

AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DE LOS ENTES TERRITORIALES EN COLOMBIA

TATIANA TAVERA*

“La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto interés operando”.
Sentencia C-478 de 1992.

El presente escrito constituye un acercamiento al tema autonomía presupuestal de los entes territoriales, fundado en consideraciones de tipo jurídico tomadas de la Jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional colombiana. En consecuencia, su pretensión más allá de constituir una herramienta académica, es exponer una visión personal respecto a la expansión y el avance de esta figura.

CONCEPTO Y ANTECEDENTES

El artículo primero de la Carta de derechos que data de 1991, menciona la autonomía de las entidades territoriales como característica de la república unitaria descentralizada que es Colombia. De ésta se observa que la integración de los términos descritos se halla encausada a: 1) la autonomía corresponde a un estado de cosas en permanente expansión, a un proceso en desarrollo, en aras de una mayor libertad decisional de los entes territoriales; y, por otra parte, 2) la descentralización corresponde a una modalidad de administrar territorios o funciones (Sentencia C-478 de 1992).

Entendida y asumida entonces la descentralización como un traslado de competencias del nivel central a los entes territoriales, su desarrollo o implementación requerirá de un presupuesto propio, así como de un grado elevado de autonomía para su ejecución correspondiente.

* Artículo recibido el 24 de noviembre de 2006. Aprobado el 26 de enero de 2007.
Abogada de la Universidad Industrial de Santander, especialista en derecho contencioso administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: tatianadelpilartaveraa@yahoo.es

Entre las razones o fundamentos (antecedentes) que motivaron la inclusión de la autonomía, unido a la descentralización, se encuentran, entre otras, la búsqueda de inducir al fortalecimiento de los entes territoriales bajo la concepción de que las autoridades locales, dada su cercanía o proximidad con las comunidades, tienen la mayor capacidad de identificar las necesidades y, en consecuencia, solucionar los problemas del contexto respectivo. Señala al respecto la Sentencia C-478 de 1992, lo siguiente: *“El motivo profundo que llevó a la autonomía fue la percepción ampliamente compartida, de un exceso de concentración en casi todos los aspectos de la vida nacional. Concentración del poder económico en la nación, en el centro del país, en ciertas capas de la población, en ciertos conglomerados. Hacinamiento de la población en cuatro ciudades, con la consecuente demanda de servicios y el descuido correlativo de la provincia. Centralización de las decisiones políticas en la capital, en el Presidente, en los organismos descentralizados por servicios que constituyen las ramificaciones del gobierno nacional en todas las regiones”*.

Conforme lo expresado, la finalidad o pretensión derivada de esta autonomía consistiría, entonces, en dotar de facultades a los entes territoriales para hacer eficaz la búsqueda de soluciones a las problemáticas de sus niveles respectivos, en consideración a los factores antes señalados; constituyéndose en una libertad relativa supeditada al objetivo de conseguir una hacienda pública coherente.

CARACTERIZACIÓN DE LOS MODELOS DE AUTONOMÍA PRESUPUESTAL

Señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-478 de 1992, respecto de la existencia de dos modelos alternativos de autonomía presupuestal: El modelo de autonomía presupuestal acentuada y el modelo de autonomía presupuestal restringida. *“El modelo de autonomía presupuestal acentuada, es aquél en el cual la autonomía territorial resulta ser la tendencia predominante. Para determinarlo, debe tenerse presente que la autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, aquéllos que le conciernen al ente con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley. La autonomía es afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, regional o seccional se afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder... Esta autonomía territorial acentuada se predicara de los dos tipos de entes territoriales que el constituyente reguló con mayor detalle: los departamentos y municipios. Son ellos los que a través de sus cuerpos colegiados...*

... En tratándose del modelo de autonomía presupuestal restringida, lo decisivo es la regulación del presupuesto de la nación. Los presupuestos departamentales y municipales se regirán por principios similares o análogos. El

sistema presupuestal se ha estructurado según este modelo desde hace más de veinticinco años” (Sentencia C-478 de 1992).

En torno al tratamiento de la autonomía presupuestal en sus modalidades restringida y acentuada, la Corte Constitucional en la Sentencia C-478 de 1992, realiza un análisis en torno al concepto de lo unitario. Manifiesta que, el modelo de autonomía presupuestal acentuada puede predicarse de un país como España, en el cual la existencia de provincias autonómicas, cuyo elevado grado de autonomía decisional respecto de variados aspectos es prueba de ello. Situación bastante distinta la evidenciada en el Estado colombiano, en el cual, la unidad de gobierno aún se predica y constituye la base del mismo, razón por la cual se afianza en éste el modelo de autonomía presupuestal restringida.

La forma como la citada autonomía presupuestal opera en el Estado colombiano se halla circunscrita a lo estipulado en el artículo 287 de la Carta de derechos, que en sus lineamientos reza: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley...”, lo que nos lleva a pensar que, dada la estructura unitaria del Estado, *“la autonomía presupuestal de los entes territoriales implica un proceso de armonización del proceso presupuestal con el marco más amplio de programas macroeconómicos del gobierno, en la búsqueda de asegurar la compatibilidad*

*de la política fiscal con la política monetaria, cambiaria y crediticia”*¹.

AUTONOMÍA PRESUPUESTAL EN EL MARCO NORMATIVO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Conforme las estipulaciones de la Carta de derechos, las directrices o lineamientos en materia de la regulación presupuestal del Estado (artículo 151), corresponde a una ley orgánica. Así concebida en la norma de normas, fundada en consideraciones presentadas ante la Asamblea Nacional Constituyente, como la realizada por los constituyentes Carlos Eduardo Giraldo Ángel y Eduardo Verano de la Rosa. Los constituyentes sustentaron la necesidad de que, tanto el gasto como los ingresos públicos estuvieran regulados por normas orgánicas del presupuesto nacional en aspectos relativos a la programación, aprobación, presentación, ejecución, evaluación y control. Señalaron, igualmente, que la respectiva ley orgánica del presupuesto estipulara principios comunes a los niveles de gobierno relativos a la gestión presupuestal y facultades reglamentarias de los entes territoriales en la materia, para obtener como resultado un presupuesto armónico con los planes de desarrollo, tanto en su parte programática como también en su plan de inversiones públicas (G.C. N. 41 de abril 9 de 1991, p. 14. Citado en Sentencia C-478 de 1992).

¹ Restrepo, Juan Camilo. *En Hacienda Pública*, p. 212, citado en Sentencia C-478 de 1992.

La ley orgánica de presupuesto, dada su caracterización constitucional, en razón de la jerarquía normativa que le asiste, ostenta una categoría o nivel superior de las demás. En consecuencia, la normativa presupuestal del Estado se halla supeditada a los parámetros estipulados en la respectiva norma, incluso los tratadistas suelen afirmar la existencia de una supuesta casi-constitucionalidad de la norma. Por otra parte, es tal su importancia que la constitución estipula para el proceso de su adopción un quórum especial y se reservan a la regulación de aspectos de vital importancia para el Estado, a saber: la planeación, el presupuesto, ordenamiento territorial, entre otros.

En consecuencia, la innovación de la Constitución de 1991 en materia presupuestal radica precisamente en la estipulación de la supremacía de la ley orgánica de presupuesto, enfocada a abarcar la totalidad del proceso presupuestal y a solucionar conflictos de competencias en la materia, bajo tres mecanismos: *“a) reitera la supremacía de la Constitución; b) Erige a la ley orgánica del presupuesto en la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano, y c) ordena que los principios constitucionales se apliquen en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración (programación), aprobación (con sus modificaciones) y ejecución del presupuesto de cada una de ellas”* (Sentencia C-478 de 1992).

La ley orgánica de presupuesto, así como sus principios orientadores se hallan

encausados en fortalecer y mantener la unidad del sistema presupuestal. Entre estos principios contenidos en la ley orgánica de presupuesto están: el principio de la unidad presupuestal, el principio de la universalidad, el principio de la unidad de caja, el principio de la planificación, programación integral, el principio de la especialización; cuya íntegra aplicación genera un efecto armonizador del manejo presupuestal.

LA INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL

En materia presupuestal, la doctrina ha señalado la existencia de dos tipos de fuentes de financiación, a saber: las fuentes endógenas y las fuentes exógenas. Las primeras, corresponden a recursos derivados de rentas nacionales a las entidades territoriales, participación en regalías y compensaciones. Dada su caracterización, la intervención del legislador es bastante amplia. En cuanto a los recursos cuya fuente es endógena o propia, es decir, emanado de las actividades del ente territorial como la explotación de sus bienes o provenientes de sus tributos, adquieren mayor autonomía para el ente respectivo, la cual, en casos excepcionales, puede ser restringida (Sentencia C-579 de 2001. Corte Constitucional).

En materia de límites a la intervención del legislador en la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales,

por vía de jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que éstos vienen dados por el tipo o fuente de recursos de que se trate. En consecuencia, Los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación o propios de las entidades territoriales, tendrán mayor autonomía en su manejo, que respecto de aquellos cuya fuente u origen corresponde a la nación.

A través de la Sentencia C-720 de 1999, la Corte Constitucional pretendió limitar los alcances de intervención legislativa en lo relativo al manejo presupuestal de recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación. La citada sentencia fue enfática en afirmar el debido respeto a un mínimo de autonomía de los entes territoriales en cuanto al manejo de los recursos propios, destacando que una intervención legislativa en los mismos debería sustentarse de forma suficiente y objetiva. Incluso, destacando que el desconocimiento de esta facultad básica de los entes territoriales conduciría correlativamente a una permanencia sólo nominal de la autonomía.

Ha señalado la Corte Constitucional, en la Sentencia 897 de 1999 que, en ciertos casos excepcionales, estaría el legislador investido de la facultad de intervenir en el manejo de recursos endógenos o propios de las entidades territoriales, tales como: la defensa del patrimonio nacional seriamente afectado, o la estabilidad económica interna o externa.

Al señalar la defensa de la coherencia

macroeconómica como regla de excepción que faculta al legislador para irrumpir en la órbita de la autonomía territorial, la Corte Constitucional señaló que el presupuesto no debería atentar contra metas macroeconómicas fijadas por el gobierno nacional, destacando en titularidad de los órganos intervinientes en el proceso presupuestal, la obligación de promoverla, destacando la supremacía del principio de unidad presupuestal sobre el de autonomía.

En tal sentido, en aras de prever situaciones de conflicto respecto de la articulación entre intereses nacionales y autónomos, formuló las reglas de solución que se señalan (véase la Sentencia C-579 de 2000):

1. Prevalencia del interés general cuando la materia objeto de la contradicción haya sido tratada siempre en el nivel nacional. En el caso en que se hallen involucrados intereses locales frente a los centrales, los primeros tendrán competencia residual frente a lo nacional.
2. Las directrices generales en materia de competencias territoriales emanarán de autoridades nacionales.
3. En materia económica se intensifica el alcance y peso de lo unitario. En consecuencia, el principio de jerarquía tiene aplicación preferencial.
4. A cada esfera de acción económica corresponderá una competencia.

AUTONOMÍA DE LOS ENTES TERRITORIALES. AVANCES

En el acápite anterior señalaba, desde la perspectiva jurisprudencial, la clasificación de las fuentes de recursos y los límites o alcances de intervención del legislador respecto de los mismos, así como la esfera propia de autonomía de los entes territoriales.

El planteamiento realizado por la Corte Constitucional, destacaba la existencia de un margen de autonomía para los entes territoriales en lo relativo a recursos provenientes de fuentes endógenas o recursos propios comúnmente llamados. De igual forma, se exponía como excepción a la respectiva regla, la facultad de intervención del legislador en esta órbita, en caso de ponerse en riesgo la estabilidad macroeconómica del Estado, supeditando la autonomía a la unidad presupuestal.

Sin embargo, la estricta aplicación de estos contenidos ha generado que el proceso de expansión de la autonomía presupuestal en Colombia se reduzca casi a lo nominal y no alcance el objeto pretendido por el constituyente de 1991, como lo era la gestión de intereses propios por parte de los entes territoriales. Así, para efectos de hacer énfasis en la posición que se enuncia, me permito citar un aparte de la Sentencia C-478 de 1992, citada igualmente por los magistrados Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra, en el salvamento de voto a la Sentencia C-579 de 2000:

“La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada departamento o municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de gestión de intereses. Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del Edificio Territorial del Estado”.

El proceso evolutivo de un Estado descentralizado exige una estructura jurídica que soporte la verdadera descentralización que no es otra, sino aquella anclada en la autonomía presupuestal de los entes, que les faculta para un ejercicio de planificación estratégica definido y orientado a la solución de las necesidades propias de un contexto, más allá de la simple ejecución del gasto conforme unas líneas normativas que así lo prescriben.

La autonomía presupuestal concebida en su esencia como la más real herramienta del gobernante para saciar la sed de soluciones en su contexto, sólo puede hacerse efectiva bajo un nuevo esquema legislativo, en el cual las líneas de inversión

y los montos de éste se efectúen sin los cauces obligados de una normativa basada en la planificación, mas no en la restricción imperante, los cuales, a su vez limitan posibilidades de evolución, de desarrollo de los territorios, de sometimiento a unas normas que a todas luces desdican del ordenamiento supremo contenido en la Constitución.

Para efectos de concluir en torno a la disertación realizada sobre la autonomía presupuestal de los entes territoriales, me permito señalar que el andamiaje jurisprudencial y legal estructurado en torno de la misma, se han encargado de limitarla y supeditarla a los postulados de la unidad presupuestal y a la defensa de la estabilidad macroeconómica. Incluso, las clasificaciones tendientes al esclarecimiento de reglas de ingerencia del legislador en materia presupuestal han terminado mermando cada vez más las posibilidades de un verdadero avance en su proceso, siendo en consecuencia más lejana aún la realización del cometido pretendido en la materia por los constituyentes de 1991.

A todos aquellos respetuosos de la Constitución Colombiana, comprometidos como ciudadanos en la tarea de un Estado dinámico en la búsqueda del bienestar general, entrego con este escrito las banderas de la defensa real y efectiva de la autonomía presupuestal, que no puede ser de otro modo obtenida que con la eliminación de las barreras legales que la reprimen y con la reorientación de la visión jurisprudencial hacia la

búsqueda del desarrollo de la nación y de los pueblos, fundados en la verdadera descentralización.

BIBLIOGRAFÍA

- Ángel Faraco, Gabriel Jaime, 1999. *Hacienda pública, el presupuesto nacional: compilación de las principales normas presupuestales*. Medellín, Biblioteca Jurídica Dike.
- Herrera Llanos, Wilson, 2002. “Régimen municipal en Colombia: continuación del tema sobre organización territorial”, en *Revista de Derecho*, No. 18, Barranquilla, septiembre, pp. 214-274.
- Restrepo Salazar, Juan Camilo, 2006. *El rescate de las finanzas territoriales*; Bogotá, Konrad Adenauer.
- Restrepo Salazar, Juan Camilo, 1999. *Nuevos rumbos para la descentralización: diagnóstico y perspectivas*. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Jurisprudencia

- Sentencia C-478 de 1992
- Sentencia C-216 de 1994
- Sentencia C-535 de 1996
- Sentencia C-219 de 1997
- Sentencia C-720 de 1999
- Sentencia C-1105 de 2001
- Sentencia C-365 de 2001

