

resumen

El propósito de este artículo se orienta al análisis del sustrato del principio de autonomía territorial contenido en la Constitución Política de 1991, el cual, responde a los postulados que sobre autonomía local se han planteado a nivel internacional y que resaltan la importancia del municipio y de las comunidades en la gestión pública. En segundo lugar, se ocupa del marco institucional que resulta del carácter unitario de nuestro Estado, en el cual prevalece la unidad nacional frente a la autonomía territorial, derivando en la configuración de importantes restricciones o limitaciones imperantes en el diseño normativo. El insumo principal que sirvió de soporte al análisis lo conforman un importante número de providencias de la Corte Constitucional que abordan el tema de los límites mínimos requeridos para el ejercicio de la autonomía y la perspectiva de diversos autores que realizan variadas lecturas sobre las dinámicas de la gestión local.

Palabras clave: Autonomía local, autonomía territorial, gestión local, capacidad institucional, marco institucional normativo.

abstract

Territorial autonomy within the framework of the unitary republic and subnational state institutional capacity in Colombia

The purpose of this article is to provide an analysis of the substratum from which the principle of territorial autonomy contained in the 1991 political constitution arose and deal with the criticism which has been expressed at international level (responding to postulates about local autonomy) and highlights the importance of the municipality and the communities in public management. Secondly, it deals with the institutional framework highlighting our state's unitary nature in which the national unit prevails regarding territorial autonomy, derived from the configuration of important prevailing restrictions or limitations in regulatory design.

The main input serving as support for the analysis consists of an important number of rulings issued by the constitutional court dealing with the topic of the minimum limits required for the exercise of autonomy and different authors' viewpoints providing varied readings about the dynamics of local management.

Key words: local autonomy, territorial autonomy, local management, institutional capacity, normative institutional framework.

resumo

A autonomia territorial no marco da República Unitária e a capacidade institucional do Estado sub-nacional na Colômbia

O propósito deste artigo é orientado à análise do substrato do princípio de autonomia territorial contido na Constituição Política de 1991, o qual responde aos postulados que sobre autonomia local têm sido propostos no nível internacional e que ressaltam a importância do município e das comunidades na gestão pública. Em segundo lugar, ocupa-se do marco institucional resultante do caráter unitário de nosso Estado, no qual prevalece a unidade nacional frente à autonomia territorial, derivando na configuração de importantes restrições ou limitações imperantes no desenho normativo. O insumo principal que serviu de suporte à análise é conformado por um importante número de providências da Corte Constitucional que abordam o tema dos limites mínimos requeridos para o exercício da autonomia e a perspectiva de diversos autores que realizam várias leituras sobre as dinâmicas da gestão local.

Palavras chave: Autonomia local, autonomia territorial, gestão local, capacidade institucional, marco institucional normativo.

La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia

NAIDÚ DUQUE CANTE*

Introducción

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 han sido amplios los debates que se han suscitado acerca de la importancia de la autonomía territorial en el diseño institucional colombiano, debido a la trascendencia de este instrumento para la gestión pública territorial y, especialmente, la local. Sin embargo, aunque este tema ha generado grandes expectativas, muchas de ellas no se han fundado en las verdaderas posibilidades que dicho fenómeno admite, lo que ha dado lugar a que se reclamen beneficios que sobrepasan su auténtica capacidad de respuesta. Con el fin de consultar las verdaderas oportunidades que plantea la autonomía territorial en Colombia, a través de este documento se busca ofrecer elementos que contribuyan a la comprensión del fenómeno de forma más clara. Para tal propósito, en primer lugar se buscará diferenciar entre la autonomía que se le atribuye a los niveles subnacionales de acuerdo con la configuración del tipo de Estado y la autonomía local, que es el tipo de autonomía consagrado en la Constitución Política de 1991 para las entidades territoriales en nuestro país. Así mismo, a través de las providencias de la Corte Constitucional se muestran los verdaderos alcances de la autonomía fijados en la Constitución Política de 1991 y que establecen la existencia de un reducto mínimo de autonomía a partir del cual se puede aumentar, pero no disminuir sus alcances. Finalmente, se llama la atención acerca de la importancia de tomar en cuenta la dotación de capacidades instaladas a nivel territorial como soporte al ejercicio de la autonomía, proponiendo un análisis de la autonomía que sobrepase el ámbito meramente normativo.

Recibido: junio de 2009 / Aprobado: agosto de 2009

CORREO IMPRESO: Calle 25 C No. 34-37, piso 3, Bogotá, D. C., Colombia.

Duque Cante, Naidú. 2009. La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 109-124.

* Administrador público y Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Docente de la ESAP, e Investigadora del grupo "Descentralización y Gestión Territorial".

CORREO-E: naidu.duque@gmail.com

1. La autonomía de las entidades subnacionales

El concepto de autonomía admite múltiples interpretaciones, dependiendo del contexto en el que se utilice. En la antigua Grecia, donde se enmarca su origen, el concepto hace referencia a la capacidad de las ciudades Estado de darse sus propias leyes, por lo que no existía ningún tipo de imposición externa de ordenamientos que sometieran el ejercicio del poder (heteronomía) (Ulrich 1959). Este concepto logró, posteriormente, un amplio despliegue en el estudio de la conducta humana desde la filosofía y la psicología, teniendo a Kant como uno de los principales exponentes de su análisis en la modernidad. Para Kant la autonomía es la capacidad del ser humano de obrar conforme a sus propias leyes, las cuales son emanadas del juicio individual de cada persona. Sin embargo, la autonomía encuentra un condicionante externo que se manifiesta en la responsabilidad social que se debe ubicar en la base de todo comportamiento humano, producto de normas y valores que éste considera válidos desde su propia reflexión (Kant 1999).

Por otro lado, cuando este concepto se vincula con la organización y funcionamiento territorial interno de un país, su naturaleza no encierra un significado absoluto o único y sus alcances están enmarcados dentro del diseño institucional particular de cada Estado. De tal forma, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como primera fuente de consulta, define la autonomía como la “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones y otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”¹. En esta definición sobresale el hecho de que la existencia del ente estatal condiciona el ejercicio de la autonomía de los entes de menor jerarquía al estar cobijados por un ordenamiento institucional de alcance mayor.

Así mismo, dependiendo de la forma de Estado, la configuración de la autonomía que le confiere el diseño normativo a los entes subnacionales tiene alcances diferenciados y abarcar materias radicalmente distintas. Los grados de libertad de actuación asignados a los territorios son distintos dependiendo de si se trata de Estados federales, regionales o unitarios. En el primer caso, los Estados miembros dentro de un Estado Federal, como nivel subnacional del Estado,

gozan de autonomía política, eligen a sus autoridades y disfrutan de determinados poderes legislativos, judiciales y, por supuesto, administrativos (Hernández Martínez 1999). Así mismo, dicha autonomía no puede ser revertida o modificada desde el nivel central del Estado Federal (Morelli Rico 1996, 24-25).

Los Estados regionales, aunque considerados un híbrido entre los modelos unitario y federal, se suelen confundir con éste último debido a la existencia de regiones autónomas, asimilables a Estados. Sin embargo, debido a que las circunstancias que dan origen a uno y otro son distintas, su denominación difiere². El Estado regional se caracteriza por contar con unidades regionales con competencias exclusivas, diferentes a las del Estado central, las cuales además disponen de órganos de gobierno propios y competencias legislativas en las materias que les corresponden. La autonomía de las entidades subnacionales en este tipo de Estado tiene alcance legislativo y administrativo, aunque no constitucional y tampoco judicial, ya que existe una única Constitución y un único cuerpo judicial para todo el territorio nacional, como en el caso del Estado autonómico español (Ferrando Badía 1963; Solozábal 1992).

En los Estados unitarios, la autonomía no abarca competencias en materia legislativa como en el caso de los Estados federales y regionales, ya que las unidades territoriales en un Estado unitario no tienen la atribución de legislar, la cual le corresponde exclusivamente al Congreso de la República que es de carácter nacional. A nivel territorial si bien existen órganos colegiados de elección popular como en el caso colombiano, estos pertenecen a la rama ejecutiva del poder público. La autonomía atribuible a las entidades territoriales, que es definida y puede revertirse y modificarse desde el nivel central, tiene carácter administrativo; es decir, no opera en materias legislativa ni judicial, cuyas competencias se encuentran en el nivel nacional del Estado así como la función constitucional. Por este motivo, la asignación de competencias que está definida desde el nivel nacional, mediante el diseño constitucional y legal, puede o bien involucrar una diferenciación clara de estas

¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua española. http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=autonomia

² Los Estados federales surgen del pacto establecido por estados independientes que deciden unirse y formar uno solo, mientras que los Estados regionales surgen por una decisión concertada entre el Estado central y las regiones dentro de un mismo Estado.

para cada nivel de gobierno, o requerir de la intervención de los diferentes niveles del Estado en el ejercicio de algunas de ellas que así lo requieran (Hernández Martínez 1999).

2. La autonomía de las entidades territoriales en Colombia después de la Constitución Política de 1991

El sustrato del concepto de autonomía territorial para Colombia siendo un Estado unitario comprende un espectro bastante restringido en comparación con otras formas de Estado, ya que responde únicamente a materias de tipo administrativo, dejando la totalidad de los ámbitos legislativo, constitucional y judicial en manos del Estado central. Es por eso que los contenidos específicos que marcan el fundamento y los alcances de la autonomía para Colombia se encuentran definidos claramente en la Constitución Política de 1991 en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 287 de la C. P., “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.”

Pero, para ir más allá de la interpretación del principio de autonomía que plantea la Carta constitucional de 1991, es necesario resaltar que la esencia de dicho principio es coherente con las propuestas que han buscado promover la *autonomía local* a nivel mundial, las cuales no solo se orientan a Estados unitarios como el nuestro, sino que, además, abarcan estados configurados en forma federal y regional. El propósito de este tipo de autonomía local, está orientado principalmente al mejoramiento de la calidad y las condiciones de vida de los habitantes de un determinado territorio, permitiéndoles tener mayor incidencia en la gestión de los asuntos públicos y ejercer un control efectivo sobre sus autoridades. En este tipo de autonomía no se discuten las potestades legislativas o constitucionales, ya que de entrada se presupone la existencia de un orden institucional superior.

El origen de la propuesta se ubica en los planteamientos del Tribunal Constitucional de España del 28 de julio de 1981, el cual definió la autonomía local como un derecho de la comunidad local a participar con órganos propios en el gobierno y la administración de todos los asuntos que los atañen, dentro de un marco unitario mayor, y a través de órganos representativos dotados de poder y recursos (Soto 1992, 179).

Con el fin de hacer posibles estos postulados, se definieron los siguientes derechos a nivel local:

- a. Derechos de las autoridades locales, electas libres y democráticamente, a que legalmente se aseguren condiciones para el libre ejercicio de su mandato; a recibir compensación financiera adecuada al ejercicio de su mandato y responsabilidad; a mantener sus beneficios y la protección social de que gozaban antes de ser autoridades; a que solo la ley determine cuándo es incompatible su cargo público con otros; a un proceso legal justo, previo a toda acción de suspensión o destitución definitiva.
- b. Derechos de los ciudadanos a elegir, libre periódica y universalmente a sus autoridades; a que las responsabilidades públicas y obligaciones estatales les sean próximas; a que se les consulte sobre las decisiones de gobierno y administración que les afecten.
- c. Derechos de las municipalidades al apoyo del sistema gubernamental para su fortalecimiento; a participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo; a que se les consulte en relación a la asignación de los recursos; disponer libremente la adaptación de sus leyes generales a las condiciones locales; a no desatender sus responsabilidades por compartir otras con niveles superiores de gobierno y a no ser intervenidos so pretexto de subvenciones; a contar con medios judiciales para defender su autonomía y sus intereses ante cualquier poder; a libertad de organización de administración, así como a disponer de recursos propios y suficientes y a fijar cuotas y atributos a sus administrados; a que se les restituyan pronto sus autoridades cuando legalmente hayan sido suspendidos o destituidos y, finalmente, a un régimen compensatorio en caso de pequeñez (Soto 1972, 184-187).

Análogamente a estos planteamientos, durante las décadas de los años 80 y 90 del siglo XX se discutieron y aprobaron propuestas para diferentes países encaminadas hacia la definición e implementación de

procesos de autonomía local. La Carta Europea de Autonomía Local adoptada en 1985, definió la autonomía local como: “La capacidad de las municipalidades para ordenar y gestionar una parte importante de las funciones públicas bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, en el marco de la ley”. De forma similar, la Declaración Mundial sobre la Autonomía Local, adoptada también en el año de 1985, refuerza esta afirmación al considerar que la autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de éstos para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local. De esta manera, considera que este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal.

El reconocimiento y reivindicación del municipio como elemento fundamental para el quehacer del Estado en los países desarrollados, condujo a la elaboración y aprobación de la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana por parte de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) que tiene sede en Madrid. Esta Carta se aprobó en Caracas Venezuela el 22 de noviembre de 1992. La definición que se introduce sobre autonomía local es similar a la de las cartas europea y mundial sobre el tema. En ese sentido, se considera que: “la autonomía municipal se justifica como un derecho de las comunidades locales integrada por ciudadanos/vecinos quienes por propia voluntad delegan este poder en una corporación a través del voto. Por este motivo dicha corporación deviene positivamente legítima con derecho propio para hacerse responsable y representar a los ciudadanos a quienes se deben. Todo esto dentro de un Estado de Derecho”.

Es así como, la definición de autonomía incluida en la Carta Constitucional de 1991, en Colombia, recoge claramente los diferentes elementos considerados como componentes de la autonomía local. Sin embargo, es claro también que el concepto de autonomía de la Carta de 1991 incluye no solo a los municipios sino además a los departamentos, pero, considerando que estos últimos tienen, o deberían tener, un ámbito de acción distinto al de los municipios, la misma Constitución aclara posteriormente en el artículo 298 que “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”.

Autonomía y descentralización en Colombia

Descentralización y autonomía son dos conceptos distintos aunque cercanos e íntimamente relacionados en el diseño institucional colombiano. Su diferencia es sencilla: la descentralización es prerequisite para la autonomía. Recordemos, que, de acuerdo con la Carta constitucional de 1991, las entidades territoriales “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo que queda claro el contenido de la autonomía. Lo que el artículo 287 plantea después, establece una relación estrecha entre el principio de autonomía y la descentralización. En ese sentido, para el ejercicio de la autonomía las entidades territoriales deben gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales. Estos elementos o derechos, sin los cuales no sería posible la autonomía, son la manifestación de la descentralización en Colombia, en sus diferentes dimensiones: en lo político (autoridades elegidas popularmente), lo fiscal (recursos propios y transferidos del nivel nacional) y lo administrativo (competencias)³.

Con excepción de la descentralización política, que ha sufrido sutiles cambios⁴, las otras dos dimensiones de la descentralización se han modificado constantemente en su diseño interno. En materia fiscal, aunque los recursos propios de las entidades territoriales no han tenido modificaciones importantes desde la descentralización municipalista de los años 80 del siglo XX, los recursos transferidos desde el nivel nacional sí han presentado variaciones que han afectado la cantidad de recursos percibidos a nivel territorial, lo que a su vez ha afectado el ejercicio de las competencias subnacionales. En el ámbito de las competen-

³ Si bien la descentralización se compone de tres dimensiones importantes en su configuración fue solo a partir de la expedición del acto legislativo 01 de 1986, que autorizó la elección popular de alcaldes, cuando se empezó a hablar de descentralización en Colombia. Antes de esto ya las entidades territoriales habían sido sujetos de traslados de competencias y recursos desde el nivel nacional, así mismo contaban con recursos propios derivados de fuentes impositivas y no impositivas, sin embargo esta situación correspondía más a un tipo de organización desconcentrada que de tipo descentralizado debido a la ausencia del reconocimiento de autonomía.

⁴ Como la modificación de los periodos de gobierno de los mandatarios seccionales y locales con el acto legislativo 02 de 2002 que pasa de 3 a 4 años.

cias, las entidades territoriales han sido objeto de una constante agregación de responsabilidades, derivadas de los desarrollos normativos que han tenido lugar especialmente a partir de la expedición de la Constitución de 1991. Estos cambios en la configuración de la descentralización repercuten en una modificación de las condiciones en las que se ejerce la autonomía, por ejemplo, limitando o ampliando la libertad de acción de las autoridades subnacionales, bien sea en el ejercicio de una competencia, en la cantidad de recursos disponibles o en la capacidad de decidir el destino de dichos recursos.

La Corte Constitucional manifiesta la diferencia entre los dos conceptos cuando establece que “la autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos”. Sin embargo, responden a ópticas diferentes: Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas –territoriales y funcionales– en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses” (Sentencia C-478-92). Así, “La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía” (Sentencia C-517-92).

La descentralización, entonces, se materializa a través de un conjunto de normas de obligatorio cumplimiento para las entidades subnacionales de todo el territorio colombiano, pero, la autonomía se manifiesta en la particularidad de las decisiones tomadas por cada entidad territorial en el marco de dicha descentralización. La autonomía, entonces, se configura como la materialización de la descentralización en un contexto social específico.

Articulación entre la autonomía de las entidades territoriales y el carácter unitario del Estado colombiano

En Colombia, siendo un Estado unitario, se introdujeron la descentralización y la autonomía territorial con el fin de romper las tendencias centralistas imperantes durante la vigencia de la Constitución de 1886

y de forma más precisa antes de la expedición de las normas que condujeron a la descentralización de los años 80. Por cuenta de la autonomía se ha propendido por un mayor reconocimiento de las particularidades y diferencias de las entidades territoriales y su inclusión como factor determinante en los procesos de toma de decisiones y de gestión del sector público estatal. Aspectos, que antes de la revolución descentralista carecían de valor en el diseño institucional de nuestro país.

Durante la época del centralismo, el nivel nacional concentraba la mayoría de las competencias y los recursos del Estado, así como la totalidad de los instrumentos y escenarios de toma de decisiones. Las autoridades territoriales eran nombradas por la autoridad ejecutiva del nivel inmediatamente superior, lo cual configuraba una estricta jerarquía entre los gobernantes de los diferentes niveles del Estado, de tal forma que las decisiones y aquellos que las tomaban no consultaban las necesidades y preferencias de sus directos beneficiarios, sino las de la autoridad inmediatamente superior, generando brechas importantes entre los impactos reales y los impactos deseados y evidenciando de esta forma la incapacidad del Estado para dar respuestas adecuadas a las necesidades y problemáticas sociales. El proceso de descentralización, consolidado con la Carta Constitucional de 1991, permitió trasladar al nivel territorial los elementos que se consideraron necesarios para hacer posible que la gestión pública se orientara al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Estas transformaciones implicaron, no obstante, la transformación de una clase de Estado a otra, debido a los fenómenos de descentralización y autonomía. Por el contrario, se intentó transitar hacia un Estado eficiente y efectivo, pasando de un tipo estatal unitario centralizado a otro descentralizado, y de un marco normativo que le daba prevalencia a lo nacional, a otro, donde cobra relevancia lo territorial, tal como quedó consignado en el artículo 1 de la Constitución Política de 1991.

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”.

Sin embargo, tanto la descentralización como la autonomía, fenómenos inherentes al ámbito territorial, fundan su esencia en la existencia del Estado unitario. En palabras de la Corte Constitucional “en el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la

comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario” (Sentencias C-517-92 y C-263-96).

Si bien, la unidad y la autonomía parecen incompatibles en Colombia, de la misma forma que lo han hecho otros Estados unitarios, se ha buscado eliminar la posibilidad de contradicción entre la naturaleza de ambos a través de mecanismos de complementariedad e interdependencia. En ese sentido aunque ambos conceptos procedan de la clásica discusión decimonónica entre federalistas y centralistas, se busca que la distribución de competencias entre los distintos niveles del Estado conduzca al respeto de la identidad comunitaria local y de su autodeterminación, sin afectar la necesidad de coordinación y planeación de ciertas materias desde el nivel central (Sentencia C-004-96).

La conciliación y armonización entre unidad y autonomía, por pertenecer a polaridades distintas, ha requerido del pronunciamiento constante de la Corte Constitucional acerca de los límites que corresponde a cada una, con el fin de mantener el equilibrio requerido para su coexistencia. En ese sentido, “El equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas. Así, si la unidad nacional prevalece de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política al establecer que la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, la reglamentación debe respetar, a su vez, el contenido esencial de la autonomía territorial” (Sentencia C-600A-95)⁵. Dicho contenido esencial o reducto mínimo, descrito en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991 debe, siempre, ser respetado por el legislador (Sentencia C-004 de 1993)⁶, ya que de esta forma se garantiza la capacidad de autogobierno y autogestión (Sentencia C-600A-95)⁷; es decir, se garantiza la capacidad de las entidades territoriales para autodeterminarse y gobernarse por órganos propios en forma independiente y sin injerencia del poder central, en lo interno, mediante la utilización del conjunto de las competencias que les han sido asignadas para el

cumplimiento de los cometidos que le son propios (Sentencia C-126-93)⁸.

Sin embargo, más que quedar en manos del Estado a nivel territorial, la autonomía se encuentra “ligada a la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuáles son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo. El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central, ya que la satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, sin que con ello se atente contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad (Sentencia C-636-96)⁹.

En ejercicio de la autonomía, las entidades territoriales tienen la capacidad de gestionar los intereses propios, a través de la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general (Sentencia C-579-01)¹⁰. “De esa manera se afirman los intereses locales y se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario” (Sentencia C-478-92). Pero, además de contribuir al fortalecimiento de la democracia a nivel territorial, la descentralización y la autonomía se consideran elementos indispensables para el mejoramiento de la eficiencia de la Administración Pública y la legitimidad del Estado (Sentencia C-636-96).

Así mismo, debido a la prevalencia del principio unitario, es el legislativo, como órgano nacional, el responsable de la definición del alcance o los grados de autonomía de las entidades territoriales. Y, aunque la misma Norma Fundamental establece un límite mínimo en su configuración normativa, ya desde el año 1993 el tribunal constitucional dejaba clara la condición de subordinación de los entes regionales y locales, bajo la limitante de la centralización política (Sentencia C-126-93), lo que dio vía libre a la ley para intervenir en los asuntos locales, en su tarea de definir y defender los intereses nacionales, eso sí, siempre

⁵ Ver también Sentencias C-478-92, C-004-93, C-535-96, C-636-96, C-643-99, C-1187-00, C-540-01, C-579-01, C-105-04.

⁶ Ver también Sentencias C-216-94, C-720-99, C-540-01, C-1112-01.

⁷ Ver también Sentencia C-540-01.

⁸ Ver también Sentencias C-216-94, C-535-96, C-284-97 y C-263-96.

⁹ Ver también Sentencia C-540-01.

¹⁰ Ver también Sentencias C-636-96, C-643-99 y C-1051-01.

que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales (Sentencia C-004-93)¹¹.

Aun más allá, en materia fiscal la Corte ha dejado abierta la posibilidad de que el legislativo imponga limitaciones a la autonomía territorial que, incluso, puedan afectar el reducto mínimo constitucional, siempre y cuando “estas sean ‘necesarias’ y ‘proporcionadas’ a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado” (Sentencia C-579-01)¹². Esta excepción se debe a que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el núcleo esencial de la autonomía en materia presupuestal es más reducido, ya que la Constitución de 1991 conservó los lineamientos básicos del régimen anterior, pues les reconoció una autonomía fiscal limitada a las entidades territoriales (Sentencia C-517-92).

Alcances de la autonomía en materia de competencias

El tema de las competencias es quizás el más importante en relación con la descentralización y con el ejercicio de la autonomía territorial, debido a que en él se concentran las diferentes dimensiones que tocan a estos dos conceptos. En el ámbito político, la existencia de autoridades propias es la alternativa más acertada para que las decisiones gobernadas por el ejercicio de las competencias se ajusten a la realidad local; así mismo, la existencia y administración de los recursos propios y recibidos en transferencia es garantía para que dicho ejercicio se haga efectivo.

Si bien, uno de los imperativos en la reforma del Estado no solo en Colombia, sino en los diferentes países de América Latina ha sido la redistribución de funciones entre los diferentes niveles en que fueron reorganizados los Estados, no se debe dejar de lado que dicha redistribución no solo trajo consecuencias en materia funcional, sino que, además, cambió el espectro de relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Estos efectos se produjeron no solo por la transferencia de competencias sino además de poder de decisión y recursos, pero también porque la filosofía que inspiró estas reformas tenía inmerso el propósito de la participación y la democracia en el ejercicio del poder público a nivel territorial con miras a una mayor eficiencia y efectividad del Estado.

Estas competencias, para el caso del Estado colombiano comprenden un solo cuerpo normativo estandarizado y homogéneo que obliga a las diferentes entidades territoriales a confluir en la búsqueda de los mismos propósitos, aunque los énfasis y alcances tiendan a ser distintos para cada espacio. Pero, si bien, de acuerdo con la Carta Magna, la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales se debe realizar a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (artículo 288), aunque esta no se haya concretado, la legislación colombiana ha sido alternativa al improvisar esta función necesaria mediante un amplio desarrollo normativo que toca esta materia¹³. Pero, en principio, a las entidades territoriales les corresponde ejercer las competencias que la Carta Política les asigna, las cuales se encuentran enmarcadas en unos propósitos generales. En el caso de los municipios, estos deben “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que les asignen la Constitución y las leyes” (artículo 311). A los departamentos, por su parte, les corresponde ejercer “funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (artículo 298).

Estas competencias, por estar definidas como marcos generales deben ser reglamentadas por el Congreso de la República para garantizar su adecuado ejercicio, ya que por mandato constitucional es el órgano legislativo el responsable de expedir las leyes que deben regir el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (artículo 150). El proceso de diseño y reglamentación de competencias territoriales debe tomar en cuenta, en todo caso, el carácter unitario, pero descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales que tiene nuestro Estado. En tal sentido la actividad legislativa en materia administrativa debe respetar el conjunto de competencias asignadas constitucionalmente a las entidades territoriales y su ejercicio autónomo, pero tomando en cuenta que el carácter unitario hace

¹¹ Ver también Sentencia C-216-94

¹² Ver además: Sentencia C-105-04

¹³ La Corte Constitucional mediante sentencia C-600A de 1995 dejó abierta la posibilidad de que los temas relacionados con el ordenamiento territorial puedan estar contenidos en diversas leyes y no necesariamente en un documento legal único.

obligatorio que en la reglamentación de esta materia se consideren los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288).

Con el propósito de armonizar los intereses nacionales con los territoriales a través de la definición de competencias que no se excluyan entre sí (Sentencia C-004-93), la misma Corte ha clarificado el contenido de estos tres conceptos.

- Así, el principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación, implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.
- Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.
- Es claro que el principio de subsidiariedad está directamente relacionado con el de complementariedad y, en este caso como en los anteriores, es especialmente importante para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias (Sentencia C-517-92). En este caso, el municipio hará lo que puede hacer por sí mismo, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente, deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central, como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia” (Sentencia C-478-92)¹⁴.

Por otro lado, la configuración de competencias territoriales desde el legislativo exige un tratamiento diferenciado cuando se trata de competencias definidas desde la Constitución y cuando se trata de nuevas competencias. Si bien la Carta Magna establece en el artículo 288 que la distribución de competencias está en manos de una ley orgánica, en el caso de las competencias que tienen origen constitucional estas pueden ser desarrolladas por medio de leyes ordinarias tomando en cuenta las prescripciones generales

establecidas en la Carta Constitucional. Tratándose de otro tipo de competencias, la distribución de los alcances en su ejercicio, entre el nivel nacional y los niveles territoriales, debe realizarse mediante una ley orgánica. La ley ordinaria también desarrolla preceptos definidos mediante una ley orgánica en materia de competencias, pero nunca pueden distribuirse o asignarse competencias entre los distintos niveles del Estado a través de una ley ordinaria sin que se hayan establecido los principios generales de dicha distribución mediante una ley orgánica previa o la misma Constitución (Sentencia C-600A-95).

Las leyes orgánicas abordan asuntos relativos a la estructura territorial y a la organización de los poderes públicos, a ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial y con la asignación de competencias normativas y no normativas y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Sentencia C-600A-95). La definición de competencias a nivel subnacional afecta tanto al nivel central de las administraciones territoriales como al ejercicio de los cuerpos colegiados de elección popular que corresponden a cada nivel territorial, debido a que dicha definición puede tener carácter normativo o no normativo. En la medida en que la ley realiza la unidad jurídico-política de la República mediante la estandarización de prescripciones de aplicación uniforme para toda la nación, las autoridades departamentales y municipales deben ejercer por la vía reglamentaria una facultad normativa complementaria y de desarrollo de la ley (Sentencia C-517-92). Lo anterior garantiza la adecuación de la normatividad general a las particularidades socioespaciales del territorio con el fin de asegurar el reconocimiento de la diferencia y diversidad.

La existencia de un solo centro de impulsión del poder demanda la correspondencia de la normatividad territorial con aquella emanada desde la Nación; es decir, que la autonomía no puede dar lugar a un ordenamiento cuya trascendencia y propósito sean diferentes a los que se han definido mediante la ley y la Constitución. Sin embargo, si bien los actos normativos expedidos en ejercicio de la autonomía territorial deben ser respetuosos de la ley, en la medida en que no deben contrariar sus preceptos, las autoridades subnacionales pueden expedir actos administrativos sobre asuntos propios de su territorio, sin que necesariamente exista de manera anticipada una ley que regule dicha materia, más cuando se trate de asuntos de competencia exclusiva de la entidad territorial, so-

¹⁴ Ver también Sentencia C-517-92, Sentencia C-636-96, Sentencia 263-96, Sentencia C-066-99, Sentencia C-1187-00 Sentencia 983-05

bre los que no puede incidir directamente el legislador (Sentencia C-579-01).

Alcances de la autonomía en materia de recursos

La disponibilidad de recursos es un tema medular en el ámbito territorial constituyéndose en condición ineludible para el sano desempeño administrativo y el ejercicio de las competencias. Sin embargo, la lógica teórica del equilibrio entre competencias y recursos consignada en la carta constitucional y prevalente en la filosofía de la descentralización no se ha materializado en la realidad. Si bien con el traslado de competencias del nivel nacional a las entidades territoriales ya estas contaban con recursos propios y transferidos desde el centro, después de la Constitución de 1991 se han ido agregando más competencias a los territorios sin el consecuente incremento de recursos bien sean provenientes de fuentes propias o de transferencias. Esto se debe a que aunque el nivel nacional cedió competencias a los territorios, no sucedió lo mismo con los recursos, de manera que en la nación aún se concentra la mayor cantidad de los ingresos del Estado.

Debido a que no es fácil establecer con claridad el agregado de recursos correspondiente a cada competencia, más cuando no existe precisión acerca de los niveles de población de cada territorio ni de sus necesidades insatisfechas, se vuelve casi imposible establecer parámetros homogéneos para todo el país que permitan definir la forma de complementar la cantidad de recursos transferidos con el nivel de recursos propios, en busca de establecer equilibrios interregionales. De esta forma, es posible encontrar regiones bastantes prósperas con los suficientes recursos propios para soportar su gestión y que, además, reciben transferencias y, otras, la mayoría que depende casi exclusivamente de estas últimas. Lo anterior conduce a que, en el último caso, la gestión territorial está orientada, principalmente, al cumplimiento de compromisos burocráticos derivados de las exigencias normativas que condicionan el uso de los recursos provenientes del sistema general de participaciones. En tales circunstancias los espacios aptos para la autonomía son prácticamente inexistentes ya que los ejercicios de participación y toma de decisiones no cuentan con un escenario propicio para su consolidación (Sentencia 219-97).

De lo anterior es posible inferir, que los alcances de la autonomía fiscal deben consultar, como primera instancia la fuente de la que provienen los recursos de las entidades territoriales que, en general, se dividen en dos grandes grupos. En primer lugar, al tener el derecho constitucional de participar de los recursos del Estado, las entidades territoriales cuentan con recursos provenientes de transferencias o cesión de rentas nacionales, regalías y compensaciones, estas son las denominadas *fuentes exógenas*. En el segundo caso se trata de las *fuentes endógenas*, que son los recursos que se producen en el respectivo territorio y que además se invierten en beneficio de sus habitantes como resultado de decisiones políticas de las autoridades locales. Estos son los recursos que se obtienen, por un lado, de la explotación de los bienes que son propiedad de la entidad territorial y, en segundo lugar de las rentas que surgen de las fuentes tributarias propias, como es el caso de los impuestos, las tasas y las contribuciones. El hecho de que una fuente sea endógena o exógena marca la diferencia en lo que respecta a la posibilidad de mayor o menor intervención del legislador en su configuración y destinación, lo que implica grados diferentes en el ejercicio de la autonomía territorial.

En lo que respecta a los recursos propios o provenientes de fuentes endógenas el Tribunal Constitucional ha advertido sobre la importancia de que estos deban someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes sin injerencias indebidas del legislador. Lo contrario sucede con los recursos que se originan en fuentes exógenas, sobre los que el legislador, al tener mayor injerencia, indica la destinación de estos (Sentencia C-447-98)¹⁵. Dicha injerencia, sin embargo, debe ser proporcionada y respetar las prioridades establecidas en la Carta Fundamental para las fuentes exógenas (Sentencia C-720-99). En este caso, los recursos que forman parte del Sistema General de Participaciones pueden destinarse a ciertas áreas de inversión social específicas siempre que esto corresponda con lo dispuesto en los artículos 257 y 258 de la Constitución Política. Aunque el Alto Tribunal ha dejado claro, también, que las rentas que la Nación cede anticipadamente a las entidades territoriales pueden tener una destinación específica definida en la ley sin que ello quebrante la prohibición de que trata el artículo 359 de la Carta Magna (Sentencia C-720-99).

¹⁵ Ver también Sentencias C-219-97, C-720-99 y C-579-01.

En relación con las regalías, la Constitución Política de 1991 en su artículo 360 reconoce el derecho que tienen los departamentos y municipios, donde se exploten o por donde se transporten los recursos explotados o sus derivados, a recibir una contraprestación económica a manera de regalías y/o compensaciones. Así mismo, la Carta Política delega en la ley la responsabilidad de determinar las condiciones para el ejercicio de estos derechos. Esto implica que el legislador tiene la potestad de definir no solo el grueso de los recursos que le corresponde a cada entidad territorial beneficiada con regalías y compensaciones, sino además las áreas hacia las que se deben orientar dichos recursos. Esto se debe a que las regalías son propiedad exclusiva del Estado, el cual es propietario del suelo y el subsuelo y de los recursos que allí se encuentren. Por ende, la Constitución reconoció un derecho de participación pero no de propiedad sobre las regalías a las entidades territoriales (Sentencia C-447-98).

En lo que respecta a las fuentes endógenas, el Alto Tribunal ha reiterado la existencia de una mayor resistencia en la intervención del legislador debido a que en estas se funda la mayor autonomía fiscal de las entidades territoriales. A diferencia de lo que sucede con las fuentes exógenas, la Carta constitucional ha dejado sentado que “los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares” (C. P. 1991, artículo 362). Igualmente, los impuestos departamentales y municipales al gozar de protección constitucional, no pueden ser trasladados mediante ley a la Nación, salvo en caso de guerra exterior. Lo anterior no significa que el legislativo esté impedido para modificar o derogar tributos de las entidades territoriales (Sentencia C-720-99) o incluso para crear nuevos tributos. Esto se debe a que en la dimensión fiscal existe mayor prevalencia del principio unitario sobre el de la autonomía, incluso en lo que respecta a las fuentes endógenas de recursos territoriales.

La intervención del órgano legislativo en la modificación del régimen legal de un impuesto territorial puede darse incluso si esto disminuye la cantidad de recursos recaudados; así mismo, un impuesto puede ser extinguido argumentando conveniencia y oportunidad, ya que esto hace parte de su función legislativa en materia tributaria y su ejercicio legislativo sea

pleno (Sentencia C-720-99)¹⁶. La libertad del legislativo, sin embargo, no es tan amplia cuando se trata de definir el destino de los recursos propios ya que cualquier intervención en esta materia, por su parte, debe ir acompañada de una justificación objetiva y suficiente (Sentencia C-720-99).

Dicha justificación condiciona su intervención en casos excepcionales, esto es, cuando se trate de defender el patrimonio nacional seriamente amenazado o la estabilidad económica interna y externa (Sentencia C-720-99)¹⁷. En estos casos, al tratarse de temas que no tocan exclusivamente a ninguna de las subdivisiones territoriales sino a todas en común, es el legislativo el que debe tomar las medidas pertinentes (Sentencia C-579-01)¹⁸. De igual forma, en lo que corresponde a la estabilidad macroeconómica, la Carta Política ha establecido que la dirección general de la economía le corresponde al Estado y en particular al titular de la función legislativa nacional (C. P. 1991, artículo 334), así como también son responsables al respecto el gobierno y el Banco de la República. De tal forma que la autonomía presupuestal de los entes territoriales debe ejercerse dentro de las metas macroeconómicas y de los planes de financiamiento estatal (Sentencia C-540-01)¹⁹.

La posibilidad de una mayor intrusión del legislativo en los asuntos presupuestales de las entidades territoriales evidencia una disminución en el reducto mínimo de la autonomía fiscal justificada en argumentos de razonabilidad y proporcionalidad de la intervención. Debe partirse, por lo tanto, del supuesto de que el traslado hacia abajo de la frontera que protege el nivel mínimo de la autonomía fiscal reconocido por la Constitución solo es posible en situaciones de evidente “necesidad” y “conveniencia” y que no se puede volver una condición permanente. De lo contrario se daría una situación de vaciamiento de la autonomía y su existencia sería meramente nominal.

Adicional a los derechos de participación en las rentas nacionales y a la administración de los recursos, en especial a lo atinente a los recursos propios, la Constitución de 1991 introduce como derecho de las entidades territoriales la capacidad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus fun-

¹⁶ Ver también Sentencia C-219-97

¹⁷ Ver también Sentencias C- 897-99 y C-1112-01.

¹⁸ Ver también Sentencia C-105-04.

¹⁹ Ver también Sentencias C-004-93, C-105-04 y C-600A-95.

ciones. En el artículo 338 de la Carta se establece claramente que solamente el Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Sin embargo, si bien la potestad impositiva incluye a los órganos colegiados de elección popular de los tres niveles del Estado, es necesario interpretar este artículo tomando en cuenta que Colombia es un Estado unitario, donde, como veíamos más arriba, las entidades territoriales no tienen potestad legislativa, condición necesaria para la creación de los tributos, así como para su modificación y/o eliminación. Siendo el legislador por mandato constitucional el competente para diseñar la política tributaria del Estado, la facultad impositiva de las entidades territoriales se vuelve residual, y se encuentra subordinada a la ley, puesto que solo la pueden ejercer si el respectivo tributo ha sido previamente autorizado por el legislador (Sentencia C-517-92).

Sin embargo, aunque el legislador fija todos los elementos que conforman los tributos nacionales, como son sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas, en relación con los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos ya que con ello invade la autonomía de las entidades territoriales (Sentencia C-538-02)²⁰; por lo que en este caso, su competencia tributaria es compartida con las asambleas y los concejos. No obstante, aunque la ley sea general debe indicar, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y concejos especifican los elementos concretos de la contribución (Sentencia C-084-95)²¹.

Dado que el ejercicio administrativo autónomo depende del mayor o menor grado de libertad en las decisiones que permitan los recursos disponibles, puede decirse que son pocas las entidades territoriales que gozan de una verdadera autonomía fiscal. Estas son aquellas que cuentan con ciertos niveles de población y dinámicas económicas que derivan en importantes fuentes de recursos propios, lo que les permite un mayor margen en el espectro de toma de decisiones, una vez superados los límites mínimos legales exigidos en el cumplimiento de las competencias.

La autonomía en materia política

El cambio trascendental que marcó la diferencia entre el anterior régimen centralizado y el actual ordenamiento descentralizado se evidencia en la introducción de la descentralización y la autonomía de la esfera política territorial. La transformación en las relaciones y el ejercicio del poder entre el nivel central y los niveles subnacionales, debido a la ruptura de las relaciones jerárquicas entre autoridades ejecutivas de los tres niveles del Estado, trajo consigo la segmentación y distribución de las capacidades de toma de decisiones a través del territorio. Así mismo, significó la desconcentración de las fuerzas políticas, cuyo ejercicio se reducía al nivel nacional y que, posteriormente, se hicieron visibles en los territorios, dando lugar además al nacimiento de nuevas y diferentes manifestaciones de tipo político y democrático.

La autonomía territorial en la esfera política les reconoce a las entidades subnacionales el derecho a gobernarse por autoridades propias, es decir, a que los ciudadanos del respectivo territorio elijan directamente a sus gobernantes. Dichas autoridades, en esencia asumen un compromiso que se orienta en dos direcciones. Por un lado deben responder a los compromisos adquiridos con la comunidad que los elige, pero además deben dar cumplimiento al cuerpo normativo que rige el quehacer territorial. De esta forma, la descentralización cambió el vínculo que existía entre autoridades ejecutivas en una relación jerárquica entre niveles de gobierno por un vínculo entre cada autoridad subnacional con la colectividad territorial y con el régimen constitucional y legal vigentes. Del mismo modo, la Carta Magna reforzó la autonomía política al considerar que el mandatario territorial es, no solamente autoridad política, sino también autoridad administrativa, y representante legal del respectivo municipio o departamento (artículos 303 y 314).

En las condiciones actuales, entonces, al no existir subordinación del alcalde frente al gobernador y de este último frente al presidente, la posibilidad de que la autoridad de la entidad superior pueda revocar los actos expedidos por la del nivel más pequeño queda eliminada. Claro está, que el principio unitario también introduce un atenuante a este imperativo. Solamente y de manera excepcional una ley podría autorizar a que un gobernador revoque un acto de un alcalde, pero, solamente cuando este último actúe como agente de la autoridad ejecutiva de mayor nivel territorial, lo cual permitiría configurar una relación jerárquica entre los dos (Sentencia C-643-99).

²⁰ Ver también Sentencias C-084-95, C-346-97 y C-504-02.

²¹ Ver también Sentencias C-004-93 y C-987-99.

Las posibilidades de que esto suceda se configuran en materias de orden público y/o ejecución de políticas económicas del nivel nacional (Sentencia T-565-92)²², lo cual no solo se refiere a la relación alcalde-gobernador sino también a la de gobernador-presidente. Dicha condición excluye la posibilidad de que la autoridad del nivel superior revoque los actos de una de nivel más pequeño que resulten del normal desempeño de la entidad territorial en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas de manera exclusiva.

Esta garantía, no significa que los actos expedidos por una autoridad territorial queden sin control, ya que en el caso de que un acto de un alcalde o del concejo municipal, por ejemplo, desconozca los derechos de las personas o sea contrario a normas de superior jerarquía, el control gubernamental debe orientarse a “la impugnación de aquellos o el cruce que puede hacer el gobernador contra dichos actos ante el Tribunal competente por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad” (Sentencia T-565-92)²³. De igual manera, si un alcalde adopta una medida donde el interés del municipio entre en tensión con el interés departamental o nacional es necesario que las autoridades intenten resolver el conflicto específico, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Sentencia C-643-99).

3. La autonomía territorial más allá del diseño normativo. Su puesta en práctica

Las diferentes restricciones normativas que configuran nuestros actuales niveles de autonomía territorial, contribuyen a un limitado protagonismo del Estado y de las comunidades en los niveles subnacionales. Dicho protagonismo y margen de maniobra, aunque limitados, abren la posibilidad para que sean las mismas comunidades junto con las autoridades de su territorio las que tomen las decisiones que les afectan directamente, que aunque enmarcadas en un diseño normativo superior, deben ajustarse a sus propias realidades. Lo anterior, debido a que la autonomía y junto a ella la descentralización, llevan implícita la posibilidad del logro de enormes beneficios sociales y el mejoramiento constante de las condiciones de la calidad de vida de la población.

²² Ver también Sentencia C-643-99.

²³ Ver también Sentencia C-643-99.

La necesidad en el otorgamiento de mayores y crecientes niveles de autonomía a las entidades territoriales es una verdad aceptada e indiscutible en el imaginario colectivo, debido a la importancia que reviste dicho elemento para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad territorial a través de la toma de decisiones concertadas y coherentes con las necesidades sociales. Sin embargo, es poco lo que se ha debatido acerca de las condiciones previas requeridas para que las entidades territoriales y sus comunidades puedan, realmente, asumir y ejercer la autonomía, ya que esta por sí sola no es garantía para que se logre una gestión pública eficiente, eficaz y acorde con la realidad social específica. En este caso no se trata de la calidad y características del instrumento, sino de la capacidad de su propietario para darle un uso adecuado. Tema que no fue tomado en cuenta cuando se consolidó el proceso de descentralización con la Constitución Política de 1991, cuya promesa era abrir espacios de mayor autonomía territorial.

Aun, si desde el legislativo se abriera la posibilidad de ampliar el margen de autonomía territorial presente en la actual base normativa, la ampliación de sus efectos positivos estaría mediada por factores que en el pasado han sido los causantes de importantes distorsiones a la hora de buscar su verdadera consolidación y que en la actualidad contribuyen de manera decisiva en los bajos niveles de éxito de la descentralización evidenciando una pobre capacidad institucional tanto desde el Estado como desde la sociedad misma.

La base institucional del Estado a nivel territorial

El reconocimiento de las evidentes debilidades institucionales del Estado y la importancia del fortalecimiento de sus capacidades es un tema que aunque no es reciente, permanece vigente. Esta preocupación por fortalecer al Estado se materializó en lo que algunos han denominado las reformas de segunda generación cuyos propósitos generales se han orientado a mejorar sus instituciones para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, la responsabilidad y la participación democrática en el control burocrático gubernamental mediante la reestructuración de incentivos organizacionales (Lescano 2007, 18). Este interés de mejorar la gestión pública no solo se ubica en el nivel nacional del Estado, sino que se traslada

como una prioridad inapelable hacia el ámbito local, por ser el espacio donde se concreta el vínculo entre sociedad y Estado y el nivel estatal que mayores responsabilidades ha adquirido en las últimas décadas.

En la mayoría de los casos, la capacidad institucional ha tendido a relacionarse con capacidad burocrática de gobierno estableciendo estrechos vínculos con los conceptos de eficiencia y eficacia (Stiglitz 2001; Ospina 2002; Banco Mundial 1997). Para el Banco Mundial (1995) la capacidad del gobierno local debe medirse a través de las herramientas que permitan al gobierno municipal desempeñarse con éxito. Entre estas herramientas se cuentan el trabajo, el capital y la tecnología. Desde estas perspectivas, la capacidad institucional no se mide por sus resultados, sino por los medios con los que cuenta para cumplirlos. Para otras interpretaciones (Repetto 2003, 6), la capacidad institucional del gobierno local hace referencia a la capacidad que tienen las instancias públicas de identificar, priorizar y dar solución a las necesidades y problemáticas sociales dentro de su territorio. En tal sentido, la capacidad del Estado debe ser un medio para conseguir un fin social, pero además una condición en permanente evolución cuya situación ideal debe ser el mejoramiento continuo. En esta perspectiva, no solo importan los medios sino, principalmente, los resultados.

Lo anterior conduce a considerar que al analizar la capacidad institucional del e Estado es necesario correr la frontera más allá de los aspectos exclusivamente administrativos, debido a que existen otros factores que pueden afectarla de forma importante y que también requieren atención. Aunque es importante resaltar la importancia de fortalecer al Estado en aspectos como la profesionalización administrativa, la planeación, el control y la evaluación, así como en la disponibilidad suficiente de recursos; es necesario resaltar que estas reformas no son suficientes por la presencia de otros condicionantes; como, por ejemplo, que la creación de capacidades institucionales es una decisión sobre la cual influyen consideraciones político-electorales (Moreno 2007, 2).

En sus orígenes, la descentralización política se planteó como una fortaleza para los gobiernos territoriales, debido a las ventajas que significan para una comunidad contar con gobernantes propios y además poder participar activamente del cogobierno de su territorio. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los actores políticos en competencia han recurrido al clientelismo como estrategia predomi-

nante para mejorar sus posibilidades de triunfo electoral, utilizando el aparato burocrático como fuente para recompensar el apoyo brindado por sus activistas (Moreno 2007, 3). Esta situación se ha convertido en una debilidad importante para la capacidad de los gobiernos municipales, que afecta por un lado su potencial administrativo, pero además evidencia la pobreza de la capacidad política de los gobernantes.

La experiencia ha demostrado que la vía democrática no garantiza por sí misma la elección de autoridades con la suficiente capacidad de gobierno. Aunque las elecciones competitivas, libres e imparciales son la esencia de la democracia, su inevitable *sine qua non*, los gobiernos salidos de unas elecciones pueden ser ineficientes, corruptos, miopes, irresponsables, dominados por intereses minoritarios e incapaces de adoptar las decisiones que demanda el interés general. Estas características hacen de estos gobiernos algo indeseable, pero no los convierten en antidemocráticos. Estas distorsiones evidencian que aunque para muchas entidades territoriales son escasos los espacios permitidos por la ley y la Constitución para ejercer una verdadera dirección política a través del liderazgo de nuestros gobernantes, aun estos últimos no están suficientemente preparados para asumir esta responsabilidad. En tales circunstancias la autonomía no cuenta con el terreno abonado para su correcto desarrollo.

Desafortunadamente, el exceso de confianza puesto en la elección popular ha impedido la consideración de otras alternativas de selección de autoridades. Si bien, el mecanismo democrático se considera una excelente alternativa, no debería ser incompatible su articulación con mecanismos de medición de la capacidad de gobierno, lo cual filtraría en primera instancia la misma postulación de candidatos y dotaría a las comunidades de medios idóneos para la identificación de las mejores opciones disponibles, basándose no solo en los perfiles políticos tradicionales fundados en promesas, sino en las capacidades reales de hacer gestión pública, orientadas al bienestar colectivo.

La base institucional social

Es evidente que el fenómeno de transformación del Estado lleva implícito un alcance mayor al de la modificación estructural y funcional del aparato estatal. El traslado principalmente de poder de decisión al nivel local es la oportunidad para lograr la movili-

ción de la sociedad civil organizada en torno de sus demandas ciudadanas, ya que requiere que los intereses sociales dejen de constituirse al interior del Estado (Fleuri 2004). Aunque se produce una transformación del Estado y de su rol, esto a su vez entraña una reforma de la sociedad civil, lo que significa que se produce una redefinición de las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ambas esferas (Oszlak 1997). La autonomía más que ser un privilegio en propiedad del Estado a nivel territorial, se configura en beneficio del interés colectivo, condicionando su ejercicio a la participación activa de la comunidad y al diálogo constante entre ésta y el gobierno territorial (Sagawe 2004, 15).

Sin embargo, si bien la participación ciudadana es determinante en la toma de decisiones, no todo ejercicio participativo-democrático es bueno. Recordemos que nuestro diseño normativo ha cerrado muchas posibilidades a la participación y al ejercicio de gobierno, de tal forma que no se puede estimular la participación para temas cuyo alcance se encuentra taxativamente delimitado por la norma. El líder democráticamente elegido debería ser capaz de identificar las oportunidades y los espacios aptos para la participación. Pero, aún más, el líder democrático debería actuar con neutralidad y favorecer siempre las decisiones que representen un mayor impacto positivo para el bien común.

Por otro lado, aunque una decisión resulte de un ejercicio democrático, ello no la convierte automáticamente en la mejor decisión, ni siquiera, en ocasiones, en una buena decisión. La captura de los espacios democráticos participativos por grupos organizados que persiguen intereses particulares ha reducido los márgenes de legitimidad de la participación, más cuando muchos problemas y necesidades de gran alcance, al no contar con voceros, quedan excluidos de la agenda pública. En estos casos, le corresponde al Estado ser consciente de los intereses que representan estos grupos, pero igualmente de los que no encuentran quien los represente (BM 1997, 125). En otras oportunidades, la participación es manipulada como mecanismo de legitimación del líder democráticamente elegido, sin ninguna repercusión en el proceso de toma de decisiones. Esto hace que “el mayor peligro derivado de una democracia irrestricta y disfuncional sea que desacredite a la propia idea de la democracia, echando un manto de dudas sobre cualquier forma de gobierno popular” (Zakaria 2003, 284).

Una sociedad poco preparada para asumir las responsabilidades derivadas de la autonomía hará un pobre ejercicio de ella o terminará siendo manipulada por diferentes actores. El desconocimiento mismo de la sociedad acerca de sus derechos y la importancia de su papel en el ejercicio de gobierno, en los procesos de toma de decisiones, veeduría y seguimiento a la gestión han dado vía libre a las malas prácticas de gobierno. Si bien, el compromiso civil florece más fácilmente entre ciudadanos y grupos organizados cuando tienen un sector público competente como interlocutor (Evans 2007, 117)²⁴, la sociedad puede jugar un papel trascendental en la movilización de fuerzas autónomas que presionen procesos de cambio institucional en el Estado. La experiencia ha evidenciado que la sociedad civil ha sido un actor con gran capacidad de incidir tanto positiva como negativamente en la naturaleza de las prácticas políticas y administrativas de su territorio.

Por otro lado, aunque la descentralización junto con su importante componente de autonomía apareció estrechamente vinculada al ejercicio de la participación, es claro que esta es una alternativa válida pero no la única a la hora de identificar problemas y plantear soluciones. Aun teniendo una sociedad lo suficientemente fortalecida para el ejercicio democrático, la gestión local requiere la adecuada articulación entre el componente participativo, el componente técnico y administrativo de la administración local y el papel político activo del gobernante, siendo este último el responsable de tomar las decisiones con fundamento en los insumos ofrecidos por la administración, los ciudadanos y su propio criterio. En este sentido, la participación ofrece mejores resultados cuando se combina con una buena gestión pública y no en sustitución de esta (BM 1994, 83). Esto se debe a que no todos los temas son susceptibles de discutirse y decidirse por la vía democrática, muchos de estos requieren ser manejados por expertos, ya que en ello radica la importancia de la delegación; es decir, en la búsqueda de un mejor gobierno, que se espera que sea ejercido por individuos interesados y con experiencia en los asuntos públicos, pero que además deban rendir cuentas al conjunto de los ciudadanos (Zakaria 2003, 274).

²⁴ Evans parte de la evidencia de varios estudios que demuestran la existencia de una sinergia entre sociedad y estado. Así, mientras uno de estos dos actores se fortalece, ello conducirá al fortalecimiento del otro, en una relación de circularidad.

Conclusiones

La autonomía en Colombia, aunque no trascienda los límites administrativos por enmarcarse en un Estado unitario, hace parte de las reformas que revolucionaron la institucionalidad de nuestro país desde finales de la década de los años 80 del siglo XX. Su importancia radica en la reivindicación de los territorios y de sus energías ralentizadas por el centralismo, con miras a garantizar la adecuación de los marcos normativos a las particularidades sociales, económicas y políticas de las entidades territoriales y reducir por cualquier medio que las decisiones más importantes sean tomadas por autoridades e instancias externas. Sin embargo, una mirada rápida a los preceptos constitucionales que enmarcan el ejercicio de la autonomía permite identificar importantes restricciones que reducen de manera importante su desarrollo y consolidación. Aunque desde la Constitución Política se establezcan los niveles mínimos

irreductibles de la autonomía, las providencias de la Corte Constitucional plantean la necesaria subordinación de esta ante la existencia del principio unitario como jerárquicamente superior, lo cual conduce a que el reducto mínimo tenga importantes excepciones cuando se trata de defender la unidad nacional. Aun así, la autonomía como factor reivindicador de los territorios ofrece importantes oportunidades tanto a los gobiernos como a la sociedad en los procesos de toma de decisiones y gestión a través de la participación, el control social y las veedurías ciudadanas. Es por estos motivos que resulta inevitable no solo analizar las oportunidades presentes para la autonomía en los diseños de las normas sino además voltear la mirada hacia los niveles de capacidad disponibles en los gobiernos y la sociedad civil para responder a los grandes retos que plantea la autonomía territorial.

- Banco Mundial. 1997. Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación.
- _____. 1995. "Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica". En *La descentralización y el Desarrollo Institucional en Colombia*. Banco Mundial.
- Constitución Política de Colombia. <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>
- Evans, Peter. 2007. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Colombia.
- Ferrando Badía, Juan. 1963. El Estado regional como realidad jurídica independiente. *Revista de Estudios Políticos* No. 129-130: 75-120.
- Fleuri Sonia. 2004. Ciudadanías, exclusión y democracia. *Revista Nueva Sociedad* 193 (septiembre-octubre).
- Hernández Martínez, Pedro Alfonso. 1999. *Descentralización, desconcentración y delegación*. Colombia: Legis.
- Kant, Immanuel. 1999. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. España: Ariel.
- Lescano, Héctor. 2007. *Reforma del Estado cruce de caminos y responsabilidades compartidas*. <http://www.onsc.gub.uy/gxpsites/Archivos%5CPublicacione>s%5CRevistaONSC%5CR32%5C03.Dr.Lescano32.pdf.
- Morelli Rico, Sandra. 1996. *La autonomía territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Moreno Jaimes, Carlos. 2007. Los límites políticos de la capacidad institucional un análisis de los gobiernos municipales en México.
- Ospina, Sonia. 2002. Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: Portugal, octubre.
- Oszlak, Oscar. 1997. Estado y Sociedad. *Revista Reforma y Democracia* No. 9.
- Real Academia Española. 2001. Diccionario de la Lengua Española. http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=autonomia
- Repetto, Fabian. 2003. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- Sagawe, Thorsten. 2004. "Autonomía territorial: un desafío conceptual". En *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: FESCOL.
- Solozábal, Juan José. 1992. Sobre el estado autonómico español. *Revista de estudios políticos* 78, octubre-diciembre.
- Soto, Carlos A. 1992. Fundamentos de la autonomía municipal. *Revista Interamericana de Planificación* XXV No. 97, (enero-marzo): 179.
- Stiglitz, Joseph. 2002. Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. *Revista Reforma y Democracia*, No. 22. Caracas.
- Ulrich, Wilcken. 1959. Historia de Grecia: en la perspectiva del mundo antiguo. 3a. Madrid: Editorial Pegaso. 458 p.
- Zakaria, Fareed. 2003. El futuro de la libertad. Taurus.

Sentencias de la Corte Constitucional

- Sentencias C-478-92, C-517-92, T-565-92, C-004-93, C-126-93, C-105-04, C-216-94, C-084-95, C-263-96, C-219-97, C-284-97, C-1187-00, C-540-01, C-579-01, C-1051-01, C-1112-01, C-504-02, C-538-02, C-983-05, C-346-97, C-447-98, C-066-99, C-643-99, C-535-96, C-636-96, C-720-99, C-987-99, C-600A-95.

para citar el presente artículo:

| Estilo Chicago autor-fecha: | Estilo APA: | Estilo MLA: |
|---|---|--|
| Duque Cante, Naidú. 2009. La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. <i>Administración & Desarrollo</i> 37 (51): 109-124. | Duque Cante, N. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. <i>Administración & Desarrollo</i> , 37 (51), 109-124. | Duque Cante, Naidú. "La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia." <i>Administración & Desarrollo</i> 37.51 (2009): 109-124. |