

**LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA EN  
LA CONSTITUCIÓN DE 1991  
APLICACIÓN AL MUNICIPIO DE IMUES**

**MARIA TERESA PAZ ALAVA  
WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO**

**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
SAN JUAN DE PASTO  
2006**

**LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA EN  
LA CONSTITUCIÓN DE 1991  
APLICACIÓN AL MUNICIPIO DE IMUES**

**MARIA TERESA PAZ ALAVA**

**WILLIAM ARBEY TEPUD VERDUGO**

**Trabajo de Grado presentado para optar por el título de especialistas en  
Derecho Administrativo**

**ASESORA DE TESIS**

**Doctora. BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**

**Magistrada Tribunal Administrativo de Nariño**

**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO**

**SAN JUAN DE PASTO**

**2006**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

**“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de su autor”**

**Artículo 1º del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1996.  
Emanado del Honorable Consejo Directivo de la  
Universidad de Nariño**

**NOTA DE APROBACIÓN**

**APROBADO**

**BEATRIZ ISABELMELODELGADO PABÓN**

**ASESORA**

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**JURADO**

**RODRIGO YÉPEZ**

**JURADO**

**San Juan de Pasto, Noviembre de 2006**

## CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	9
2.	ANTECEDENTES DEL MANEJO PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA.....	11
3.	EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	16
3.1.	LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL.....	16
3.2.	LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	17
3.2.1.	Régimen de la descentralización fiscal en la Constitución Nacional de 1886 (Acto Legislativo No. 1 de 1968).....	20
3.2.2.	Régimen de la descentralización fiscal en la Constitución Política de 1991 (Acto Legislativo No. 1 de 2001).....	21
3.3.	EL FENÓMENO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.....	23
4.	EL PRESUPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	25
5.	AUTONOMIA PRESUPUESTAL.....	29
5.1.	COMPATIBILIDAD DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA CON LOS ELEMENTOS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO.....	30
5.1.1.	República Unitaria.....	30
5.1.2.	Descentralización.....	31
5.2.	AUTONOMIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	33
5.3.	MODELOS ALTERNATIVOS DE AUTONOMÍA PRESUPUESTAL.....	34
5.3.1.	Autonomía presupuestal acentuada.....	35
5.3.2.	Autonomía presupuestal restringida.....	36
5.4.	AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	37
6.	COMPETENCIAS Y RECURSOS.....	39
6.1.	COMPETENCIAS DE LA NACIÓN Y DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	40
6.1.1.	La Nación.....	41
6.1.2.	El Departamento.....	43
6.1.3.	El Municipio.....	46
6.2.	ÓRGANOS RELACIONADOS CON LA MATERIA PRESUPUESTAL.....	49
6.3.	FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	50
6.3.1.	Transferencias Intergubernamentales.....	51
6.3.1.1.	Sistema General De Participaciones.....	51
6.3.1.2.	Las Regalías.....	52
6.3.2.	Esfuerzo Fiscal Propio.....	53
6.3.2.1.	Impuestos Directos.....	54
6.3.2.2.	Impuestos Indirectos.....	54
6.3.2.3.	Ingresos No Tributarios.....	54

6.3.3. Endeudamiento .....	55
6.4. PROCESO DE ACOPIO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS DINEROS PÚBLICOS DESTINADOS A LAS TRANSFERENCIAS.....	55
6.4. DERECHO DE PROPIEDAD DE LOS MUNICIPIOS.....	57
7. CONTROL AL PRESUPUESTO.....	58
7.1. CONTROL POLITICO.....	58
7.2. CONTROL ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO.....	58
7.3. CONTROL FISCAL.....	58
7.4. OTROS CONTROLES.....	59
7.4.1. Control Técnico – Jurídico.....	59
7.4.2. Control Interno.....	59
8. PROCESO PRESUPUESTAL MUNICIPAL.....	60
9. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA.....	62
9.1. INCREMENTO DE LA BRECHA FISCAL POR CAUSA DE LAS TRANSFERENCIAS.....	62
9.2. PEREZA FISCAL.....	63
9.3. ENDEUDAMIENTO DE ALGUNOS MUNICIPIOS.....	65
10. APLICACIÓN AL MUNICIPIO DE IMUES.....	66
10.1. INFORMACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO DE IMUES.....	66
10.2. RECURSOS DEL MUNICIPIO.....	66
10.2.1. Recursos Propios.....	67
10.2.2. Transferencias.....	67
10.2.3. Créditos.....	67
10.2.4. Recursos no convencionales.....	68
10.3. COMPETENCIAS.....	68
10.3.1. Sector educativo.....	69
10.3.2. Sector salud.....	69
10.3.3. Sector saneamiento básico .....	70
10.3.4. Sector vial.....	70
10.3.5. Sector agropecuario .....	71
10.4. INGRESOS Y GASTOS.....	71
10.5. ENDEUDAMIENTO DEL MUNICIPIO.....	72
10.6. NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS EN EL MUNICIPIO DE IMUES .....	73
10.7. EL MUNICIPIO DE IMUES A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	73
11. CONCLUSIONES.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	77

## RESUMEN

A lo largo de la historia, el municipio colombiano no ha sido dotado de instrumentos de política pública que le permitan alterar las dinámicas de los procesos económicos. Antes de la Constitución de 1991, el Estado colombiano se caracterizó por su organización centralista en cuanto al recaudo de tributos y los servicios públicos solo le correspondían al nivel central.

El proceso de descentralización y la Constitución de 1991 abrieron la posibilidad de que las entidades territoriales, especialmente los municipios tengan autonomía administrativa, entendida como la capacidad de las autoridades para tomar sus propias decisiones a favor de los intereses del respectivo departamento, distrito o municipio.

Sin embargo, hoy en día el alcance de la aplicación de la autonomía pregonada en la Constitución acerca del tema económico no ha sido desarrollado plenamente. La autonomía de las entidades territoriales en los Estados Unitarios como el nuestro no es absoluta y le corresponde a la Constitución y a la Ley establecer los límites para el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales.

Este trabajo analizará el desarrollo de la autonomía económica de los municipios desde dos perspectivas. La primera define el desarrollo de la autonomía económica de éstas entidades in la Constitución política y cual ha sido su concreción in el ámbito legal en esta materia. Desde otra perspectiva, se va a estudiar si este modelo jurídico favorece el desarrollo de los municipios o por el contrario incrementa la corrupción.

La investigación identificará las competencias asignadas a los entes territoriales y la distribución de los recursos económicos según el Texto Superior. En este punto es importante reconocer que los municipios recogen pocos recursos de su esfuerzo fiscal y casi todos los ingresos recaudados provienen del nivel central. Dichos recursos tienen su propia destinación que ya ha sido establecida por el gobierno central.

Los aspectos teóricos serán aplicados a la investigación práctica para determinar si la autonomía presupuestal está definida en la clasificación jurídica de la Constitución de 1991 y ésta ha contribuido con el desarrollo del Municipio de Imués.

## ABSTRACT

Along the history, the Colombian municipality has not had instruments of public politics that allow them to alter the dynamics of the economic processes. Before the Constitution of 1991, the Colombian State was characterized by its centralism in the organization, the tribute and the expense. The public services corresponded to the central level only.

The Process of decentralization and the Constitution of 1991 opened the possibility that the territorial Entities, especially the municipalities, have administrative autonomy, it means the ability of the local authorities to take their own decisions to favor the interests of the respective department, district or municipality.

However, today the reach of the autonomy application expressed on the Constitution about the economic theme has not been developed at all. The autonomy of the territorial entities in Unitary States as ours is not absolute and it corresponds to the Constitution and the Law to establish the limits for the exercise of the autonomy of the decentralized entities.

This work will analyze the development of the economic autonomy of the municipalities from two perspectives. The first, to define the environment of the economic autonomy of those entities in the Political Constitution and which has been their concretion in the law about this matter. From another side, it is going to study, if this juridical model favors the development of the municipalities or it increases the corruption.

The Investigation will identify the competitions granted to the territorial entities and the distribution of the economic resources made by the Superior Text. In this point, is important to recognize that the municipalities take few resources for they and almost all the sources come from de central level, and the money have their own destination, established for the central government.

The theoretical budgets will be applied to the aspect practical investigation, to determine if the economic autonomy defined in the juridical classification starting from the Constitution of 1991, has contributed with the development of the municipality of Imues.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las posibilidades de incidir en el desarrollo de un municipio Colombiano dependen de los instrumentos de política pública, tales como el control de la liquidez del sistema financiero, la regulación del tipo de cambio y aranceles, las decisiones sobre gasto e inversión pública, el manejo del sistema impositivo y la fijación del salario mínimo legal, entre otros. Sin embargo, a lo largo de la historia, los Entes territoriales colombianos no han sido dotados de instrumentos de política pública que les permitan alterar, significativamente la dinámica de los procesos económicos.

Antes de la Constitución de 1991, el Estado Colombiano se caracterizaba por su marcado centralismo en el que la organización, la tributación, el gasto y los servicios públicos correspondían de forma exclusiva al nivel central.

Junto con el Proceso de descentralización, la Constitución de 1991 abrió la posibilidad de que las Entidades territoriales, en especial los municipios, dispongan de autonomía administrativa, entendida como la facultad de las autoridades locales para tomar sus propias decisiones en pro de favorecer los intereses del respectivo departamento, distrito o municipio.

Aunque la Carta Fundamental otorgó a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias asignadas por la Constitución y la Ley, participar en las rentas nacionales, adoptar los planes y programas de desarrollo económico, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Hoy en día el alcance de la aplicación de la autonomía pregonada por la Constitución en el plano presupuestal, no ha sido desarrollado plenamente, por cuanto la autonomía de las entidades territoriales en Estados Unitarios como el nuestro no es absoluta y le corresponde a la Constitución y a la Ley establecer los límites para el ejercicio de la autonomía de las entidades descentralizadas.

En este marco, el objeto de este trabajo consiste en analizar el desarrollo de la autonomía presupuestal de los municipios desde dos perspectivas. En la primera se tratará de definir el ámbito de la autonomía presupuestal de esos entes en la Constitución Política y cual ha sido su concreción legislativa en la materia. Desde otro plano, se estudiará, básicamente, si ese régimen jurídico de la autonomía presupuestal favorece el desarrollo de los municipios o por el contrario incrementa la corrupción. En este punto, y mas concretamente en cuanto al desarrollo de los municipios se tomará como marco de referencia el caso del municipio de Imués (Nariño).

A fin de responder los anteriores cuestionamientos, esta Investigación comenzará por recorrer los antecedentes normativos del manejo del presupuesto tanto a nivel nacional como local; pasará por el proceso de descentralización que experimentó Colombia y su consagración en la Constitución de 1991; estudiará la regulación constitucional y legal del presupuesto y cual ha sido el alcance que le ha fijado la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de autonomía presupuestal de los municipios; expondrá los modelos alternativos de Autonomía presupuestal existentes y cual de ellos ha sido adoptado. Todo con miras a caracterizar su funcionamiento teniendo en cuenta las competencias otorgadas a los entes territoriales y la distribución de los recursos económicos efectuada por el Texto Superior.

Con esos presupuestos teóricos se solventará el aspecto fáctico de esta investigación, con el fin de establecer si el régimen de autonomía presupuestal definido en el ordenamiento jurídico a partir de la Constitución de 1991, ha contribuido con el desarrollo del municipio referenciado.

## **2. ANTECEDENTES DEL MANEJO PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA**

Colombia viene de una tradición centralista y de una inconveniente unidad de Iglesia - Estado que se ha fracturado sólo recientemente. El centralismo implicaba una tributación sin representación a la que los ciudadanos se resistían con evasión y elusión. La comunidad local no tenía nada que decir sobre su propia organización, tributación, gasto, servicios públicos y, mucho menos, acerca del manejo presupuestal de sus recursos.

Durante el Gobierno de José Hilario López, la ley de 4 de junio de 1851 fue la precursora en materia presupuestal al establecer disposiciones que regulaban este tema. La Revolución fiscal de mitad del siglo XIX (1858) descentralizó algunas rentas hacia las provincias; por primera y única vez las entidades territoriales tuvieron ingresos suficientes para atender los gastos públicos que se atendían a nivel local.

En 1886 se consolidó históricamente el gobierno central y éste procedió a despojar de soberanía a los poderes municipales, nombrando a sus mandatarios. Al impedir que el ciudadano eligiera a sus representantes, intervenir en materia de tributación y gasto público, el poder central lo alejó de su participación en la función pública. Los tributos se imponían en las aduanas y los impuestos a la propiedad eran escasos, pues los concejos municipales devinieron en cuerpos atrofiados dominados por los propietarios de tierras, quienes siempre rehusaron tributar.

Las decisiones sobre gasto público se tomaban en forma arbitraria de acuerdo con el acceso al poder que pudieran tener los distintos agentes, ya fueran representantes de intereses gremiales o regionales. Los políticos llevaban a cabo el gasto a espaldas de la opinión pública y era frecuente que apropiaran una parte importante de éste para financiar sus campañas.

En 1892, durante la Presidencia de Miguel Antonio Caro, se sancionó la Ley 33, mediante la cual se estableció un Presupuesto Público con vigencia de 2 años y se permitió la autonomía a cada entidad ejecutora para poder confeccionar su anteproyecto de presupuesto<sup>1</sup>.

En la Carta del 86, los departamentos ejercían sobre los municipios “la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local

---

<sup>1</sup> GOMEZ, Ricardo Jorge. Presupuesto Público Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2000. pág.24.

y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen”, de acuerdo con el artículo 182 de dicha Constitución.

Los nueve Departamentos establecidos en aquella época fueron subdivididos y sus rentas fueron transferidas al gobierno central (Gobierno de Reyes - 1905). “Contra esta política reaccionó la Asamblea Constituyente de 1910, devolviendo a los departamentos como rentas propias varias de las que les había conculcado el gobierno de Reyes (degüello, licores, tabaco) y estableció el principio que pasaría a ser el artículo 183 de la anterior Constitución, según el cual “los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías de la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupadas sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada”<sup>2</sup>.

Durante el gobierno de Pedro Nel Ospina, se contrató la Misión presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer, quien recomendó un novedoso sistema presupuestal, a través de la Ley 34 de 1923 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, donde se incluyó el principio “No puede efectuarse gastos ni percibirse ingresos que no se hallen previstos en la Ley de presupuesto”. Además, de sus recomendaciones, se creó el Banco de la República, la Contraloría general de la República y se dieron bases para la contabilidad pública<sup>3</sup>.

El Departamento de la Contraloría fue creado a través de la Ley 42 de 1923, como un servicio nacional administrativo con independencia de los demás departamentos administrativos. Más tarde, Enrique Olaya Herrera, invita por segunda vez a la comisión Kemmerer, y con el Decreto 911 de 1932, estableció a la Contraloría como una oficina de contabilidad y control fiscal.

En 1950, el presidente Mariano Ospina Pérez sancionó el Decreto Legislativo 164, a través del cual introdujo importantes reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, entre ellas, se creó la Dirección General del Presupuesto, como ente encargado de la programación, ejecución y control administrativo del Presupuesto Nacional y delegó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el único ente autorizado para comunicarse con el Congreso en relación con los asuntos presupuestales.

Con el decreto extraordinario 1675 de 1964, el presidente Guillermo León Valencia entregó mayores responsabilidades al departamento Nacional de

---

<sup>2</sup> RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. 1996. Bogotá. Pág. 351.

<sup>3</sup> OJEDA PEÑARANDA, Diego Luis. Manual de Hacienda Pública. Librería Ediciones del Profesional Ltda.. 2006. Bogotá D.C. pág. 54.

Planeación, en especial, al encargarlo del gasto de inversión.

A lo largo del siglo XX el orden jurídico – político en el país generó un doble proceso de centralización y desmunicipalización. La centralización dio lugar a una estructura jerárquico – territorial en donde el Estado – Nación se constituía en el eje en torno al cual giraba una institucionalidad basada en el discurso y práctica de la integración, tanto administrativa como decisional de los niveles jurídico – administrativos que en la orientación y manejo de los recursos y las políticas públicas, concentraban y centralizaban, territorial y funcionalmente el poder en el ejecutivo o en la figura del presidente, y la integración funcional de territorios y sectores en la constitución de los mercados y la reproducción de los agentes económicos y sociales que concentraban las acciones redistributivas en la asignación y movilización de los recursos económicos, atendiendo los principales intereses de la sociedad en la orientación de las políticas económica y social.<sup>4</sup>

La reforma de 1968 trató de ampliar la descentralización administrativa y empezó en el campo fiscal, pero se abstuvo de explorar el campo político. En los años setenta se empezó a dismantelar el Estado Benefactor y comenzó el proceso descentralizador, se cuestionó la capacidad del Gobierno Nacional para administrar los intereses generales de la Nación, razón por la cual se otorgó a las Entidades y niveles descentralizados competencia para ello.

Con la Ley 46 de 1971 apareció el Situado Fiscal y mediante la ley 33 del 68, se estableció una participación de los municipios en los recaudos del recién creado impuesto a las ventas. No obstante, dicha reforma buscaba el fortalecimiento del poder público y del sistema centralista, con la creación de los Servicios seccionales de salud y de los Fondos Educativos Regionales, manejados por las instancias del gobierno central.

En 1975, a partir de las conclusiones de la “Comisión Echandía”, el gobierno presentó un proyecto de reforma al régimen departamental y a la administración de justicia que se frustró, así como las enmiendas aprobadas por el legislativo en el año 1979. Se formularon reformas en cuanto a la contabilidad de la Nación, los establecimientos públicos y las entidades descentralizadas quedaron sometidos a un régimen de control estricto en el manejo de las decisiones presupuestales. La Contraloría General de la República fue dotada de instrumentos para el auditaje de los aspectos presupuestales y legales del gasto público.

En 1977, el Presidente Alfonso López Michelsen propuso una convocatoria a la

---

<sup>4</sup> DUQUE DAZA, Javier. Procesos de Descentralización y Tipos de Gestión local en el Norte del Valle del Cauca. Univalle. Santiago de Cali. 1999. Pág. 23.

Asamblea Nacional Constituyente, en la cual se pretendía efectuar un replanteamiento de los regímenes departamental y municipal. “En su propuesta planteó que “no se trataba solamente de descentralismo frente a la capital, sino de la justa aspiración de zonas olvidadas, dentro de los departamentos, que el gasto público se concentre alrededor de la capital, mientras entidades municipales o distritos territoriales, que se podrían crear entre varios municipios, languidecen por falta de recursos oportunamente suministrados”. Veía la necesidad de redistribuir competencias y asignar recursos a los municipios y a las asociaciones municipales, sin acabar con los departamentos.<sup>5</sup> Sin embargo, el proyecto fracasó.

Con la llegada de la modernización del Estado, Misael Pastrana Borrero promulgó el decreto 294 de 1973 o Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, reemplazado durante el periodo de Virgilio Barco Vargas, cuando se promulgó la Ley 38 de 1989. Dicha Ley integró el Consejo Superior de la Política Fiscal (CONFIS), para que ejerza la dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal. Asignó mayor participación al Departamento Nacional de Planeación, al Consejo Nacional de Planificación (CONPES), y a los Consejos Regionales de Planificación (CORPES), a fin de introducir mayores mecanismos de planificación en el sistema presupuestal colombiano. Así mismo, facultó a los entes territoriales para emitir sus propios códigos fiscales y estatutos presupuestales y las divisiones y secciones delegadas de presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pasaron a formar parte de las estructuras y funciones de las entidades donde prestan sus servicios, para asegurar una mayor autonomía de los entes ejecutores<sup>6</sup>

Después de la década de los ochenta y con la Constitución Nacional de 1991, promulgada durante la Administración de César Gaviria Trujillo, el proceso de descentralización se ha venido consolidando. Sin embargo, durante el periodo anterior a dicha reforma, predominó la tendencia centralizadora y los Municipios se encontraban sometidos a las decisiones del nivel central, que desconocía las necesidades de los mismos, por tal razón los municipios fueron desarrollándose lentamente.

En materia de autonomía presupuestal, fueron importantes las reformas introducidas por intermedio de ella, pues la Carta fundamental reorientó las transferencias por situado fiscal a los departamentos y a los distritos y modificó el sistema de traslado de un porcentaje del recaudo del impuesto a las ventas por la participación en los ingresos corrientes de la Nación, a favor de municipios y distritos.

---

<sup>5</sup> DUQUE DAZA, Javier. Procesos de Descentralización y Tipos de Gestión local en el Norte del Valle del Cauca. Univalle. Santiago de Cali. 1999. Pág. 23.

<sup>6</sup> GOMEZ, Ricardo Jorge. Presupuesto Público Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2000. pág.24.

A través de la Ley 179 de 1994, se estableció que los estatutos orgánicos del presupuesto de las entidades territoriales debían ser expedidos conforme a los lineamientos incorporados en la Ley o Estatuto Orgánico del Presupuesto, armonizándolos a su propia organización administrativa.

En el Gobierno de Ernesto Samper Pizano, fue sancionado el decreto 360 de 1995, el cual se convirtió en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, conforme al artículo 54 de la Ley 179 del 94, donde facultaba al Gobierno Nacional para compilar las reformas introducidas dentro de esta Ley, con los aspectos vigentes en la Ley 38 de 1989.

Con la Ley 225 de 1995, Samper introdujo modificaciones al esquema del Sistema del Presupuesto Público Nacional y a través de ella se facultó al Ejecutivo para expedir y organizar el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Se fijó un periodo perentorio (31 de diciembre de 1996) para que los entes territoriales ajustaran sus normas orgánicas del presupuesto conforme lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Posteriormente fue sancionado el Decreto 111 de 1996, el cual al compilar las reformas introducidas, se constituyó en el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto que rige hasta el momento.

### 3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización, definida como un proceso político, administrativo y económico, se desarrolla mediante la transferencia de poder político, recursos y de competencias del nivel central a las entidades territoriales, en busca de garantizar el bienestar de la población con base en la autonomía y participación de los diferentes niveles del gobierno.

Cabe destacar que si bien la descentralización es un elemento primordial y casi infalible de toda administración moderna, no es tampoco un recurso de fácil uso ni de infalibles resultados. Si no se elige bien el tipo de descentralización con todas las medidas colaterales que requiere, el tiempo o el grado oportuno de descentralización, se corre el riesgo no sólo de frustrar la finalidad perseguida, sino incluso de agravar la situación, al arrojar al medio ambiente un ente burocrático, inerte, inepto, que llena nominalmente una función pero no la cumple o la cumple mal, desprestigiando con la experiencia concreta la bondad del proyecto por lo que se creó, es así como “la descentralización puede ser usada irresponsablemente, sin estudios adecuados, sin darle una estructura adecuada, y sin considerar concienzudamente sus implicaciones, su coordinación, su acción; no puede descentralizarse así como así, por el solo hecho de que la misma actividad no ha funcionado bien en la administración central o en la actividad privada”<sup>7</sup>.

Todos los entes estatales descentralizados (entres autárquicos, empresas del Estado, etc.) tienen algunas características básicas comunes, ellas son:

Tienen personalidad jurídica propia, cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, Su patrimonio es estatal, tiene capacidad de administrarse así mismos, son creados por el estado, están sometidos a un control estatal,

El proceso de descentralización hace de él una división que parte en una de orden territorial y en una por servicios, es así que para nuestro estudio nos concentraremos en la descentralización territorial.

#### 3.1. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

---

<sup>7</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado De Derecho Administrativo. Parte General. 1ra edición. Colombia. 1998. Pág. XIV - 18

La doctrina del Derecho Administrativo francés la define como el otorgamiento de competencias o funciones a entes regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre o bajo su responsabilidad. Es decir, que confiere a los municipios cierta autonomía para que puedan manejar sus asuntos por sí mismos.

Los elementos necesarios que permiten la existencia de la descentralización territorial son:

1. las necesidades locales
2. personería jurídica
3. autonomía financiera
4. autoridades locales

Según la doctrina, la descentralización territorial está inspirada en propósitos de eficiencia administrativa y de democracia. En cuanto a lo primero, se afirma que se gestionan mejor los recursos y las competencias cuando los problemas son atendidos en el escenario mismo de los acontecimientos por los personeros de las comunidades locales, y no por remotos burócratas que desde la lejanía de la capital de la república pretenden administrar todos los rincones del país. En cuanto a los segundo, la descentralización territorial permite el autogobierno de las diversas comunidades de que se compone la nación.<sup>8</sup>

Desde 1983, las medidas adoptadas en Colombia han estado orientadas a garantizar un proceso de descentralización integral, mediante la combinación de aspectos administrativos en la distribución de competencias; políticos, a través de la elección popular de alcaldes, gobernadores y la creación de mecanismos de participación ciudadana; y, fiscales, con el fortalecimiento de la capacidad tributaria territorial y el crecimiento progresivo del sistema intergubernamental de transferencias.

### **3.2. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

La descentralización territorial requiere como condición necesaria para su desarrollo real y efectivo, la existencia de un cierto grado de descentralización de carácter fiscal, entendida esta última como el traslado de competencias del poder central hacia las colectividades locales para captar recursos tributarios y disponer de ellos.

---

<sup>8</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Bases Constitucionales y legales del Ordenamiento Territorial Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001. Pág. 60.

Habida cuenta que los recursos tributarios recaudados por los entes locales no siempre son suficientes para cumplir sus competencias, estos deben acudir al poder central para que les arbitre aportes, auxilios o participaciones. Sin embargo, el manejo de esos recursos por parte de las entidades territoriales es limitado, dado que el gobierno central condiciona su manejo discrecional a través de la destinación específica de los mismos.

Por esta razón, la descentralización deja de ser efectiva si la entidad territorial se encuentra en la situación de un individuo teóricamente mayor y capaz, pero que depende de otro para su propio mantenimiento. La provisión de rentas propias suficientes para las colectividades locales constituye un prerrequisito para que pueda hablarse de una auténtica descentralización administrativa.

Esta claro que los sistemas para dotación de recursos fiscales pueden reducirse básicamente a dos: el de separación absoluta y el de interconexión. En el de separación absoluta, cada uno de los entes tiene asignados sus respectivos objetos de tributación, bien sea en forma exclusiva y excluyente, bien sea en concurrencia con los otros. Solo si los entes locales quedan dotados de autonomía sobre el objeto, es decir, sin limitaciones en las cuantías impuestas por el poder central y sobre todo con autonomía del producto, o sea con libertad de destinación, puede hablarse de efectiva descentralización fiscal.

En el sistema de interconexión algunos recursos de las entidades locales provienen de rentas propias separadas de la Nación, pero si son de orden tributario quedan sometidas a la autorización, límites y condiciones que fije la ley. Otros provienen de la Nación que recauda las más importantes rentas tributarias y luego las redistribuye en parte, entre aquellas entidades por diversos métodos. Nuestro país acogió este modelo.

Se observa en la actualidad una mayor dinámica en la gestión pública subnacional en Colombia, pero esto a su vez ha desatado ciertas tensiones y conflictos que pueden convertirse en obstáculos serios para la consolidación de la descentralización fiscal en el país. Se reconoce por ejemplo, la falta de liderazgo por parte de un organismo de alto nivel que asuma la responsabilidad de coordinar el proceso. Existe también una débil capacidad de gestión a la hora de asumir nuevas responsabilidades y administrar mayores recursos que propendan por un mayor desarrollo local o regional.

Es necesario corregir las asimetrías que prevalecen entre la asignación de transferencias y la posibilidad de obtención de recursos propios, con la delegación efectiva de gastos ya que el sistema actual debilita la posibilidad de actuar con instrumentos de estabilización fiscal y no se garantiza el esperado aumento en eficiencia, sustento teórico de la descentralización.

Debe reconocerse que los actuales sistemas de transferencias no ligan adecuadamente el gasto de los entes subnacionales con indicadores de costo, llevando incluso al incumplimiento de los porcentajes de destinación que la ley exige. Otro fenómeno conocido como "pereza fiscal" ha sido observado en especial en municipios pequeños. Los criterios de asignación de recursos llevan implícito un estímulo a la creación de nuevos municipios que técnicamente no son viables pero que van detrás de una renta mínima segura.

Finalmente, el endeudamiento se ha convertido en una vía fácil de obtener recursos sin un costo político significativo para el demandante actual pero que a las futuras administraciones puede reducirles los grados de libertad, máxime si hay un uso inadecuado de este instrumento financiero. Así, y como resultado de un mayor volumen de transferencias, el endeudamiento ha encontrado un nicho de mayor apalancamiento que podría traducirse, tal como ya se está vislumbrando en el país, en serios desequilibrios macroeconómicos.

El proceso descentralizador ha sido motivo de grandes transformaciones políticas, sociales y económicas en la historia reciente de Colombia y que reclama por la consolidación de sus entidades regionales y territoriales.

Los requisitos mínimos para desarrollar una descentralización fiscal son la existencia de cierta autonomía constitucional para los órganos de gobierno y la incorporación de manera más o menos permanente de los procesos decisorios del gobierno central sobre una base constitucional y en igualdad de circunstancias. ¿Será posible esto en Colombia, cuando los intereses regionales, siempre se han destacado por un marco político excluyente y poco participativo con la comunidad?

En nuestro país, se ha mostrado que los gobiernos subnacionales disponen de acceso limitado a las bases gravables, en donde el uso de los criterios de equidad (consistencia entre los recursos a recaudar y las necesidades de gasto) y de eficiencia (minimización del gasto de recursos) parecen no tener prioridad.

Encontraremos que es imposible desarrollar una descentralización efectiva en donde la nación, no termine rescatando a los niveles intermedios de Gobierno, es imposible que estos entes se financien autónomamente manteniendo la carga burocrática que el rótulo de ser departamento le incorpora a las regiones.

En general, las entidades territoriales, si bien cuentan con diversas fuentes de financiación, (múltiples impuestos), no tienen la autonomía suficiente para manejar la totalidad de sus recursos. El gasto territorial está en gran parte predeterminado por los mandatos emitidos desde el gobierno central. Cuestión que demuestra la incapacidad real de gestión de los niveles intermedios de Gobierno.

### **3.2.1. Régimen de la descentralización fiscal en la Constitución Nacional de 1886 (Acto Legislativo No. 01 de 1968)**

El situado fiscal está constituido por los dineros que la nación aporta para la Salud y la Educación. La cifra para cada departamento resulta de dividir el total destinado por el gobierno entre lo asignado a cada sector del periodo anterior, ajustado por un índice de crecimiento salarial determinado también por el gobierno sobre la población obtenida en el mismo año, por el índice de necesidades básicas insatisfechas. Se determinaron las categorías departamentales y distritales, el ingreso per-capita territorial y la dignidad de la población sobre el territorio según lo determine el CONPES. Se reconocería estímulos a departamentos y distritos cuyos gastos per-capita se encuentren por debajo del promedio de la categoría.

La previa repartición de competencias o servicios entre la Nación y las Entidades locales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los servicios asignados a cada una de ellas constituyó el denominado situado fiscal -figura que desapareció con el Acto Legislativo 1º de 2001-. Este método no puede calificarse propiamente como descentralización fiscal, puesto que la captación y distribución de los recursos siguen centralizados.

El Situado Fiscal fracasó porque (i) solo contempló dos planos para la interconexión de los recursos, la Nación de una parte y de la otra los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, dejando por fuera a los municipios, justamente las entidades con mayor vocación de prestación de servicios para el bienestar de la comunidad. Si bien es cierto se mencionan, los municipios solo eran beneficiarios indirectos en la participación de las transferencias. (ii) El criterio de que el treinta por ciento de la asignación se distribuya por partes iguales entre las entidades llamadas a participar, no respondió al principio de la igualdad jurídica que exige un tratamiento desigual para los que son desiguales. (iii) La disposición de que el setenta por ciento restante se distribuya proporcionalmente a la población, no corresponde a la realidad ni a las necesidades de los municipios. Es cierto que a mayor número de habitantes habrá mayores requerimientos de servicios, pero muchos de éstos, si por su naturaleza son rentables o autocosteables, serán de un menor costo unitario en su prestación a mayor número de usuarios. Este criterio puede entrañar la concentración de servicios en los núcleos de gran densidad demográfica y la consiguiente marginación de los escasamente poblados.

En conclusión, durante este periodo, no existió la descentralización fiscal pregonada, sino la redistribución de tareas y recursos, lo cual generó confusión de competencias e ineficiencia en la asignación de los recursos y provisión de los servicios sociales.

### **3.2.2. Régimen de la descentralización fiscal en la Constitución Política de 1991 (Acto Legislativo No. 1 de 2001)**

El Situado fiscal del artículo 356 de la Carta Fundamental fue eliminado y reemplazado por el nuevo concepto del Sistema General de Participaciones, cuyo objetivo se apoya en la atención de los servicios a cargo de los Departamentos, Distritos y Municipios y el suministro de los recursos para financiar adecuadamente su prestación, con prelación el servicio de salud y educación preescolar, primaria, secundaria y media. El Municipio es directo beneficiario de los recursos que antes solo se asignaban a los Departamentos y Distritos.

El artículo 357 constitucional también fue reformado por el Acto Legislativo de 2001, en el sentido que los Municipios no solo gozarán de un porcentaje mínimo de la participación de los ingresos corrientes de la Nación, sino que tendrán la misma participación en la distribución de los recursos destinados a los Departamentos y Distritos.

El desarrollo legislativo de la Reforma Constitucional de los artículos 356 y 357 superiores, se materializó con la expedición de la ley 715 de 2001. Esta normatividad delimitó las competencias, principalmente, en los sectores de salud, educación y agua potable. También estableció un esquema de distribución de recursos teniendo en cuenta la población atendida y por atender, acompañado por incentivos de eficiencia.

Sin embargo, no puede decirse que ésta legislación haya puesto fin a la confusión que en materia de competencias existía o que haya resuelto del todo el interrogante acerca de la existencia de una verdadera autonomía de las entidades territoriales, dado que cada órgano tiene bien delimitadas sus funciones y asignados sus recursos. En la distribución de competencias en los sectores sociales estratégicos (educación, salud y agua potable) aún persisten duplicidades; en vías, atención de población vulnerable y ámbito rural, se requiere mayor precisión de las responsabilidades.

En cuanto al financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales, la descentralización fiscal se ha caracterizado por el fortalecimiento de tres mecanismos: la tributación territorial, el Sistema General de Participaciones y las regalías. Respecto al primer mecanismo, la legislación ha facilitado que las entidades territoriales administren sus propios impuestos. No obstante, la concentración de la actividad económica de la población en unas cuantas ciudades ha generado un aumento desigual de las rentas propias territoriales en términos reales y una concentración de la tributación territorial: 80% de las rentas propias municipales siguen concentradas en Bogotá y otros cuarenta municipios, y el 60% de las departamentales en Antioquia, Cundinamarca, Valle, Atlántico y Santander. En el caso del Sistema General de Participaciones, las transferencias

se han cuadruplicado en los últimos quince años, al pasar de 1,6% del PIB en 1987 a 5,6% del PIB en 2005, como resultado de la reforma constitucional que consagró una nueva base de liquidación y un crecimiento real de las transferencias<sup>9</sup>.

Las regalías, se han concentrado en unas pocas entidades territoriales, principalmente aquellas productoras de hidrocarburos; 80% de estos recursos han sido destinados apenas a seis departamentos. Las inversiones realizadas con regalías no han tenido el impacto regional esperado y las entidades territoriales favorecidas durante varios años con un flujo adicional importante de recursos no han resuelto las necesidades en salud, educación y saneamiento básico y no han logrado estructurar un desarrollo sustentable, entre otros problemas.

Si bien es cierto, el proceso de descentralización en Colombia se ha construido lentamente y poco a poco se han logrado avances significativos a nivel económico y social a fin de garantizar la prestación de los servicios públicos en condiciones de eficiencia y equidad, y se ha fortalecido la participación democrática de la ciudadanía en asuntos públicos. Es preciso profundizar y continuar con la evolución que ha experimentado el país en este aspecto, a fin de obtener la consolidación de un Estado eficiente, principalmente en materia fiscal en el orden local, pues es el municipio la entidad con mayor vocación de servicio a la ciudadanía.

Para que el Estado sea eficiente, debe contar con entidades territoriales cuyas competencias estén definidas claramente, tener instituciones sólidas, ser viables en asuntos financieros y estar dotadas de sistemas que les permitan rendir cuentas a la sociedad. Solo hasta entonces, existirá una verdadera descentralización de los entes locales hacia el nivel central, cuya consecuencia será el desarrollo para el municipio y para el país.

Aunque el desarrollo de la descentralización en Colombia, es considerado un proceso irreversible, inevitable, y sobre todo eficiente y democrático para el desarrollo de nuestra nación, rescatando las bondades de la mayor participación ciudadana, y la mayor cercanía en la resolución de los problemas que afrontan las diferentes regiones, se ha desarrollado de manera ingenua y que dista de la realidad colombiana, ya que en nuestra nación el fenómeno ha resultado en un simple crecimiento de la burocracia en la nación, con mayores responsabilidades para el mismo gobierno, con departamentos débiles y sin capacidades reales de generar progreso, además de grandes deficiencias administrativas, sin pensar en mayor corrupción, la cual es producto de una pésima distribución de la justicia. Y falta de control real por parte de los habitantes.

---

<sup>9</sup> [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co) , Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos – Fortalecer la Descentralización y adecuar el ordenamiento territorial, Pág 338.

### 3.3. EL FENÓMENO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Respecto del fenómeno de la descentralización en Colombia, según lo investigado, existe cierto consenso en afirmar que es un proceso joven, incompleto, pero que va por buen camino y que se debe profundizar y afinar ya que es la mejor opción a largo plazo para el desarrollo del país.

En este sentido, en general se afirma que el proceso de descentralización en Colombia aún no se ha consolidado; a pesar de varios logros en materia de descentralización fiscal y administrativa, se afirma que existen razones sociales, económicas y políticas que interfieren en el proceso. Por otro lado, se observan deficiencias en los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales y en la implantación de la descentralización en niveles sectoriales.

Se entiende que aún así, el proceso es relativamente nuevo y se encuentra en una etapa de transición, en donde Colombia opta por un proceso de descentralización fiscal y administrativa a mediados de los años 80, el que se concreta explícitamente en la Constitución de 1991. Diez años después de aplicadas las reformas, se entiende la descentralización como un proceso incompleto con consecuencias sobre la prestación de los servicios y sobre el equilibrio macroeconómico de la nación.

Entre las críticas más comunes al proceso se encuentra que la reglamentación y la organización administrativa es compleja y en algunos casos inconsistentes, cuya expresión más clara es la falta de consenso en las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno. Un punto importante es el hecho de que en general, el apoyo político que se dio al proceso de descentralización en 1991 ha perdido fuerza y se ha manifestado en una nueva tendencia centralista, que es atribuida a la falta de claridad en las normas y a problemas administrativos, pero que tiene que ver con la incapacidad de muchos gobiernos departamentales y municipales de realizar las funciones que le corresponden; simplemente son insostenibles.

En este escenario, mientras el gobierno central, tiene más responsabilidades de gasto, los gobiernos intermedios no tienen mayor autonomía real, ni poder económico para desarrollar sus funciones, terminando siempre la nación rescatando a los departamentos de sus crisis y sus problemas de solvencia.

Si miramos el desarrollo regional, encontraremos que las entidades territoriales son un universo sumamente heterogéneo. En general, algunos departamentos y municipios grandes cuentan con la capacidad económica y de recursos humanos para cumplir con sus competencias de una manera eficiente. Sin embargo, existe otro grupo de entidades que ha demostrado una gestión fiscal y administrativa pobre por no decir miserable. El problema en últimas, no tiene que ver con

administración, tiene que ver con tamaño y capacidad real de influencia para los habitantes<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> [www.gestiopolis.com](http://www.gestiopolis.com)

#### 4. EL PRESUPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1991

Durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886, Colombia se caracterizó por un fuerte centralismo político con una atenuada descentralización administrativa. A partir de la Constitución de 1991, se llegó a señalar la obligatoriedad de transferir los recursos a los Municipios, siempre que se trasladen responsabilidades, competencias, o funciones a los entes territoriales (artículo 356, inciso quinto).

La Carta Política aceleró y profundizó el proceso de descentralización, estableciendo una transferencia progresiva y amplia de los recursos nacionales a las entidades territoriales, además especificó la redistribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles del Estado.

El traslado de recursos y el establecimiento de tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones encomendadas a nivel local, afianzó la tendencia económica hacia la autonomía fiscal. Sin embargo, el régimen económico Colombiano no se apartó de los condicionamientos propios de una “República Unitaria”<sup>11</sup>.

La materia presupuestal en la constituyente que dio origen a la Carta Política de 1991 sufrió cambios estructurales debido a la existencia de dos trabajos paralelos: el de la Comisión Segunda encargada del ordenamiento territorial y el de la Comisión Quinta encargada del tema económico.

Las dos comisiones se ocuparon del tema presupuestal desde ópticas muy diferentes. La Comisión Segunda perseguía que los entes territoriales tuvieran un manejo independiente de sus presupuestos. La Comisión Quinta, imbuida en un criterio centralizador, buscó proteger el aspecto macroeconómico, concedió más atención a las ataduras de los presupuestos locales con las reglas del nivel central. Por esto la Constitución de 1991, conserva en algunos artículos (art. 151, 345 a 351) la estructura nacional de la Constitución anterior (art. 76 num. 3, 206 a 213); y, en otros (C.N./91, art. 352, 353), refuerza el carácter de herramienta macroeconómica que tiene el Presupuesto y su Ley Orgánica, dejando resquicios de competencias para que los entes territoriales puedan obtener un mayor control de los principios concretos que regularán sus presupuestos anuales.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Constitución Política. 1991. Artículo 1º.

<sup>12</sup> CALDERON RIVERA, Camilo. Planeación estatal y presupuesto público. Legis Editores S.A. 2001 Bogotá D.C. pág. 231.

La existencia de dos opiniones encontradas relacionadas con el manejo de los recursos percibidos por el Estado se refleja en el artículo 313 C.N., en su numeral 5, cuando establece:

*“Art. 313.- Corresponde a los Concejos:*

*...5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos...”.*

No obstante lo anterior, el artículo 352 C.N. sujeta los estatutos presupuestales del orden departamental y municipal a las normas y principios contemplados en la Ley Orgánica del Presupuesto cuando dispone:

*“Art. 352.- Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.*

Con estas disposiciones, el Constituyente pretendió unificar los sistemas de presupuesto y contratación para lograr armonía en el manejo de las finanzas gubernamentales y facilitar su seguimiento y evaluación del gasto público.

A su vez, el Artículo 353 C.N. complementa la anterior disposición al establecer la aplicación extensiva de los principios y disposiciones que se consagran para el nivel nacional, al nivel territorial.

Por tal razón, en esta materia el orden normativo que regula este proceso es el siguiente: la Constitución, posteriormente la Ley Orgánica del Presupuesto y por último, los Concejos municipales y las Asambleas departamentales, tendrán la capacidad de llenar los vacíos normativos que encuentren en la estructura jerárquica mencionada.

En tal sentido, la tendencia predominante en materia presupuestal ha sido la centralización del manejo y toma de decisiones relacionadas con los recursos del erario público. Si bien es cierto, el artículo 287 constitucional consagra en forma expresa que el Estado garantizará la Autonomía de sus Entidades Territoriales, esta disposición se establece solo formalmente debido a que los municipios no tienen plena autonomía en materia presupuestal, se encuentran bajo la intervención centralista de organismos administrativos nacionales (Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y la Junta Monetaria).

La iniciativa local no puede expresarse a través de normas locales, tendrá que apoyarse en los principios constitucionales contenidos en el Título XII, artículos

345 a 352; los principios establecidos en la Ley Orgánica del Presupuesto; y por último, podrá regirse por las normas y principios impuestos por el Concejo Municipal, siempre que no contradigan tácita o expresamente la Constitución y la Ley.

En la sentencia No. C-478 de 6 de agosto de 1992, con ponencia del Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, la función presupuestal se presenta de manera concurrente en los niveles nacional, departamental y municipal:

*“La Constitución de 1991 reconoce que la materia presupuestal es de aquellas que pueden considerarse concurrentes en los niveles nacional, departamental y municipal, es decir, que necesariamente estarán presentes en cada uno de esos niveles territoriales manifestaciones de la función presupuestal. El rango cuasiconstitucional de las leyes orgánicas que les permite ser el paradigma y la regla de otras leyes en las materias que regula. La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la Ley Orgánica del presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La Ley Orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución). La nueva Constitución innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la Ley Orgánica del Presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente el presupuesto nacional, sino también al enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias. Es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley 38 de 1989 a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales. Esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas departamentales y municipales”*<sup>13</sup>

Es decir, que los presupuestos locales en principio no son autónomos, en tanto deben supeditarse a la Ley Orgánica del Presupuesto que rige a nivel nacional y sólo en aquellos casos en que se produzca un vacío normativo, los Municipios tendrán la facultad de disponer a través de Acuerdos expedidos por el respectivo Concejo Municipal.

---

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia No. C-478 de 6 de agosto de 1992, con ponencia del Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Con lo anterior, se concluye que la Constitución de 1991 no ha definido claramente las facultades que le corresponden a los Municipios en aquellos casos en que existan vacíos normativos de carácter constitucional y legal. Por tanto, mientras continúe esta situación subsistirá el cuestionamiento de cuál es el escenario en el que las autoridades locales pueden desenvolverse y plantear iniciativas relacionadas con el presupuesto Municipal, sin que tengan que estar simplemente relegadas a la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones que se cobran a los contribuyentes por la prestación de servicios, lo cual se constituye en el área de aplicación autónoma de iniciativa de las autoridades territoriales.

## 5. AUTONOMIA PRESUPUESTAL

Se entiende por autonomía la capacidad que confiere la Constitución a las autoridades de los entes territoriales para tomar decisiones propias, en orden a cumplir los fines propuestos a través de órganos propios, mediante la expedición de normas sin intervención del nivel central.

Desde el punto de vista político, se afirma que los regímenes de autonomía han sido examinados en relación con la discusión democrática general. Sus defensores sostienen que la autonomía propicia condiciones para un debate democrático más transparente, en cuanto sustrae los procesos políticos, en especial, los procesos electorales de la influencia de las emisiones monetarias e impone disciplina y responsabilidad fiscal. Para sus detractores, la autonomía estimula más bien el déficit de democracia en la sociedad, aunque en mayor o menor dependencia de las configuraciones específicas del sistema político.<sup>14</sup>

En Colombia, la autonomía de los entes territoriales constituye el reconocimiento del derecho constitucional a los departamentos, distritos y municipios para tomar sus propias decisiones, acatando su propia voluntad para lograr el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley.

La Constitución de 1991, consagró el alcance constitucional de la autonomía de las entidades territoriales en el artículo 287, al disponer:

*“Art. 287.- 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:*

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

No obstante, el principio de unidad permanece y armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, quienes encuentran limitada su autonomía por las regulaciones de orden constitucional y legal, principalmente en lo que

---

<sup>14</sup> ESTRADA ALVAREZ, Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia, 1970 – 2004. Ediciones Aurora. Bogotá. 2004. Pág.175

respecta a la distribución y manejo de los recursos, pues deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer sus verdaderas necesidades.

## **5.1. COMPATIBILIDAD DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA CON LOS ELEMENTOS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO**

En el artículo 1º de la Constitución Nacional, se establecen como elementos de organización del Estado, los siguientes: “*Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de **República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,...***”. (Negrillas fuera del texto).

Al respecto, existen diversas posiciones que están en desacuerdo acerca de la compatibilidad de la autonomía con los demás elementos que conforman la organización del Estado. A continuación, se hará un breve recuento de ellas:

### **5.1.1. República Unitaria**

Algunos manifiestan que la Autonomía es incompatible con la figura de la República Unitaria, pregonada en el artículo primero de la Carta Constitucional, por cuanto el concepto de autonomía sólo es aplicable a los Estados Federales. No obstante, una segunda concepción considera que la autonomía como capacidad para determinar parámetros de conducta y regularse por ellos, es inherente a toda persona jurídica, incluso a las de derecho público.

Otros dicen que la Autonomía se consolida en la potestad de los órganos del Ente territorial para expedir sus propias leyes; por tal razón, dichas entidades no pueden ser autónomas en tanto sus corporaciones públicas son de naturaleza administrativa y de la rama ejecutiva del poder público. Así, los actos que expiden como ordenanzas y acuerdos constituyen actos administrativos y las leyes solo pueden ser expedidas por el poder Legislativo, es decir el Congreso de la República. En relación a este punto han expresado que: “La autonomía, por consiguiente, es libertad y facultad de promulgar normas, con arreglo a los principios superiores del Estado, y la facultad de legislar trasciende lo que es simplemente administrativo. Por tanto, al admitir el carácter político de autonomía la mal llamada autonomía administrativa no es la tal autonomía”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> HERNÁNDEZ M., Pedro Alfonso. Descentralización, Desconcentración y Delegación.. Legis Editores S.A. Bogotá D.C. Pág. 67.

De otra parte, se ha manifestado que la Autonomía supone que las entidades territoriales deben estar supeditadas al Orden Constitucional imperante, podrán tomar sus propias decisiones para lograr el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas, pero dentro del marco establecido por la Constitución y la Ley.

Colombia tiene una posición mixta, al otorgar el concepto de autonomía a sus entidades territoriales, sin apartarse del concepto de República Unitaria. La descentralización y la autonomía no chocan con la figura de Estado Unitario, pues éste mismo les impone imperativas limitaciones constitucionales.

### **5.1.2. Descentralización**

Aunque la descentralización y la Autonomía se relacionan entre sí, no tienen el mismo significado. La descentralización busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública. Por su parte, la autonomía, que es grado creciente de libertad, pretende mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado Unitario.<sup>16</sup>

La Descentralización implica el traslado de ciertas competencias del nivel central a los entes territoriales, pero no se opone al elemento que establece la forma de gobierno. La República Unitaria se contrapone al concepto de centralización. Por tal razón, aunque un Estado Unitario se caracterice porque “todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes”<sup>17</sup>, no significa que dicho Estado no pueda otorgar competencias a los entes territoriales para que tengan funciones y las ejerzan bajo su propia responsabilidad. Todo lo contrario, permite resaltar la identidad comunitaria local y le reconoce autodeterminación, sin afectar la necesidad de que el nivel central coordine y planee los aspectos generales que le competen.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, Regionalización y Autonomía Local. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y sociales. 2001. Bogotá D.C. Pág.127.

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ R, Libardo . Derecho Administrativo General y Colombiano Duodécima edición. Ed. Temis. Bogotá. 2000. Pág. 44.

<sup>18</sup> Ver sentencia No. C-004 de 14 de enero de 1993. Magistrado Ciro Angarita Barón. Corte Constitucional.

Así lo ha reiterado en diversos pronunciamientos la Corte Constitucional, en la sentencia C- 063 del 1º de febrero de 2005, con ponencia del Magistrado JAIME ARAUJO RENTERIA, expresó:

*“Cabe destacar que esta corporación ha distinguido las instituciones jurídicas de la autonomía territorial y la descentralización administrativa territorial y ha señalado que con fundamento en el principio democrático la primera otorga un mayor campo de acción al ente respectivo, en orden a la gestión de sus propios intereses. Sobre el particular ha expresado:*

*“(…) Es por esta razón que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en ejercicio de su labor de interpretación de la Carta Política ha señalado una serie de principios que si bien reconocen la necesidad y utilidad de otorgar cada vez mayor autonomía a diferentes entidades territoriales, ha condicionado dicha posibilidad a las necesidades del servicio y a las capacidades -económicas y estructurales- con las que cuenta el Estado. En palabras ya expresadas por esta Corporación<sup>19</sup>, se tiene 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.*

*"La fuerza de la argumentación en 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.*

---

<sup>19</sup> Sobre la materia, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón, C-506 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-195 de 1997. M.P. Carmenza Isaza de Gómez.

*Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el art. 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera el municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado. (artículo 311 C.P.)" -se subraya en esta oportunidad-<sup>20</sup> „<sup>21</sup>*

## **5.2. LA AUTONOMIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

En Colombia los constituyentes del 91 pretendieron otorgar un mayor grado de autonomía a los Entes territoriales, a través de la transferencia de recursos y funciones provenientes del nivel central. Sin embargo, algunos autores manifiestan que “La Constitución de 1991 no aumentó la autonomía de las entidades territoriales. La consagración constitucional de la autonomía de las entidades territoriales no les ha significado un cambio cualitativo, puesto que en la propia Carta, y así lo ha entendido la Corte Constitucional, su alcance resulta bien modesto debido a la sujeción de la autonomía no solo al marco de la Constitución sino, además, al de la ley. Ese tipo de autonomía nos era ya familiar en el régimen constitucional anterior: era la autonomía propia de toda entidad descentralizada de acuerdo con la doctrina francesa de la descentralización administrativa. Si la autonomía para todos los efectos propios depende del variable humor del legislador, dirigido eficazmente por el gobierno de turno, aquí no existe un principio constitucional que esté garantizado a las entidades territoriales. Puesto que la autonomía así consagrada le reserva al gobierno un poder dispositivo muy grande sobre su preciso alcance y contenido con el andar de los años, anidan en ella poderes de tutela gubernamental sobre departamentos y municipios, y se reduce a un principio meramente formal que opera al servicio de la tradición centralista del Estado Colombiano”<sup>22</sup>.

Otros, por el contrario consideran que no existe autonomía absoluta, ni siquiera en los Estados federales. Los límites impuestos a las autoridades descentralizadas subsisten en razón de conservar la unidad del Estado. “De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional Sentencia C-478 de 1992. M. P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

<sup>21</sup> Sentencia C-244 de 2001, M. P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

<sup>22</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Bases Constitucionales y legales del Ordenamiento Territorial Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001. Pág. 14.

y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. (Sent. C-520/94)”<sup>23</sup>

La Carta Fundamental de 1991 reconoció a los entes territoriales cinco elementos para desarrollar la autonomía, éstos representan un avance trascendental y están constituidos por:

- 1) el derecho a gobernarse por autoridades propias;
- 2) el derecho de ejercer las competencias asignadas por la Constitución y la Ley;
- 3) participar en las rentas nacionales;
- 4) en el caso de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, pueden adoptar los planes y programas de desarrollo económico correspondientes a Departamentos y a Municipios, respectivamente; y por último,
- 5) administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Este último de los elementos mencionados está condicionado a la Ley expedida a nivel nacional; es decir que tanto los Departamentos como los **Municipios**, se encuentran sujetos al marco legal general, en la creación de sus tributos propios, en virtud del principio de la unidad nacional.

Los Departamentos y Municipios carecen de soberanía fiscal, aunque tienen la facultad de decretar los tributos y las contribuciones que van a cobrar. Los procedimientos que dichas entidades territoriales van a desarrollar para el recaudo y la destinación de dichos recursos, deben enmarcar sus actuaciones dentro del principio de que no habrá impuesto sin ley que lo haya creado.

Es preciso encontrar un balance en la Autonomía Presupuestal de los Municipios. De un lado, que permita la expresión de la iniciativa local a través de normas propias sin desconocer la primacía del Ordenamiento Jurídico Nacional, y la consecuente administración y poder decisorio de las autoridades locales en asuntos de tipo económico, bajo la vigilancia de organismos que impidan la corrupción y el despilfarro de los dineros públicos. Solo a partir de ese momento los Municipios colombianos podrán afirmar con certeza que tienen autonomía para manejar los asuntos que la Constitución les ha otorgado competencia para ejercerlos.

### 5.3. MODELOS ALTERNATIVOS DE AUTONOMÍA PRESUPUESTAL

---

<sup>23</sup> HERNÁNDEZ M., Pedro Alfonso. Descentralización, Desconcentración y Delegación. LEGIS Editores S.A. Bogotá D.C. Pág. 72.

Desde el punto de vista de la descentralización fiscal, existen dos modelos generales relacionados con la autonomía presupuestal aplicada por los Estados. Por una parte la autonomía presupuestal restringida o también llamada “del agente principal”<sup>24</sup>, en el cual el nivel central es el encargado de formular políticas económicas, mientras que los gobiernos locales ejecutan dichas políticas y reportan los resultados. Y de otra parte, el modelo de autonomía Presupuestal acentuada o “escogimiento o elección pública local”<sup>25</sup>, en el cual los entes locales gozan de autonomía en la definición de sus políticas y las reportan a la opinión ciudadana.

En Colombia, se ha venido consolidando un modelo híbrido, que se analizará a continuación:

### **5.3.1. Autonomía presupuestal acentuada.**

El modelo de autonomía presupuestal acentuada es aquel en el cual la autonomía territorial resulta ser la tendencia predominante. Para determinarlo debe tenerse presente que autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, aquellos que le conciernen al ente, con una libertad que estará limitada por lo que establezca 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, seccional o regional se afirmarían sin tener en cuenta ningún otro poder.

En un régimen de Autonomía Presupuestal Acentuada los Entes territoriales (Municipios) elaboran sus presupuestos anuales con fundamento en principios fijados por sus Asambleas, en el caso de los Departamentos (Art. 300 C.N.) o El Consejo, para el caso de los Municipios (Art. 313 C.N.), con un nivel de independencia frente a la Ley Orgánica y a los principios en ella contenidos, sin desconocer las condiciones generales establecidas en la Constitución, de lo contrario se estaría hablando de un Estado Federal.

La autonomía presupuestal acentuada se presenta en la capacidad de expedir normas orgánicas del presupuesto, propias, con independencia de cualquier influencia nacional, esto es, ordenanzas orgánicas de presupuesto departamental

---

<sup>24</sup> TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, Regionalización y Autonomía Local. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y sociales. 2001. Bogotá D.C. Pág. 208.

<sup>25</sup> Idem.

y acuerdos orgánicos del presupuesto municipal; los cuales incluyen los principios del presupuesto anual en cada Ente territorial.<sup>26</sup>

Se ha dicho que la posición de la autonomía a un nivel extremo, da como resultado la expedición de un presupuesto anual con metas propias de cada ente territorial, las cuales serán fijadas por sus órganos de administración. Los recursos necesarios serán tomados de los fondos pertenecientes a la entidad territorial ya sea que provengan de rentas propias o de transferencias del gobierno central.

### **5.3.2. Autonomía presupuestal restringida.**

El modelo de autonomía presupuestal restringida, es aquel en el cual lo decisivo es la regulación del Presupuesto Nacional. Los presupuestos departamentales y municipales se regirán por principios similares o análogos. El sistema presupuestal se ha estructurado en este modelo desde hace 30 años. Dentro de este esquema lo determinante no es la forma de hacer aplicables los principios nacionales en los niveles territoriales, sino el hecho de ser relevante únicamente lo nacional. Ninguna consideración se presta a los presupuestos locales, ni se dispone de un concepto integrado de presupuesto.

El principio de unidad del presupuesto se predica de la conformidad entre el presupuesto general de la Nación y el de las Entidades descentralizadas funcionalmente, o entre aquél y los presupuestos de las otras ramas del poder.

En Colombia, la Ley Orgánica del Presupuesto tiene una importancia gigantesca, pues a su alrededor se levanta todo el sistema presupuestal. Tiene predominio sobre las normas presupuestales territoriales, en lo que tiene que ver con la aplicación de los principios presupuestales. Esta forma de control se debe a que el legislador ha utilizado un mecanismo indirecto para asegurar la uniformidad de las normas del presupuesto en todo el territorio nacional.

La Extensión de los principios presupuestales nacionales al nivel territorial se presenta como una herramienta que limita la independencia o la autonomía presupuestal en aras de la unidad de objetivos y de procedimientos presupuestales, así como la coherencia en el manejo del gasto público.<sup>27</sup>

Colombia ha adoptado este modelo de Autonomía presupuestal en su artículo

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. C-478 de 6 de agosto de 1992, con ponencia del Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

<sup>27</sup> Idem.

353. la Asamblea Nacional Constituyente, ante el temor de que los alcaldes y los gobernadores despilfarren los dineros públicos y ordenen la construcción de obras públicas que superen las posibilidades presupuestales de las respectivas entidades territoriales, además incurran en excesos burocráticos, propició a que la Comisión Quinta estipulara limitaciones a la autonomía de los entes territoriales, sobre todo en materia económica, a pesar de que en el artículo 287 constitucional, expresamente establece la autonomía de las entidades territoriales.

#### **5.4. AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

Mientras la Constitución del 86 era departamentalista, por cuanto el Departamento ejercía control administrativo para planificar y coordinar el desarrollo regional y local; la del 91 es municipalista, pues en su artículo 311, el Municipio tiene la connotación de “*entidad fundamental de la división político – administrativa del estado*”.

Si bien es cierto, la Carta del 86 postulaba la descentralización en términos administrativos, la de 1991 incorpora elementos políticos cuando en su artículo 1º establece como uno de los elementos constitutivos de la organización del país, la *autonomía*, al decir: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...*”

A pesar de lo anterior, la realidad ha demostrado que los municipios de Colombia carecen de poder decisorio en asuntos presupuestales, porque no tienen la capacidad de generar recursos suficientes que les permitan atender sus necesidades o, porque la facultad de disponer de ellos acarrea mayor gasto de burocracia, despilfarros o corrupción.

Al respecto, Augusto Hernández Becerra ha manifestado, “Nos ufanamos de la autonomía municipal, pero en realidad esta no existe: la decisión sobre las competencias y los recursos municipales está radicada en el Congreso de la República, orientado por las políticas gubernamentales sobre descentralización. Los municipios no gozan de autonomía para decidir en materia de rentas (sometidas a regulación legal), carecen de poder impositivo propio, no tienen libertad para decidir sobre gasto (los recursos de transferencia se invierten de acuerdo con rígidos designios legales, el presupuesto entero de los municipios se encuentra sujeto a una celosa tutela que ejercen las oficinas departamentales de planeación, subordinadas para estos efectos al Departamento Nacional de Planeación), y la expedición de los planes de desarrollo económico y social, así como los por estos días celebres “Planes de Ordenamiento Territorial”, obedecen

en su preparación y trámite a una poderosa intervención centralista de organismos administrativos nacionales. El proceso de “devolución” de recursos y competencias para la prestación de los servicios de salud y educación ha perpetuado a los municipios en su condición ancestral de dependencias descentralizadas de la administración nacional: son ejecutores locales de servicios que en el fondo siguen siendo nacionales, y el gobierno se sirve de ellos para que actúen como simples pagadores con cargo a las transferencias que para ese propósito periódicamente les remite. La figura de la autonomía, aún cuando ilusoria, tiene utilidad funcional para el Estado centralista: el país se gobierna mal y los municipios cargan con la culpa”.

El sistema presupuestal colombiano tiene una tendencia centralista y concentra el poder económico en el Ministerio de Hacienda, en Planeación Nacional y en la Junta Monetaria. A través de la Ley Orgánica del Presupuesto se señalan las pautas generales para que todos los entes territoriales la apliquen en sus respectivos presupuestos, conforme con la preponderancia de lo nacional – unitario sobre lo territorial – autónomo. La Ley Orgánica del Presupuesto fue constituida como el eje del sistema presupuestal colombiano, cuando en el artículo 352 de la Carta Fundamental dispone que los presupuestos Nacional, Departamental, Municipal, etc., se someterán a ella en lo que tiene que ver con la programación, aprobación, modificación y ejecución, es decir que se extiende a todas las fases del proceso presupuestal.

## 6. COMPETENCIAS Y RECURSOS

Con la reforma Constitucional de 1991 se profundizó el proceso de descentralización que por ese entonces se desarrollaba en el país, caracterizado por la transferencia de recursos de la Nación a las Entidades territoriales y una redistribución funcional de competencias.

Para tal efecto, se estableció una normatividad encargada de reglamentar las responsabilidades correspondientes a cada nivel de Gobierno para la prestación de los servicios básicos en cada sector (salud, educación, transporte, etc). A través de la Ley 60 de 1993 o Estatuto Básico de la descentralización se definieron las fuentes de financiamiento territorial, cuyo objetivo sería la redistribución del ingreso y la provisión de los bienes y servicios públicos.

Dicha distribución se llevó a cabo teniendo en cuenta los niveles de pobreza del ente territorial y la existencia de una contrapartida en la destinación, esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa.

Mediante el situado fiscal, consagrado en el artículo 356 de la Carta Constitucional, se tomó un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación para transferirlo a los Departamentos y Distritos en orden a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y salud. Los recursos eran administrados por 73 fondos educativos regionales FER, y por los servicios seccionales de salud. En esta materia la responsabilidad de la cesión radicaba en cabeza de los departamentos y los distritos, sin embargo, la Constitución contempló que el proceso de descentralización en los términos que definiera la ley debía hacerse con participación de los municipios y, en esta medida, convertirlos en beneficiarios indirectos de la cesión.<sup>28</sup>

De otra parte, las Participaciones Municipales constituían un porcentaje de los ingresos correspondientes a la Nación, transferidos a los municipios y resguardos indígenas para financiar la inversión social, de acuerdo con el artículo 357 C.N.. También se utilizaron los criterios de eficiencia fiscal y administrativa al lado de otros como el nivel de pobreza, la población y las necesidades básicas insatisfechas.

El artículo en mención estableció que el 60% se asignará en proporción directa a la población en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el 40% restante según la población total y la eficiencia mostrada en el recaudo y

---

<sup>28</sup> CALDERON RIVERA, Camilo. Planeación estatal y presupuesto público. Legis Editores S.A. 2001 Bogotá D.C. Pág.206.

manejo de sus ingresos fiscales, la gestión administrativa y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad local.

Con el Acto Legislativo No. 01 de 2001, fueron modificados los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991. El artículo 2º del Acto Legislativo en mención eliminó el concepto de Situado fiscal del artículo 356, para dar paso al Sistema General de Participaciones. Dicho Sistema, tiene por fin atender los servicios a cargo de los Departamentos, Distritos y Municipios y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, con prelación del servicio de salud y educación preescolar, primaria, secundaria y media.

El Municipio pasa a ser el directo beneficiario de los recursos públicos dispuestos en la Carta Fundamental, en igualdad de condiciones junto con los Departamentos, Distritos y Resguardos Indígenas.

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, los criterios utilizados para la distribución son:

- a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa;
- c) Para Propósito general: una participación que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico.

Igualmente, el artículo 357 constitucional fue modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo de 2001 al establecer que los Municipios no solo gozarán de un porcentaje mínimo de la participación de los ingresos corrientes de la Nación, sino que tendrán la misma participación en la distribución de los recursos destinados a los Departamentos y Distritos.

Se otorgó más autonomía a algunos Municipios, al disponer que aquellos que pertenezcan a las categorías cuarta, quinta y sexta podrán destinar libremente un veintiocho (28%) de los recursos obtenidos del Sistema General de Participaciones, a inversión y a otros gastos inherentes de funcionamiento de la administración municipal, siempre que no tengan que ver con los destinados a inversión para la prestación de los servicios de educación y salud. No obstante, a pesar de dicho porcentaje, no puede afirmarse que el Municipio ha ganado gran autonomía, pues se establecen criterios que limitan su aplicación y además sólo podrán gozar de él ciertos Municipios.

## **6.1. COMPETENCIAS DE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

### 6.1.1. La Nación

Le corresponde la formulación de políticas generales y los objetivos de desarrollo de los sectores sociales, la asignación de los recursos de transferencias y la evaluación de los resultados obtenidos por los entes territoriales.

En el sector de la educación ejerce, entre otras, las siguientes competencias (Artículo 5º Ley 715 de 2001):

- Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.
- Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.
- Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones.
- Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.

En salud, se encarga de la dirección de este sector y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional, de acuerdo con la diversidad regional y el ejercicio de algunas de las siguientes competencias: (artículo 42 Ley 715 de 2001).

- Formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación.
- Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia de salud, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones.
- Expedir la regulación para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Brindar asesoría y asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo e implantación de las políticas, planes, programas y proyectos en salud.

- Definir y aplicar sistemas de evaluación y control de gestión técnica, financiera y administrativa a las instituciones que participan en el sector y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como divulgar sus resultados, con la participación de las entidades territoriales.
- Definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales.
- Reglamentar, distribuir, vigilar y controlar el manejo y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia.
- Establecer los procedimientos y reglas para la intervención técnica y/o administrativa de las instituciones que manejan recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sea para su liquidación o administración a través de la Superintendencia Nacional de Salud.
- Establecer las reglas y procedimientos para la liquidación de instituciones que manejan recursos del sector salud, que sean intervenidas para tal fin.
- Establecer mecanismos y estrategias de participación social y promover el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud.
- Definir, implantar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud. En ejercicio de esta facultad regulará la oferta pública y privada de servicios, estableciendo las normas para controlar su crecimiento, mecanismos para la libre elección de prestadores por parte de los usuarios y la garantía de la calidad; así como la promoción de la organización de redes de prestación de servicios de salud.
- Expedir la reglamentación para el control de la evasión y la elusión de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las demás rentas complementarias a la participación para salud que financian este servicio.
- Concurrir en la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado mediante apropiaciones del presupuesto nacional.

Por último, las funciones de la Nación respecto al sector de Propósito General son:

- Formular las políticas y objetivos de desarrollo del país, promoviendo su articulación con las de las entidades territoriales.
- Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales.
- Distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones y ejercer las labores de seguimiento y evaluación del mismo.
- Ejercer el seguimiento y la evaluación de los planes, programas y proyectos desarrollados por las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones y publicar los resultados obtenidos para facilitar el control social.
- Intervenir en los términos señalados en la ley a las entidades territoriales.
- Ejercer las labores de inspección y vigilancia de las políticas públicas sectoriales y vigilar su cumplimiento.
- Promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública.
- Dictar las normas científicas, técnicas y administrativas para la organización y prestación de los servicios que son responsabilidad del Estado.

### **6.1.2. Los Departamentos.**

Tienen por competencias la planeación y administración de sectores de educación, salud y asistencia a la población más pobre.

En cuanto al sector educativo, la Ley 715 de 2001 ha establecido como funciones:

- Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.
- Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.
- Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones.

En materia de Salud, al Departamento se le han asignado las siguientes funciones, conforme al artículo 43 de la Ley 715:

- Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con las disposiciones del orden nacional.
- Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con éstas.
- Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud, en su jurisdicción.
- Supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la Nación y los del Sistema General de Participaciones con destinación específica para salud, y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud.
- Vigilar y controlar el cumplimiento de las políticas y normas técnicas, científicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud, así como las actividades que desarrollan los municipios de su jurisdicción, para garantizar el logro de las metas del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Adoptar, implementar, administrar y coordinar la operación en su territorio del sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.
- Promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.
- Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud para su inclusión en los planes y programas nacionales.
- Ejecutar las acciones inherentes a la atención en salud de las personas declaradas por vía judicial como inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica, con los recursos nacionales de destinación específica que para tal efecto transfiera la Nación.

El Departamento se erige como promotor del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejerce funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios. De acuerdo con el artículo 74 de la Ley 715 de 2001, las competencias a su cargo en cuanto el nivel de propósito general son:

- Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.
- Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.
- Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal.
- Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.
- Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.
- Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.
- Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.
- Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda.
- Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.

- Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.
- Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.

Respecto a los municipios no certificados:

- Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media.
- Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado.
- Administrar el personal docente y administrativo de los planteles educativos.

### **6.1.3. Los Municipios**

Conforme al Artículo 311 C.N., debe prestar los servicios públicos que determine la ley, entre ellos, la construcción de obras que contribuyan con el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otras. Aquellos con un mayor grado de desarrollo administrativo e institucional les corresponden el sector educativo, salud, agua potable y saneamiento ambiental, vivienda y atención a la población de menores recursos, sector agropecuario, y el fomento de participación a empresas particulares en sectores que se encuentren permitidos por ley.

Los Municipios pueden ser certificados cuando cuenten con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Los municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse. Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos.

Los municipios certificados tienen como funciones en el sector educativo:

- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media.
- Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones.
- Administrar el personal docente y administrativo de los planteles educativos.

Los municipios no certificados son competentes para:

- Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.
- Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.
- Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.
- Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

En el sector salud a los municipios les corresponde dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción:

- De dirección del sector en el ámbito municipal:

Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.

Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.

Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.

Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.

Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.

Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías.

- De Salud Pública:

Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica municipal.

Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación.

Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

Algunas de las competencias que ejerce el municipio en otros sectores ya sea directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, son:

- Servicios Públicos:

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos.

- Vivienda :

Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidio.

- En el sector agropecuario :  
Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria.  
Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.
- En materia de transporte:  
Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente.  
Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

## **6.2. ÓRGANOS RELACIONADOS CON LA MATERIA PRESUPUESTAL**

A nivel central existen órganos que están comprometidos con el tema presupuestal y se encargan de llevar a cabo la supervisión y control económico sobre los entes territoriales. Algunos de ellos son:

- **CONFIS:** o Consejo Superior de Política Fiscal, es el organismo encargado de coordinar el sistema presupuestal y realizar un seguimiento a las políticas fiscales. Determina la intervención de los recursos públicos en el mercado y le corresponde aprobar el plan financiero. Esta integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento de Planeación, el Consejero económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los viceministros de hacienda, los Directores Generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas y del Tesoro.
- **DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO NACIONAL:** le compete efectuar el seguimiento financiero del presupuesto General de la Nación, de las Empresas Industriales o Comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta y de las entidades territoriales.
- **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN:** es el encargado de evaluar la gestión y efectuar el seguimiento de los proyectos de inversión pública. El seguimiento debe estar relacionado con la programación y

ejecución del presupuesto programado, en cuanto a evaluar las tendencias del gasto en relación con las medidas económicas y así prever futuras proyecciones presupuestales, artículo 79 de la ley 617 de 2000.

Este seguimiento financiero no forma parte del control sino que es una herramienta de análisis de las ejecuciones presupuestales periódicas que le permiten a la entidad formar criterios e implementar estrategias para la eficiente ejecución y oportuna toma de decisiones. Un correcto seguimiento es aquel que permite analizar periódicamente cada rubro presupuestal y efectuar comparaciones estadísticas, para analizar individualmente el comportamiento de las variaciones y su impacto en las políticas económicas y sociales dando cumplimiento a los objetivos trazados por la administración.<sup>29</sup>

- **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:** Le corresponde estimar los ingresos corrientes que van a ser objeto de incorporación en el proyecto de presupuesto nacional, realizar el cálculo de las deducciones autorizadas a dichos ingresos corrientes y tasar la participación. En resumen, tiene a su cargo la elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto General, el recaudo de los tributos al lado de la DIAN y la transferencia de recursos. Así mismo, dirigir la política fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal, a través del CONFIS.
- **LA CONTRALORÍA:** Está a cargo de la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios, por parte de las contralorías correspondientes, las cuales serán organizadas como organismos idóneos por los Concejos Municipales (Artículo 272, incisos 1º y 2º C.N.). En los municipios en donde no hubiere dicho órgano, esta función será ejercida por el organismo departamental. (Artículo 272, inciso 1º C.N.).
- **EL CONTADOR GENERAL:** tiene la función de consolidar la contabilidad general de la Nación y de las Entidades descentralizadas y por servicios. Presenta al ente fiscalizador (Contralor), los estados financieros para su revisión, conforme a las pautas que éste previamente le señale.

### **6.3. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES**

En la mayoría de los casos los recursos propios de los municipios no son suficientes para financiar las funciones que deben cumplir, los servicios que deben prestar y las necesidades públicas que deben satisfacer. La Constitución ha

---

<sup>29</sup> ROMERO ROMERO, Enrique. Presupuesto y contabilidad pública. Ecoe Ediciones. 2001 Bogotá D.C. pag. 8, 13,41.

establecido un mecanismo de participación de éstos, en los ingresos corrientes de la Nación<sup>30</sup>, el cual adquiere el carácter de derecho de los entes territoriales.

Dentro de un marco descentralizado, el papel de los entes territoriales para lograr su desarrollo debe estar garantizado y apoyado en sus fuentes de financiación como las rentas propias (impuestos y tarifas), las transferencias, recursos de crédito y del sector privado.

La Corte Constitucional en su Sentencia C-219 de 1997 ha manifestado:

*“Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento – recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central del gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias – impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador”.*

Se deben relacionar las distintas fuentes según su liquidación, recaudo, destinación y presupuestación:

### **6.3.1. Transferencias Intergubernamentales.**

6.3.1.1. Sistema General de Participaciones. Los recursos recaudados por la Nación son transferidos a los entes territoriales con el fin de atender los servicios a cargo de los Departamentos, Distritos y Municipios y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, con prelación el servicio de salud y educación preescolar, primaria, secundaria y media. (Artículo 356 C.N. modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo No.1 de 2001 y 357 C.N. modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo de 2001). La Dirección Nacional de Planeación, en estudios realizados ha encontrado que “las transferencias se han cuadruplicado en los últimos quince años, al pasar de 1,6% del PIB en 1987 a 5,6% del PIB en 2005, como resultado de la reforma constitucional que consagró una nueva base de liquidación y un crecimiento real de las transferencias. Por otra parte, los cambios introducidos para la visión Colombia II Centenario: 2019 asignación de recursos a

---

<sup>30</sup> Los ingresos corrientes de la Nación son aquellos que provienen de fuentes tributarias y no tributarias con excepción de los recursos de capital (Artículo 358 C.N.).

las entidades territoriales han permitido mejorar, tanto la equidad entre las diferentes regiones, al utilizar como variables la población atendida, la población por atender y el nivel relativo de pobreza, como la eficiencia, al dar incentivos a aquellos departamentos y municipios que amplíen sus coberturas y mejoren sus recaudos tributarios”<sup>31</sup>.

6.3.1.2. Las regalías constituyen el producto de la explotación de recursos naturales no renovables para aquellos entes territoriales donde tiene lugar la explotación. “Es una contraprestación económica determinada por un porcentaje sobre el producto bruto explotado, que el Estado exige como propietario de los recursos naturales no renovables, cediendo un porcentaje de ellas a las entidades territoriales”<sup>32</sup>. Sin embargo, estos recursos se han concentrado en unas pocas entidades territoriales, principalmente aquellas productoras de hidrocarburos; 80% de estos recursos han sido destinados apenas a seis departamentos. Además, la ejecución territorial ha estado, en muchos casos, distante de los objetivos originales, las inversiones realizadas con regalías no han tenido el impacto regional esperado y las entidades territoriales favorecidas durante varios años con un flujo adicional importante de recursos no han resuelto las necesidades en salud, educación y saneamiento básico y no han logrado estructurar un desarrollo sustentable, entre otros problemas.

En el transcurso de las Finanzas Intergubernamentales, se han visto las posibles ventajas de tener varios niveles de Gobierno, y en general de tener un esquema descentralizado, partiendo siempre de las teorías que sobre federalismo fiscal (entendida desde el punto de varios niveles de gobierno y no como un régimen federal al estilo de los Estados Unidos), se han generado por autores como Musgrave, Oates o Inman. Bajo esta perspectiva y como resumen podríamos decir lo siguiente:

En general, la descentralización, busca que las necesidades y preferencias locales, se expresen, escuchen y resuelvan desde el nivel de gobierno que se encuentre más cerca de las personas y que sea capaz de hacer los diagnósticos correctos y responder a las necesidades de los habitantes de una manera eficiente y eficaz.

Si retomamos el principio de equivalencia fiscal, podríamos decir que en términos de bienes públicos, deben existir tantos niveles de gobiernos, como bienes públicos haya por suplir, y se podría afirmar que cuando los límites, de la

---

<sup>31</sup> [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co), Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos – Fortalecer la Descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. Pág 337

<sup>32</sup> OJEDA PEÑARANDA, Diego Luis. Manual de Hacienda Pública. Librería Ediciones del Profesional Ltda.. 2006. Bogotá D.C. pág. 286.

prestación del servicio público, son los mismos que los de la jurisdicción que las provee, se encuentra el punto de mínimo costo, el cual es el óptimo.

Cuando los límites de prestación del servicio público son mayores o menores que la jurisdicción que la provee, se darán problemas de ineficiencia, ya que en los casos extremos, se cobrarían servicios que no se necesitan, o se dejarían de pagar servicios prestados. Principios interesantes, pero que parecen ser muy distantes de una realidad como la colombiana.

Si retomamos el principio del Federalismo Económico, deberíamos preferir la estructura de gobierno descentralizada que internalice todas las externalidades económicas sujeta a la restricción política o constitucional de que las políticas del gobierno central que son decididas por un planificador central.

Si observamos lo escrito por Musgrave, encontraríamos que existen múltiples funciones que podrían ser cubiertas por los niveles intermedios del Gobierno, dejando al gobierno nacional cuestiones como la defensa, la política monetaria, o las relaciones internacionales; sin embargo, esto tendría sentido únicamente si los niveles intermedios de gobierno o en el caso colombiano los departamentos y municipios cubrieran los requisitos mínimos para poder desarrollar políticas serias en cuestiones como la salud, la educación o la prestación de servicios públicos. Si somos realistas, en Colombia, son contados los departamentos o municipios que podrían cumplir con principios mínimos como la capacidad fiscal, la infraestructura social y el desarrollo propio para el gestionar políticas propias en cuestiones tan importantes.

Para concluir, se puede decir, que los principios teóricos que justifican la descentralización, no se cumplen en nuestro país y que sería prudente desarrollar un modelo administrativo de sociedad más acorde con la realidad existente.

### **6.3.2. Esfuerzo fiscal propio.**

Son los recursos obtenidos por los Municipios a través de ingresos tributarios (impuestos directos e indirectos) y de los ingresos no tributarios. En la actualidad, "La legislación ha facilitado que las entidades territoriales administren sus propios impuestos. No obstante, la concentración de la actividad económica de la población en unas cuantas ciudades ha generado un aumento desigual de las rentas propias territoriales en términos reales y una concentración de la tributación territorial: 80% de las rentas propias municipales siguen concentradas en Bogotá y otros cuarenta

municipios y 60% de las departamentales en Antioquia, Cundinamarca, Valle, Atlántico y Santander”<sup>33</sup>.

Los ingresos obtenidos por el municipio pueden ser clasificados como:

#### 6.3.2.1. Los Impuestos directos a nivel municipal:

- El Predial Unificado: es un tributo impuesto sobre el valor fiscal de la propiedad raíz. Solo los Municipios están facultados para imponer tributos sobre la propiedad inmueble<sup>34</sup>. Su valor anual está dado por la aplicación de las tarifas sobre los avalúos fijados por el respectivo concejo, en una tarifa que oscila entre el 1 por mil al 16 por mil.
- Circulación y Tránsito (rodamiento): “es un gravamen que recae directamente sobre los vehículos automotores de uso particular en una tarifa anual de dos por mil, sobre su valor comercial”<sup>35</sup>.

#### 6.3.2.2. Los Impuestos indirectos a nivel municipal son:

- Industria y Comercio: se gravan todas las actividades industriales, comerciales, de servicio y financieras que se realicen en el municipio.
- Avisos y Tableros: Para toda propaganda que se realice dentro del municipio.
- Espectáculos Públicos
- Degüello de Ganado Mayor y de Ganado Menor: se liquida y recauda por cada cabeza de ganado bovino sacrificado en el municipio, en aquellos casos en que el Departamento lo haya cedido expresamente.
- Impuesto de Rifas, Apuestas y Juegos permitidos, entre otros.

6.3.2.3. Los Ingresos no tributarios a nivel municipal están constituidos por el cobro de derechos, prestación de servicios públicos, explotación, producción y

---

<sup>33</sup> [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)., Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos – Fortalecer la Descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. pág 337.

<sup>34</sup> Constitución Nacional. 1991. Artículo 317, inciso 1º.

<sup>35</sup> OJEDA PEÑARANDA, Diego Luis. Manual de Hacienda Pública. Librería Ediciones del Profesional Ltda.. 2006. Bogotá D.C. pág. 284.

distribución de bienes y servicios. Se cobran a través de tasas (acueducto, alcantarillado, aseo y barrido de calles, alumbrado público, etc), multas, aportes, rendimiento o intereses financieros, etc.

### **6.3.3. Endeudamiento**

La Constitución en sus artículos 295 y 364, sienta las bases para la contratación de empréstitos internos y externos por parte de las entidades territoriales, los cuales no podrán exceder su capacidad de endeudamiento. Si al hacerlo, cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo 6 de la Ley 358 de 1997 se ubica por encima de los límites allí previstos, el municipio seguirá los procedimientos establecidos en la citada ley; para estos efectos, la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrán en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio que serán, definidos trimestralmente por la Superintendencia Bancaria (Art. 14 Ley 819 de 2003). Implica que el servicio de deuda, es decir, lo que corresponde tanto a intereses como a amortizaciones, no debe superar al ahorro disponible que la entidad proyecte generar durante el periodo de pago del respectivo crédito.

La capacidad legal de endeudamiento de un municipio es aquella en donde el nivel crediticio máximo no representa en la correspondiente vigencia fiscal una suma superior al 30% de sus rentas ordinarias o recursos propios incluyendo el nuevo empréstito. A partir del 1º de enero de 2005, los municipios de categoría especial, 1 y 2 deberán presentar para la contratación de nuevos créditos, una evaluación elaborada por una calificador de riesgos, vigilada por la superintendencia en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento (Art. 16 Ley 819 de 2003)<sup>36</sup>.

## **6.4. PROCESO DE ACOPIO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS DINEROS PÚBLICOS**

Los recursos transferidos de la Nación a los entes territoriales, en su mayoría provienen de los municipios y departamentos.

Si bien es cierto no todos aportan las mismas cantidades, en Colombia existen algunos departamentos y municipios que gozan de gran productividad, industria y explotación de recursos naturales, pero al mismo tiempo, también existen otros que carecen de recursos necesarios que les permitan gozar de plena autonomía, tampoco cuentan con los medios requeridos para obtener ingresos o ser

---

<sup>36</sup> OJEDA PEÑARANDA, Diego Luis. Manual de Hacienda Pública. Librería Ediciones del Profesional Ltda.. 2006. Bogotá D.C. pág. 287 - 288.

productivos y su desarrollo depende de las transferencias del nivel central. Está es la principal razón, que les impide tener libre disposición de los recursos públicos y a su vez autonomía.

Sumado a lo anterior, la autonomía territorial se encuentra supeditada a los principios presupuestales de la Universalidad y la Generalidad. La Corte Constitucional, en sentencia C-449 DE 1992, con ponencia del Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, manifestó al respecto:

*“En efecto, la existencia de un gran sistema nacional de recaudo de ciertos impuestos, como el de renta, el de IVA y, anteriormente, el de patrimonio, que son percibidos en todo el territorio por la administración de Impuestos Nacionales, para quedar a disposición del Ministerio de Hacienda y de la Dirección General de Presupuesto y luego descender y esparcirse por todo el territorio mediante el sistema de situado fiscal (artículo 356, 357, 358 C.N. de 1991), lleva a la concepción de un sistema de acopio, centralización y redistribución de ingresos que se inicia en los municipio y departamentos, pasa por la Nación y vuelve a las entidades territoriales. Al margen quedan los ingresos de estas últimas, que conforman la parte independiente dentro de sus presupuestos. Pero el hecho que salta a la vista es el de la integración de los recaudos que engrosan el presupuesto nacional con recursos provenientes de las entidades territoriales, o mejor, de sus respectivos habitantes.*

*Es evidente que los presupuestos territoriales en un porcentaje significativo se alimentan de fondos que provienen del erario nacional, que pueden no haber sido generados en el respectivo departamento o municipio”.*

Hoy en día, el presupuesto en Colombia se equipara al mecanismo del mercado, porque sirve para distribuir recursos escasos dentro de la economía del Estado. La masa monetaria cambia de administrador de acuerdo con el lugar que se sitúe dentro del proceso, ya sea a nivel seccional, regional o nacional. Cada una de estas instancias generan una red de planes no homogéneos pero articulados e integrados, donde todo el territorio nacional queda cubierto por un mismo proceso presupuestal individualizado que responde a estrategias y metas armónicas que versan sobre unos fondos que circulan dentro del sistema en varias direcciones.

En la Cámara de Representantes se estudia el proyecto de Ley 118 de 2005, para modificar el régimen presupuestal de las entidades territoriales. En su artículo 129 establece que a más tardar el 31 de diciembre de 2007, las entidades territoriales deberán expedir sus normas orgánicas de presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial, así los municipios contarán con la autonomía necesaria para satisfacer sus propias necesidades.

## 6.5. DERECHO DE PROPIEDAD DE LOS MUNICIPIOS

La Constitución de 1991 protegió los bienes y rentas tributarias y no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales como un derecho de propiedad exclusiva de los departamentos y municipios, asimilándolos al derecho de dominio de los particulares.

En el artículo 362 constitucional estableció:

*“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.*

*Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.*

En concordancia con la anterior norma, el artículo 20 de la Ley 38 de 1989 dispuso que:

*“Los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios, los ingresos tributarios se clasificarán en impuestos directos e indirectos, y los no tributarios comprenderán las tasas, las multas, las rentas contractuales y las transferencias del sector descentralizado a la nación.*

*Parágrafo 1º. Constituyen ingresos ordinarios de la Nación aquellos ingresos corrientes no destinados por norma legal alguna a fines u objetivos específicos.*

*Parágrafo 2º. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo”.*

Adicionalmente, las disposiciones relativas a los ingresos de la Nación son aplicables a los ingresos de los presupuestos territoriales por expresa disposición del artículo 352 de la Constitución Nacional y del 94 de la Ley 38 de 1989.

## **7. CONTROL AL PRESUPUESTO**

El proceso presupuestal tiene tres modalidades de control: el control político, el control administrativo y financiero y el control fiscal. La Ley 87 de 1993 estipuló las normas básicas para el ejercicio del control interno de las Entidades estatales para dotar una herramienta que permita ejercer la fiscalización de éstas y constituya un apoyo a la gestión pública.

### **7.1. CONTROL POLÍTICO**

Es ejercido por el Congreso de la República y comprende el momento en que se presenta el proyecto de presupuesto por el ejecutivo hasta cuando la Cámara de Representantes aprueba el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro de cada año.

Dicho control se efectúa a través de citaciones a los ministros o a los jefes de departamentos administrativos y mediante el examen de los informes y análisis de las cuentas, conforme al artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

### **7.2. CONTROL ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO**

Es realizado por la Dirección General del Presupuesto, en forma previa, perceptiva y posterior, con el fin de realizar un seguimiento y evaluación del proceso presupuestal, con base en los resultados financieros y físicos suministrados por todas las entidades participantes en dicho proceso.

El Departamento Nacional de Planeación, debe realizar la evaluación de los resultados sin que ello perjudique el control numérico realizado por la Contraloría General de la República.

La Dirección General del Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación califican los resultados logrados a fin de medir la productividad y eficacia de la gestión presupuestal.

### **7.3. CONTROL FISCAL**

De acuerdo con el artículo 267 de la Carta Política, es ejercido por la Contraloría General de la República. Este control está regulado por la Ley 42 de 1993 y es un examen realizado con base en normas de auditoria para verificar si los estados financieros de la entidad reflejan los resultados de sus operaciones y los cambios de la situación financiera.

## **7.4. OTROS CONTROLES**

### **7.4.1. Control técnico - jurídico**

Es efectuado por las respectivas Secretarías u Oficinas de Planeación, o de las entidades que hagan sus veces, con la finalidad de verificar si el presupuesto programado en la vigencia subsiguiente se ajusta a las normas legales establecidas para tal efecto.

Este control tiene como propósito evitar las violaciones a los mandatos legales existentes de forma que la ejecución de los actos consulten las prioridades establecidas por la misma autoridad o gobierno con base en sus planes y programas.

### **7.4.2. Control interno.**

De conformidad con el artículo 269 de la Constitución Política y el artículo 18 de la Ley 42 de 1993. Cada entidad pública debe disponer de un sistema de control interno como un instrumento que coadyuva con el ejercicio del control fiscal.

Este control se ejerce de forma previa o anticipada, concomitante y posterior, a realizar los diferentes actos por la administración. Debe asegurar un grado de independencia en la toma de decisiones.

La forma de efectuarlo es mediante la expedición y aplicación de manuales que permitan establecer las funciones, métodos y procedimientos para el cabal ejercicio de la actividad pública por parte de cada área o sección de las diferentes entidades que constituyen la Administración Pública.

## 8. PROCESO PRESUPUESTAL MUNICIPAL

El proyecto de presupuesto municipal es elaborado por la Secretaría de Hacienda y la Oficina de Planeación municipal o quien haga sus veces entre el 1º de junio y el 30 de agosto cada año para municipios de categoría especial (primera y segunda) y para los de tercera categoría en adelante, entre el 1º de julio y el 30 de septiembre de cada año.

Posteriormente, es sometido a consideración del Concejo municipal el primer día de sesiones ordinarias para su aprobación, de acuerdo con el artículo 315 – 5 de la Constitución Nacional. Conforme al reglamento de la Corporación, normalmente es sometido a primer debate por las Comisiones Económicas y de Presupuesto, y es aprobado por la plenaria.

Después de ser aprobado por el Concejo Municipal, se remite al Alcalde dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes para su sanción. Una vez sancionado debe publicarse en los días siguientes a la misma.

El alcalde puede objetarlo por inconveniencia, en cuyo caso se devuelve al Concejo para que en sesiones ordinarias o extraordinarias máximas de cinco (5) días se pronuncie sobre las observaciones. Si las acepta, se entrega al Alcalde, nuevamente, para que sea firmado. Si las objeciones no son aceptadas, también es devuelto al Alcalde para que dentro del término de ocho (8) días lo sancione, de lo contrario, lo hará el Presidente del Concejo.

El proyecto de presupuesto también puede ser objetado por el alcalde por ilegalidad y se procede igual que en el caso de inconveniencia. Salvo que las objeciones no sean aceptadas por el concejo, pues de hacerlo, el alcalde lo envía dentro del plazo de cinco (5) días al Tribunal Administrativo de su jurisdicción, para que se pronuncie en los veinte (20) días hábiles siguientes a su recibo. Hasta ese entonces, sigue rigiendo el proyecto presentado por el alcalde al Concejo.

Si el Tribunal acepta las objeciones, se archiva y rige el presupuesto del año anterior. En caso contrario, se remite al alcalde quien debe sancionarlo en los tres (3) días siguientes a la comunicación.

El sistema presupuestal municipal está conformado por el **Plan Financiero**, cuyo objetivo es determinar las acciones necesarias que han de aplicarse a fin de recaudar un monto determinado de recursos y lograr financiar las estrategias de desarrollo. Debe ser aprobado antes del 31 de marzo de cada año, previo a la presentación del presupuesto al Concejo Municipal y es elaborado por el Jefe de Presupuesto y/o tesorero Municipal. Luego, es aprobado por el Comité de

Hacienda, que asume las funciones del CONFIS, y es sometido a estudio del Consejo de Gobierno, conformado por el alcalde, tesorero o jefe de presupuesto y el jefe de planeación o quien haga sus veces.

Otro elemento es el **Plan Operativo Anual de Inversiones**, y constituye el instrumento que concreta las inversiones del Plan de desarrollo, de acuerdo con las formas de financiación del plan financiero. Los estimativos correspondientes a las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, se ajustarán de acuerdo con los valores comunicados por el Departamento Nacional de Planeación en el mes de febrero de cada año. Este plan lo expide el Concejo municipal, pero si este no lo hiciera, entra en vigencia mediante decreto expedido por el Alcalde. Si esta Corporación varía las apropiaciones propuestas por el alcalde, este puede objetarlas y sino son aceptadas se envía al Tribunal Administrativo, conforme a lo señalado<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> OJEDA PEÑARANDA, Diego Luis. Manual de Hacienda Pública. Librería Ediciones del Profesional Ltda.. 2006. Bogotá D.C. pág. 281 - 284.

## **9. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA**

A pesar del desarrollo logrado a partir de la Constitución de 1991 al establecer la Autonomía como uno de los elementos que conforman la organización del Estado Colombiano y más aún, de los difíciles avances de este propósito en su aplicación, la posición de ciertos sectores, encabezados por el gobierno nacional, impiden la completa realización de la Autonomía, principalmente en lo que se refiere a la materia presupuestal de los Entes territoriales.

A continuación se exponen algunos de los argumentos expuestos por el gobierno en contra de la autonomía presupuestal de los municipios en Colombia y su correspondiente análisis, aplicado a la realidad nacional:

### **9.1. INCREMENTO DE LA BRECHA FISCAL POR CAUSA DE LAS TRANSFERENCIAS**

El gobierno ha manifestado que el déficit fiscal actual es originado principalmente por las transferencias que debe realizar el gobierno central. Ha sostenido que el ejecutivo se encuentra sin recursos para efectuar sus inversiones en razón de las transferencias, las demandas de seguridad social y los servicios públicos.

Realidad: En un estudio del Dr. Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, demostró como la estructura nacional tuvo una tendencia centralista, debido a que la carga tributaria total del PIB, que para el periodo 90-93 fue del 14.4%, los tributos nacionales constituyeron el 11.85%, mientras que los departamentales y municipales tan solo el 2.5%<sup>38</sup>.

Hoy en día, en el caso del Sistema General de Participaciones, las transferencias se han cuadruplicado en los últimos quince años, al pasar del 1,6% del PIB en 1987 al 5,6% del PIB en 2005, como resultado de la reforma constitucional<sup>39</sup> que consagró una nueva base de liquidación y un crecimiento real de las transferencias.

Con los cambios introducidos para la visión Colombia II centenario: 2019, la asignación de recursos a las entidades territoriales ha permitido mejorar la

---

<sup>38</sup> HOYOS ARISTIZABAL, Luis Alfonso. Descentralización. Reto Nacional. Senado de la República. 1996. Bogotá. Pág. 105.

<sup>39</sup> Acto Legislativo 1 de 2001.

equidad entre las diferentes regiones, al utilizar como variables la población atendida, la población por atender y el nivel relativo de pobreza; la eficiencia, al dar incentivos a aquellos departamentos y municipios que amplíen sus coberturas y mejoren sus recaudos tributarios.

Colombia es un país pequeño con atribuciones fiscales débiles y que se favorecen principalmente de las transferencias de la nación; es necesario reducir sus funciones y atribuciones, los gobiernos departamentales son una traba, no son polos de desarrollo y progreso.

Sería más adecuado pensar en un gobierno que aproveche las economías de escala en las regiones, sería bastante productivo organizar el mapa de la nación, no con criterios políticos sino económicos con el fin de lograr mayor progreso real.

Existen demasiados municipios sin ninguna capacidad fiscal, y sin oportunidad de aprovechar algunos tipos de economías de escala, sería valioso hacer un esfuerzo para evitar los gastos de funcionamiento generales, crear jurisdicciones municipales más amplias para pensar en hacer mayor inversión sin pasar por tantas etapas de manejo administrativo, que en últimas no representa ningún gasto productivo.

Es necesario pensar seriamente, en la cantidad y calidad de los impuestos que pagamos todos los colombianos, en este sentido, si no hay coherencia entre los instrumentos y los objetivos a utilizar, es probable que la administración de los tributos en nuestro país en lugar de beneficiar el desarrollo, pueda ser un obstáculo muy grande para el progreso de nuestra nación. De nada sirve tener tantos impuestos, si no existe una administración descentralizada eficiente y eficaz, que recaude más y mejor los impuestos, solo si los niveles intermedios de gobierno son más eficientes, es realmente posible aprovechar los recursos de las transferencias del gobierno nacional, para llegar a los objetivos de cobertura que todos deseamos en salud o educación.

## **9.2. PEREZA FISCAL**

Según el gobierno, los municipios tienen pocas posibilidades económicas de generar rentas propias, además no son eficaces a la hora de recaudar sus propios tributos. La legislación no ha sido clara en este sentido. Las autoridades municipales están acostumbradas a recibir los recursos emanados de las transferencias nacionales y no dan prioridad al desarrollo de los aspectos tributarios locales, para evitar el desgaste político. En este sentido, el ritmo de crecimiento de las transferencias es mayor al de la tributación local.

Realidad: Los tributos nacionales comprenden el impuesto a la Renta, el IVA y los aranceles, es decir que recauda los impuestos más importantes y mejor diseñados, los más dinámicos y elásticos e igualmente, los mejor administrados. Si bien es cierto, los Municipios tienen diversidad de tributos, éstos son de baja eficiencia, los más representativos pero con dificultades en su manejo son el de industria y comercio, el predial y el de vehículos.

Debido a lo anterior, se puede entender porque la capacidad tributaria municipal es limitada, al igual que la capacidad de su estructura productiva y las posibilidades de unos servicios públicos adecuados.

Hoy en día, la legislación ha facilitado que las entidades territoriales administren sus propios impuestos. No obstante, la concentración de la actividad económica de la población en unas cuantas ciudades ha generado un aumento desigual de las rentas propias territoriales en términos reales y una concentración de la tributación territorial: 80% de las rentas propias municipales siguen concentradas en Bogotá y otros cuarenta municipios y 60% de las departamentales en Antioquia, Cundinamarca, Valle, Atlántico y Santander.

No todos los municipios han asumido con poco esfuerzo el problema que genera el recaudo de recursos propios. Cada ente territorial responde de acuerdo a sus particularidades y a su capacidad fiscal, es posible que aumente la dependencia de las transferencias, pero no por ello significa que existe pereza fiscal.

Lo anterior es producto de que la descentralización fiscal no ha sido efectiva; que el diseño de las transferencias territoriales presenta una serie de inconvenientes que atentan contra una descentralización fiscal efectiva. Que el gobierno se ha demorado en certificar a las entidades para que éstas manejen las transferencias. Sin embargo, el manejo autónomo en la práctica no representa mucho dado que la mayor parte de las transferencias se encuentran preasignadas.

El sistema carece de incentivos y los criterios de repartición son complicados y no se hacen de acuerdo a las necesidades reales ni a los costos de los servicios.

Si se observan los criterios de asignación de impuestos se encuentra que la distribución de impuestos no es nada racional, pero el punto principal es que es irrealista y es imposible desarrollar un proceso de descentralización fiscal por simples criterios de volumen y cantidades recaudadas.

La transferencia de recursos y de competencias no ha sido compensada por una disminución acorde en el gobierno central. Lo que en últimas es generar sistemas ineficientes de Gobierno, con un aval político que resulta discutible al ver problemas como la corrupción o la exclusión social, principalmente en los lugares más alejados del país.

Si después de la Constitución del 91, se ha aumentado la brecha entre ricos y pobres, y en términos relativos se ha empobrecido la población, sería conveniente analizar la descentralización realizada hasta ahora en Colombia, como una causa a ser analizada con el fin de llegar a jurisdicciones óptimas, realistas y que hagan llegar los recursos disponibles a los ciudadanos, con criterios de participación, pero también con criterios reales de eficiencia que se ajusten a la realidad colombiana.

### **9.3. ENDEUDAMIENTO DE ALGUNOS MUNICIPIOS**

De acuerdo con la posición gubernamental, el nivel de endeudamiento de algunos municipios ha crecido en forma inversamente proporcional a la generación propia de recursos. Este comportamiento debilita la situación financiera de los municipios y aumenta su déficit presupuestal, finalmente trae como consecuencia la inestabilidad de las finanzas de la nación.

Realidad: El endeudamiento está concentrado en los municipios más grandes, debido a que los gastos de funcionamiento que son bastante elevados. La relación inversión – ahorro implica elevadas sumas de endeudamiento y los niveles de servicio de la deuda frente al ahorro corriente rebasan en muchos casos límite de relativa seguridad. Por su parte los municipios pequeños, aunque menos endeudados, son más frágiles en el aspecto financiero.<sup>40</sup>

No es posible exigir a un Municipio resultados inmediatos cuando las autoridades municipales no cuentan con preparación de gestión financiera, de lo contrario, mejoraría el manejo de los recursos y la prestación de los servicios públicos a su cargo, requeridos por la población.

En general, algunos departamentos y municipios grandes cuentan con la capacidad económica y de recursos humanos para cumplir con sus competencias de una manera eficiente. Sin embargo, existe otro grupo de entidades que ha demostrado una gestión fiscal y administrativa pobre por no decir miserable.

---

<sup>40</sup> HOYOS ARISTIZABAL, Luis Alfonso. Descentralización. Reto Nacional. Senado de la República. 1996. Bogotá. Pág. 80.

## **10. APLICACIÓN AL MUNICIPIO DE IMUES**

### **10.1. INFORMACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO**

El Municipio de Imués se encuentra localizado al Sur-Occidente del Departamento de Nariño, a 1 grado, 0.4 segundos de latitud Norte, 77 grados, 30 segundos de latitud Oeste, respecto al meridiano de Greenwich. Distante 55 Km. de la ciudad de Pasto, 19 Km. de la ciudad de Túquerres, 13.2 Km. de el Municipio de Guaitarilla, a 1.300 metros de la vía pavimentada. El municipio limita: al norte con los municipios de Guaitarilla y Yacuanquer. Limita por el sur con los municipios de Funes, Iles, y Ospina. Por el oriente con el municipio de Yacuanquer y por el occidente con los municipios de Ospina y Túquerres.

Tiene una extensión sobre terreno montañoso perteneciente al sistema ortográfico andino, de 86 Km<sup>2</sup>. el municipio de Imués, tiene una división Política Administrativa centrada en 2 corregimientos, 30 veredas y 9 Inspecciones de Policía.

En el año 1849, se constituyó en Municipio del Departamento de Nariño. Las proyecciones del DANE para junio de 2005 indican que el Municipio tiene 12.366 habitantes, de los cuales 10.644 están localizados en el sector rural, mientras la población urbana se contabiliza en 1.722 habitantes<sup>41</sup>.

De acuerdo con la Ley 617 de 2000, el Municipio de Imués pertenece a la categoría Quinta, en tanto su población está comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación anuales son superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

### **10.2. RECURSOS DEL MUNICIPIO**

#### **10.2.1. Recursos propios.**

---

<sup>41</sup> TOBAR, Ángel María (Alcalde del Municipio de Imués). Plan de Desarrollo del Municipio de Imués, 2.004 – 2007. pág. 31

Los Ingresos Propios que el Municipio cobra dentro de su jurisdicción son el predial, industria y comercio, tasas por ventas de servicios, etc. Los impuestos que cobra el Municipio están destinados a financiar obras de interés social y son:

- Estampilla Procultura
- Estampilla Proelectrificación Rural. Los sujetos pasivos del gravamen son las personas que celebran contratos con el Municipio.
- Contribución Especial de Seguridad. El sujeto pasivo del impuesto es el contratante de obra pública (Construcción y Mantenimiento de vías). La tarifa corresponde al 5.0% del valor total del contrato.

### **10.2.2 Transferencias.**

El sistema de transferencias intergubernamentales, se basa en el criterio que la Nación tiene mayor capacidad de recaudo de impuestos; en consecuencia, en un proceso de descentralización de funciones, el desbalance o brecha fiscal entre ingresos y gastos de la Entidad territorial, se compensa con transferencias del nivel nacional, las cuales deben guardar relación directa con el costo de las obligaciones cedidas.

El Municipio de Imués, percibe por este concepto la participación en los ingresos corrientes de la nación y en el Sistema General de Participaciones.

La participación en los Ingresos Corrientes de la Nación es la fuente de financiación más importante de las competencias asumidas por la Entidad Territorial en el proceso de descentralización.

El Sistema General de Participaciones tiene como propósito garantizar la prestación de los servicios descentralizados de salud y educación.

### **10.2.3. Crédito.**

Las Leyes 358 de 1997, 80 de 1993 y el Decreto 2681 de 1993, regulan las operaciones de crédito público interno de las Entidades Territoriales.

Las participaciones de los recursos de crédito en la financiación de inversiones son muy importantes para el Municipio de Imués, siempre y cuando las decisiones en este sentido no afecten la estabilidad financiera de la entidad. Lo importante en estos créditos, es utilizarlo como alternativa de financiamiento con el propósito que el Municipio pueda generar fondos suficientes que le permitan atender el servicio

de la deuda. Esta situación esta determinada por su capacidad para generar ahorro.

#### **10.2.4. Recursos no convencionales.**

Dentro de los recursos y apoyos de cooperación internacional se encuentran los de transferencias de tecnología, capacitación, asistencia técnica y ayudas financieras para proyectos específicos.

La forma de acceder a este tipo de recursos es mediante la presentación de proyectos debidamente formulados y que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo. La presentación de solicitudes debe hacerse a la Dirección Nacional de Planeación. Por este conducto se puede acceder entre otros a los siguientes programas: Ciencia y Tecnología, Integración y Desarrollo Comunitario, Vivienda, Desarrollo Urbano, Salud y Sanidad, Arte y Cultura, Deporte y Recreación, Recursos Naturales Renovables, Agropecuarios, Medio Ambiente, Energía, Comunicaciones y Transporte.

##### **- Recursos de la Comunidad**

Los recursos de la comunidad, se pueden expresar en aportes a obras en dinero, y trabajo.

##### **- Apoyo del Sector Institucional**

Gremios, universidades, asociaciones, ONGs, apoyo Departamental.

Recursos de Fundaciones de Desarrollo Social, que apoyan programas de lucha contra la pobreza, ayuda a grupos vulnerables, generación de empleo, etc.<sup>42</sup>.

### **10.3. COMPETENCIAS**

---

<sup>42</sup> TOBAR, Ángel María (Alcalde del Municipio de Imués). Plan de Desarrollo del Municipio de Imués, 2.004 – 2007. pág. 402-405.

### 10.3.1. Sector educativo

El nuevo proyecto político de Colombia, acordado por la Constitución Nacional, presenta alternativas para la organización de la educación, fundamentada en aspectos como la autonomía de las instituciones educativas para su diseño y propia organización.

**El municipio debe asumir directamente la prestación del servicio educativo con el concurso del departamento y la nación.** Adquiere entonces relevancia el papel de las instituciones educativas en la gestión de los recursos que le son transferidos para asegurar un servicio con los requerimientos de calidad, eficacia y eficiencia.

La plantación educativa, es el elemento constitutivo del nuevo modelo descentralizado del sector. Así quedo establecido en las normas básicas como son la Constitución Política de Colombia de 1.991, La Ley 30 de 1.992, el Decreto 2127 de 1.992, La Ley 60 de 1.993 y la Ley 115 de 1.994, ley 715 de 2001, **desde el nivel central se formulan las políticas para dirigir el sector, se desarrollan metodologías, instrumentos, procedimientos y manuales, para prestar asistencia técnica y capacitación a los planificadores departamentales, a fin de que ellos repliquen el proceso a nivel municipal.**

El actual desarrollo de la plantación educativa en Colombia, puede verse como un proceso de búsqueda de mecanismos de planificación desde las regiones sin perder la unidad nacional. Es el desarrollo descentralizado una necesidad para lograr la consolidación de la autonomía regional, en la prestación del servicio educativo.

El Municipio de Imués, cuenta con un Núcleo Educativo como el ente encargado de la concertación de estrategias orientadas a resolver problemas en el corto, mediano y largo plazo, es decir la organización municipal debe y puede tener como soporte a los núcleos educativos, para consolidar procesos de gestión de los planteles, para prestar el servicio educativo<sup>43</sup>.

### 10.3.2. Sector salud.

---

<sup>43</sup> TOBAR, Ángel María (Alcalde del Municipio de Imués). Plan de Desarrollo del Municipio de Imués, 2.004 – 2007. pág. 139-140.

En el municipio de Imués, no se encuentran descentralizados los servicios de salud, por lo tanto la administración del servicio depende del municipio y para la prestación del servicio, actualmente cuenta con el centro de salud municipal, aún no transformado en E.S.E., quien presta su servicio de salud a toda la comunidad, igualmente apoyado en los puestos de salud satélites ubicados en: Pedregal, Pilcuan (Viejo), El Alizal, Santa Ana y San Isidro en proyecto de terminación.

La cobertura de la salud depende de los recursos asignados al municipio para la prestación del servicio de salud en el sector urbano y rural. Algunos de los centros de salud, poseen los recursos y elementos mínimos necesarios para atender servicios de primer nivel de atención en salud.

La oferta de los servicios de la salud de las instituciones públicas, se realiza por contratación de servicios con las empresas promotoras de salud y la prestación del servicio con las instituciones prestadoras del servicio (ARS).

El municipio de Imués, para dar cumplimiento a su función y competencia, cuenta con tres entidades promotoras de salud: ARS CONDOR, CAPRECOOM y EMSSANAR, de un total de 5.733 usuarios del régimen subsidiado, solo alcanza el 49% del total de la población, según datos estadísticos reportados por el DANE.

### **10.3.3. Sector de saneamiento básico.**

Entre otras funciones delegadas al Municipio se encuentran las correspondientes al saneamiento básico previsto en materia ambiental, el suministro de agua potable, es decir la construcción y mantenimiento de los sistemas de acueducto en las zonas urbanas y rurales de los municipios, igualmente, brindar sistemas de alcantarillado y el manejo de residuos sólidos y vertimientos provenientes de la eliminación de excretas y residuos industriales, el manejo de los planes locales de aseo, la recolección y disposición final de los residuos sólidos.

### **10.3.4. Sector vial.**

La malla vial del Municipio de Imués, se ha desarrollado a partir de la comunicación por la Vía Panamericana y por una red terciaria, compuesta por 81.5 kilómetros de los cuales 23.93% son destapados y sin afirmar. En la actualidad el Municipio de Imués, presenta un alto deterioro de la infraestructura vial urbana y rural.

En el área rural tan solo un 30.43% de la malla vial, presenta algún recebo como en Portachuelo y Santa Rosa y el 45.64% están asfaltadas y en regular estado, siendo estas las vías que forman parte de la Panamericana. Existen caminos de herradura angostos y con un mantenimiento casi nulo.

Si bien es cierto, las competencias que en materia local corresponden al Municipio de Imués no están bien definidas. El Municipio en su plan de desarrollo tiene como metas:

- Pavimentar las calles de la cabecera municipal.
- Ampliación de redes eléctricas en el sector rural.
- Mantenimiento de vías existentes.

#### **10.3.5. Sector agropecuario..**

En este campo, las competencias correspondientes al Municipio tampoco han sido especificadas, sin embargo, el municipio de Imués tiene en su plan de desarrollo las siguientes metas:

- Gestionar proyectos a nivel Departamental y Nacional para la creación de sistema de riego.
- Capacitación en la creación de microempresas campesinas.
- Fortalecimiento de la UMATA, para que cumpla con el objeto de su misión.

#### **10.4. INGRESOS Y GASTOS**

La participación en los ingresos corrientes fue de \$ 3.864.290.693, para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2006. La mayoría de los ingresos del municipio, están representados por concepto de ingresos corrientes que corresponden a \$ 3.859.290.693, representados en un 99.85%; y los ingresos de capital correspondientes a \$5.000.000, corresponden tan solo a un 0.16% de los ingresos totales<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> CONCEJO MUNICIPAL DE IMUÉS. Acuerdo No. 25 Por medio del cual se aprueba el Presupuesto General del Municipio de Imués para la vigencia comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2006.

El Presupuesto de gastos fue fijado en \$3.864.290.693, discriminados en gastos de funcionamiento \$501.184.303, gastos de inversión \$3.363.106.390, para la vigencia de 2006.

Hay que resaltar que dentro de los gastos de funcionamiento e inversión, los rubros destinados al Concejo Municipal corresponden al 17,08%, los destinados a la Personería Municipal, son del 9,5 % y los gastos de funcionamiento del nivel central tienen un porcentaje del 0,073% de los gastos de funcionamiento e inversión.

### **10.5. ENDEUDAMIENTO DEL MUNICIPIO**

El Municipio de Imués, tiene un déficit de la vigencia 2003 por \$13.737.306, correspondientes a rubro de Inversión, 20% Recursos de Libre Destinación (cofinanciación de proyectos y convenios), déficit vigencia 2003 por valor de \$700.000, correspondiente al rubro de calidad educativa, pago Banco Agrario correspondiente al servicio de la deuda por \$18.000.000, déficit del sector vigencias 2003 por \$21.656.106, pago déficit fiscal 2003, correspondiente a otros programas \$16.800.000, pago deuda Banco Popular por \$46.000.000, déficit fiscal 2003 por valor de \$2.308.335, pago déficit fiscal 2003 correspondientes al sector de infraestructural vial por \$52.799.654, pago déficit fiscal 2003, con respecto al sector eléctrico por un valor de \$1.950.000, para un total de \$173.951.408 como deuda del Municipio de Imués.

Haciendo una comparación entre lo presupuestado y lo ejecutado en el municipio, se puede establecer que los presupuestos elaborados hasta la fecha presentan un deficiente comportamiento presupuestal, lo cual hace imposible que los ingresos tributarios estén acorde con los gastos de funcionamiento de la administración, el incremento, su consecuente recorte presupuestal, el endeudamiento y gasto inadecuado, dan como resultado la grave crisis regional por la que el Municipio de Imués está atravesando.

Los gastos del municipio de Imués no guardan una relación directa con el monto de lo presupuestado. Este análisis, por lo tanto determina la tendencia a aumentar de las necesidades del municipio.

### **10.6. NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS DEL MUNICIPIO DE IMUES**

Se ha determinado que el más grande problema reinante en la zona es el cubrimiento del alcantarillado, acentuándose más la problemática en el sector

rural. Igualmente el servicio de acueducto apenas sobrepasa el 55% aproximadamente de la cobertura y calidad, siendo muy crítico en el sector rural. La prestación del servicio de energía se encuentra cubierta en un 78.30% del total de la región. Otra situación crítica en el Municipio de Imués, es la carencia de servicios de recolección de basuras a nivel de toda la región, conllevando a que se acentúe cada vez más el marginamiento y la calidad de vida de la comunidad.

Además, otras necesidades que no han sido colmadas a la comunidad del Municipio de Imués, son la educación, debido a alto grado de analfabetismo y el servicio de salud, pues no existen centros hospitalarios que presten el servicio en condiciones dignas.

## **10.7. EL MUNICIPIO DE IMUES A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

La Constitución política de 1.991, ha otorgado particular énfasis en los "Municipios" como célula o parte fundamental del sistema estatal, quienes sufren una significativa transformación, mediante la cual se redimensiona su misión, sus competencias y recursos en el ejercicio de la función pública, adoptando como estrategia "la descentralización" para lograr un mayor desarrollo reflejado en un progresivo crecimiento, equidad, eficiencia en la administración pública, donde los gastos, deberes y responsabilidades derivados de su implementación, sean acordes a una buena organización institucional.

Esta descentralización, en su implementación ha presentado dificultades y contradicciones con los principios básicos de la democracia, los cuales son causados principalmente por el desconocimiento y la insuficiente capacitación por parte de los niveles nacionales, departamentales y de Organismos no Gubernamentales encargados de la materia, acerca de las implicaciones inherentes al proceso de descentralización hacia los municipios. Así mismo, el Estado Colombiano plantea y dictamina el ordenamiento territorial ( Ley 388/97), como una política orientada a la planeación del desarrollo enmarcado en un proceso holístico, prospectivo, democrático y participativo, que permita a la comunidad tener políticas de desarrollo eficientes y coherentes a los problemas específicos del territorio. Por otro lado la escasez de recursos para financiar el gasto público, funcionamiento e inversión y la arraigada tradición centralista que han generado un sentido paternalista que no deja que los municipios ejerzan su autonomía financiera, siendo incapaces de poder generar recursos necesarios para el desarrollo autónomo local.

El proceso de descentralización, deja previsto ciertos mecanismos de política fiscal que permiten la financiación de programas y proyectos locales, en las grandes ciudades del país y del departamento, estos parámetros que tuvieron y

aun tienen validez técnica, son significativos los ingresos captados a través del llamado fortalecimiento de los fiscos municipales, mecanismo este que está fundamentado sobre tres rubros básicos: la captación de recursos provenientes del impuesto predial, hoy llamado predial unificado, el segundo rubro está representado en el impuesto de industria y comercio y el impuesto de circulación y tránsito para los vehículos automotores. Dicho mecanismo funcionó como en ciertas ciudades intermedias y de gran tamaño, es decir municipios de primera, segunda, y tercera categoría.

Para el estudio del municipio de Imués, el fortalecimiento fiscal no tuvo el éxito previsto, dado fundamentalmente por la carencia técnica de los aspectos procedimentales para la captación de los recursos propios, tal es el caso del impuesto predial, el cual desde la expedición de la norma Ley 14 de 1.983, en la cual se ordenaba formación y actualización del sistema de información predial urbano y rural en el municipio no tenía, ni tiene el sistema técnico para la captación del recurso, posteriormente en la década del 90, se dio una nueva oportunidad para formar y consolidar el proceso de actualización predial y a la fecha no se genera resultado alguno.

La descentralización dejó en los municipios de menor categoría, una gran responsabilidad en las autoridades locales elegidas popularmente. Por tal motivo se transfirió y delegó funciones y competencias de altísima responsabilidad a las administraciones locales.

## 11. CONCLUSIONES

1. En Colombia impera un sistema jurídico – económico de unidad fiscal, donde predomina un manejo centralizado de la economía, es decir que la Autonomía pregonada en el artículo 287 de la Constitución de 1991 no se aplica materialmente en materia fiscal y por lo tanto se ha optado por un modelo de autonomía presupuestal con tendencia restrictiva. No obstante, el proceso descentralizador no ha llegado a su fin, dentro de la legislación colombiana existen avances normativos que otorgan más facultades de autodeterminación a los entes territoriales, en especial a los municipios.
2. Desde los ochentas el proceso de descentralización ha proseguido su marcha y ha propuesto cambios significativos a nivel político, social y económico, a fin de garantizar la prestación de los servicios públicos en condiciones de eficiencia y equidad; así mismo, se ha fortalecido la participación democrática de la ciudadanía en asuntos públicos. Sin embargo, aunque en materia fiscal se ha otorgado mayor libertad de administración a los Municipios sobre sus recursos, la concentración de las actividades económicas en ciertos lugares, han traído como consecuencia, un aumento desigual de las rentas propias territoriales en pocos municipios.
3. los presupuestos locales en principio no son autónomos, en tanto deben supeditarse a la Constitución Nacional y a la Ley Orgánica del Presupuesto que rige a nivel nacional. Sólo en aquellos casos en que se produzca un vacío normativo, los Municipios tienen la facultad de disponer, a través de Acuerdos expedidos por el respectivo Concejo Municipal. Es preciso encontrar un balance en la Autonomía Presupuestal de los Municipios. De un lado que permita la expresión de la iniciativa local a través de normas propias, sin desconocer la primacía del Ordenamiento Jurídico Nacional; y la consecuente administración y poder decisorio de las autoridades locales en asuntos de tipo económico, bajo la vigilancia de organismos que impidan la corrupción y el despilfarro de los dineros públicos.
4. Una buena parte del recaudo que es extraído de las ciudades es transferido a los departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas de acuerdo con porcentajes minuciosos y por lo tanto es irreal, pues se desconocen las verdaderas necesidades de los entes territoriales. Los recursos provenientes de las transferencias llegan a los entes territoriales sin requerir esfuerzo de su parte, lo cual conduce a que cuiden poco los recursos y tiendan a despilfarrarlos en obras descomunales y en corrupción.

- 5.** Una mayor autonomía tributaria en los municipios y una exigencia de que las transferencias se harán sólo contra esfuerzos tributarios propios, fortalecerá las finanzas regionales y hará más equitativo y eficiente su gasto; los municipios dejarán de parasitar sobre el recaudo de las ciudades grandes que tributan.
- 8.** El mayor porcentaje recibido por los municipios proviene de los recursos del Sistema General de Participaciones, que representaron el 51% del total de ingresos, el recaudo tributario fue de el 31%, los ingresos no tributarios del 10% y el resto por regalías<sup>45</sup>. Esto quiere decir, que la mayor parte de los recursos que maneja el municipio son de destinación específica, por tanto el Municipio no puede disponer libremente de ellos, teniendo en cuenta las necesidades reales de la población que gobierna.
- 9.** Con el proceso de descentralización, los gastos territoriales han experimentado una disminución en cuanto a gastos de funcionamiento y una reducción del costo de endeudamiento, en los últimos años.
- 10.** Con la Ley 358 de 1997 el saldo de la deuda territorial pasó de representar el 3,55% del PIB en 2000 al 1,88% en 2004, porcentaje que se ha disminuido notoriamente en los 5 últimos años<sup>46</sup>. Lo cual refleja la capacidad de los municipios para administrar sus recursos y la capacidad de endeudamiento, que no ha desbordado los límites legales.

---

<sup>45</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. Dirección de desarrollo territorial Sostenible. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2004. pág. 13.

<sup>46</sup> Idem. Pág. 18.

## BIBLIOGRAFIA

- Acto Legislativo No. 1 del 30 de julio de 2001.
- CALDERON RIVERA, Camilo. Planeación estatal y presupuesto público. Legis Editores S.A.. Bogotá D.C. 2001.
- CONCEJO Municipal de Imués. Acuerdo No. 25 Por medio del cual se aprueba el Presupuesto General del Municipio de Imués para la vigencia comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2006.
- Constitución Política de Colombia - Título XII del Régimen Económico Y La Hacienda Pública Capítulo 3 Del Presupuesto.
- Corte Constitucional, Sentencia No. C-478 de 6 de agosto de 1992, con ponencia del Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- Corte Constitucional, Sentencia No. C-004 de 14 de enero de 1993. Magistrado Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2001, Magistrado Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2005, Magistrado Jaime Araujo Rentería.
- Decreto 159 de 28 de enero de 2002.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. Dirección de desarrollo territorial Sostenible. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2004.
- DUQUE DAZA, Javier. Procesos de Descentralización y Tipos de Gestión local en el Norte del Valle del Cauca. Univalle. Santiago de Cali. 1999.
- Estatuto Orgánico Del Presupuesto General De La Nación - Decreto 111 de 1996.

- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal den Colombia, 1970 – 2004. Ediciones Aurora. Bogotá. 2004.
- GOMEZ, Ricardo Jorge. Presupuesto Público Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2000.
- GORDILLO, Agustín, TRATADO DE DERCHO ADMINISTRATIVO, PARTE GENERAL, 1ra edición, Colombia, 1998, pag XIV - 18
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Bases Constitucionales y legales del Ordenamiento Territorial Colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001.
- HERNÁNDEZ M., Pedro Alfonso. Descentralización, Desconcentración y Delegación.. Legis Editores S.A. Bogotá D.C.
- HOYOS ARISTIZABAL, Luis Alfonso. Descentralización. Reto Nacional. Senado de la República. 1996. Bogotá.
- Ley 715 del 21 de diciembre de 2001.
- OJEDA PEÑARANDA, Diego Luis. Manual de Hacienda Pública. Librería Ediciones del Profesional Ltda.. Bogotá D.C. 2006.
- RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. 1996. Bogotá.
- RODRÍGUEZ R., Libardo . Derecho Administrativo General y Colombiano Duodécima edición. Ed. Temis. Bogotá. 2000.
- ROMERO ROMERO, Enrique. Presupuesto y Contabilidad Pública. Ecoe Ediciones. Bogotá D.C.. 2001.
- TOBAR, Ángel María (Alcalde del Municipio de Imués). Plan de Desarrollo del Municipio de Imués, 2.004 – 2007.
- TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, Regionalización y Autonomía Local. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y sociales. 2001.
- [WWW.DNP.GOV.CO](http://WWW.DNP.GOV.CO). Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos – Fortalecer la Descentralización y adecuar el ordenamiento territorial.