

**EXISTENCIA DE AUTONOMÍA FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS
COLOMBIANOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN LA
NORMATIVA VIGENTE DESDE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.**

José Alfredo Piraquive Rodríguez

Paula Andrea Gutiérrez Romero



Universidad La Gran Colombia

Facultad Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá

Abril de 2022

Existencia de autonomía fiscal de los departamentos colombianos en la descentralización territorial en la normativa vigente desde la Constitución política de 1991.

José Alfredo Piraquive Rodríguez

Paula Andrea Gutiérrez Romero

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Especialistas en
Derecho Administrativo**

Profesora Paula Mazuera



Universidad La Gran Colombia

Facultad Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá

abril de 2022

Agradecimientos

De José a mi padre y mi madre, en este corto párrafo, agradezco y les dedico este trabajo de investigación, ya que por todo el apoyo brindado logre culminar un peldaño más en mi vida, con cariño para ustedes. Ligia y Alfredo.

De Paula a mi familia, agradezco a todas y cada una de las personas que hicieron parte de este proceso académico, en especial a mi familia, que de manera incondicional me acompañaron y fueron vitales a lo largo de este gran logro académico, con cariño para ustedes, madre, padre y familia.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	8
ABSTRACT.....	9
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
PREGUNTA PROBLEMA.....	11
HIPÓTESIS.....	11
JUSTIFICACIÓN	12
OBJETIVOS	15
OBJETIVO GENERAL.....	15
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
METODOLOGÍA	16
TIPO DE INVESTIGACIÓN	16
ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.....	16
MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN.....	17
FUENTES DE RECOLECCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	17
TÉCNICAS DEL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	19
MARCO DE REFERENCIA.....	20
MARCO TEÓRICO	21
MARCO JURÍDICO.....	28
RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	30
CAPÍTULO I: HISTORIA Y NOCIONES DE LA AUTONOMÍA FISCAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	30

1.ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA AUTONOMÍA FISCAL EN LOS DEPARTAMENTOS DESCENTRALIZADOS DE COLOMBIA.	30
2. PRIMEROS VESTIGIOS DE LA AUTONOMÍA FISCAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ESTADO COLOMBIANO.	33
3. INTRODUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA FISCAL DESCENTRALIZADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.....	36
4. NORMATIVIDAD VIGENTE DE LA AUTONOMÍA FISCAL DESCENTRALIZADA EN COLOMBIA.	41
5. NOCIONES DE LA AUTONOMÍA FISCAL DESCENTRALIZADA EN LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA.	45
CAPÍTULO 2: RELACIÓN EXISTENTE DE LA AUTONOMÍA FISCAL DEPARTAMENTAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL.....	51
1. CARACTERÍSTICAS DE LA AUTONOMÍA FISCAL DEPARTAMENTAL.....	51
2. CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL	56
3. DIFERENCIAS ENTRE LA AUTONOMÍA FISCAL DEPARTAMENTAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL.	58
4. SIMILITUDES ENTRE LA AUTONOMÍA FISCAL DEPARTAMENTAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEPARTAMENTAL.	61
CAPÍTULO 3: VERIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DE LA AUTONOMÍA FISCAL EN LOS DEPARTAMENTOS DESCENTRALIZADOS TERRITORIALMENTE EN COLOMBIA.....	64
1. ALCANCE LA AUTONOMÍA FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA.	64
2. EFECTOS ACTUALES DE LA AUTONOMÍA FISCAL DEPARTAMENTAL EN COLOMBIA.	70

3. RESULTADOS DE LA AUTONOMÍA FISCAL DEPARTAMENTAL EN COLOMBIA.	75
--	----

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	78
--	-----------

LISTA DE REFERENCIAS	80
-----------------------------------	-----------

Lista de tablas

Tabla 1 Diferencias entre la Autonomía fiscal y los Departamentos descentralizados	
.....	60
Tabla 2 Similitudes entre la Autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial departamental.	
.....	63

Resumen

La autonomía fiscal de los departamentos descentralizados territorialmente en Colombia ha sido tema de debate por la grave crisis que se evidencio por la pandemia del Covid-19, aunado a esto, ante la difícil situación que atraviesan los entes territoriales como lo son, para el caso de estudio, los departamentos al tomar decisiones que fomentan el desarrollo y la protección a los asociados al brindar la protección de los fines esenciales del Estado, se evidencio que la autonomía fiscal de los departamentos era escasa al satisfacer la necesidades sanitarias y fomentar el desarrollo de los departamentos y con ello, surgió la pregunta de poder establecer si existía o no una autonomía fiscal para los departamentos dentro de la normativa que estuviera vigente, esto con el fin de investigar y dilucidar si existe o no dicha autonomía fiscal y si satisface los fines esenciales del Estado.

Razón por la cual, en el presente trabajo de investigación se demostrara que, si existe una autonomía fiscal para los entes territoriales como los departamentos, pero que existen vacíos normativos en los cuales proporcionan poca autonomía fiscal para que los departamentos con ello, se define las limitaciones que ostentan los departamentos por parte de la Constitución Política Nacional y la reglamentación laxa que de vía libre a que los departamentos logren desarrollar una autonomía con mayor libertad fiscal o una mayor regulación legal para limitar la dependencia del Estado y así satisfacer las necesidades de forma más inmediata los fines esenciales del Estado establecidos para los departamentos.

Palabras clave: Descentralización, descentralización territorial, autonomía fiscal.

Abstract

The fiscal autonomy of the territorially decentralized departments in Colombia has been the subject of debate due to the serious crisis that was evidenced by the Covid-19 pandemic, coupled with this, given the difficult situation that territorial entities are going through, for that matter. From the study, the departments when making decisions that promote the development and protection of the associates by providing the protection of the essential purposes of the State, it was evidenced that the fiscal autonomy of the departments was scarce when meeting the health needs and promoting the development of the departments and with this, the question arose of being able to establish whether or not there was fiscal autonomy for the departments within the regulations that were in force, this in order to investigate and elucidate whether or not such fiscal autonomy exists and whether it satisfies the purposes essential of the State.

Reason why, in this research work, it will be demonstrated that, if there is fiscal autonomy for territorial entities such as departments, but that there are regulatory gaps in which they provide little fiscal autonomy for the departments to define the limitations on the departments by the national political Constitution and lax regulations that give the departments a free hand to develop autonomy with greater fiscal freedom or greater legal regulation to limit dependence on the State and thus meet the needs of the more immediate the essential purposes of the State established for the departments.

Keywords: Decentralization, territorial decentralization, fiscal autonomy.

Planteamiento del problema

La descentralización como figura innovadora y financieramente relevante para la autonomía fiscal en la distribución territorial en Colombia con la creación de la Constitución Política de 1991, fue una de las grandes apuestas que desarrollaron los honorables constituyentes para fortalecer la autonomía fiscal de los departamentos y municipios para ese entonces y pese a que actualmente los departamentos y municipios fueron fortalecidos con dicha autonomía fiscal, no ha sido una plena autonomía fiscal para administrar de manera eficaz los recursos y fortalecer las economías locales.

Ahora bien, acorde a la problemática sanitaria que están viviendo las sociedades a nivel mundial por el coronavirus Covid-19, en adelante Covid 19 y pese al desarrollo de la administración del Estado colombiano que ha sobrellevado por la crisis económica que trajo consigo el Covid 19, se ha evidenciado la falta de recursos económicos que poseen los gobernadores y alcaldes de los departamentos y municipios de Colombia al hacer frente a la grave crisis económica y por consiguiente, la reactivación económica de la economía por el virus Covid 19, razón por la cual los gobernantes de estos territorios están bajo la grave sublevación financiera del ejecutivo ya que los territorios descentralizados cuentan con una división de competencias compleja para los recursos propios y además, no ostentan con los recursos necesarios para sobrellevar la crisis económica, ni gozan de una total autonomía fiscal para poder generar ingresos a sus arcas financieras y contribuir a una mayor aceleración de su economía, tampoco poseen la capacidad de crear nuevos ingresos como también restricción para su endeudamiento y límites para sus gastos de gestión, y con ello, no poder contribuir esencialmente con los fines esenciales del Estado para sus asociados ya que su autonomía fiscal es limitada.

Finalmente, con el objetivo del presente trabajo de investigación se pretende hacer un diagnóstico de si hay o no una existencia de la autonomía fiscal actual en la descentralización fiscal de los departamentos de Colombia o si es una autonomía fiscal total o limitada para los departamentos del territorio colombiano en su normativa vigente.

Pregunta problema

¿Es eficaz la existencia de la autonomía fiscal de los departamentos descentralizados territorialmente en el Estado colombiano en la normativa vigente desde la Constitución política de 1991?

Hipótesis

La autonomía fiscal de los departamentos descentralizados territorialmente en Colombia se encuentra actualmente reconocida dentro de la normativa vigente y proporciona una descentralización completa en el manejo de su autonomía presupuestal.

Justificación

Esta investigación surge frente a la pregunta de si existe una autonomía fiscal en los departamentos de Colombia, teniendo en cuenta que la descentralización territorial fue concebida por la Constitución Política Nacional de 1991, debido a que en la actualidad el Estado colombiano afronta una grave crisis económica por motivos del Covid-19 la cual evidenció la vulnerabilidad de los pueblos y la fragilidad de las personas ante esta grave situación sanitaria a nivel mundial.

Además, el presente trabajo se manifiesta bajo la necesidad de aclarar el efecto de la descentralización que se evidenció con los procesos constituyentes que se expresaron en las últimas décadas del siglo XX, debido a que al auge de las reformas constitucionales se priorizó la autonomía fiscal de los territorios y se fortaleció el inminente déficit fiscal que se incrementaba con el pasar de los gobiernos de turno a causa de la centralización y la fuerte injerencia de los gobiernos centralizados para la época (Valencia y Tello, 2014).

En este aspecto, según Ramirez et al. (2018), para el año de 1991, con el proceso constituyente de la séptima papeleta y culminado finalmente por la asamblea nacional constituyente trajeron consigo el desarrollo de la descentralización territorial en Colombia y las figuras constitucionales de autonomía administrativa, autonomía financiera y autonomía presupuestal.

No obstante, bajo la necesidad de entender de qué se tratan las autonomías que fueron otorgadas por la asamblea constituyente, es inevitable manifestar que el déficit fiscal y la inversión pública de cada departamento ha fracasado en el Estado colombiano, por tal razón, en esta investigación se cuestiona de forma específica la autonomía fiscal de los departamentos que fueron descentralizados por la Constitución Política de 1991; motivo por el cual, se controvierte

el fin de la existencia de la autonomía fiscal y como resultado, se pondera si existe autonomía fiscal eficaz en los entes territoriales o si tan solo es un adorno ineficaz en la Constitución política y en los entes departamentales, ya que como estudiantes de la facultad de Derecho se busca conocer el propósito con el cual fue otorgada la autonomía fiscal para los departamentos y si verdaderamente está ha mejorado la calidad de vida de cada uno de sus asociados.

A razón de esto, la descentralización territorial otorga una autonomía a los departamentos en el Estado colombiano que, dicho sea de paso, no es completa; ya que para ejercer ese poder descentralizado se necesitan recursos suficientes para mitigar cualquier necesidad dentro de su territorio para sus asociados y es allí cuando se realiza el planteamiento de determinar si los departamentos poseen una autonomía fiscal total o moderada acorde al gobierno nacional y a los fines para los cuales están dirigidos esos presupuestos para satisfacer esos fines esenciales dentro de un Estado.

Conforme a lo anterior, el artículo 1 de la Constitución Política Nacional (1991), cuenta con la autonomía fiscal de los departamentos territoriales, en la cual se vislumbra que Colombia está organizada de una forma descentralizada con autonomía en sus entidades territoriales, con ello, se expresa de forma taxativa la principal virtud que le otorga la Constitución política a los departamentos territoriales con la autonomía fiscal para su desarrollo funcional.

Posteriormente, según Asela (2015), en los últimos años se ha reflejado por las grandes catástrofes naturales y sanitarias la dependencia de los entes territoriales del ejecutivo en el Estado colombiano, razón por la cual, la descentralización en Colombia ha sido objeto de constante dependencia de la centralización del ejecutivo de turno, debido a que, con el inminente poder del ejecutivo para administrar y gestionar los recursos en la Nación, los departamentos territoriales se ven marginados a depender parcialmente de la economía y el desarrollo local y así

lograr mayor inversión del ejecutivo para relegar el fomento fiscal autónomo de los departamentos.

Bajo este orden de ideas, el propósito de esta investigación se vislumbra en medio de la crisis social y sanitaria que afronta Colombia desde el año 2020, en razón que por motivos netamente económicos se ha evidenciado la debilidad que ostentan los departamentos territoriales en Colombia por la falta de autonomía fiscal y autonomía presupuestal para finiquitar de forma eficiente las necesidades sociales que afronta el pueblo de Colombia en una pandemia sanitaria y por el contrario la necesidad de estar en constante dependencia con el ejecutivo para fortalecer económicamente a los departamentos, a causa de la falta de capacidad para gestionar recursos demuestra la debilidad de cada ente territorial (Mendieta y Tobón., 2021).

Finalmente, se pretende resaltar cómo ha evolucionado el desarrollo de la centralización territorial bajo el imperativo de la autonomía fiscal desde la óptica de la investigación jurídica y la injerencia que ha tenido la descentralización posteriormente con la Constitución política de 1991; además con una investigación objetiva se busca encontrar certeza de cuál es la fuerza que ejerce un departamento en su autonomía fiscal y como desarrolla el ente territorial la ejecución y obtención de recursos dentro de su mandato Constitución política.

Objetivos

Objetivo General

Determinar dentro de la normatividad vigente la existencia de la autonomía fiscal de los departamentos descentralizados territorialmente en Colombia desde la Constitución Política de 1991.

Objetivos Específicos

1. Establecer la normativa vigente de la autonomía fiscal de los departamentos respecto a la descentralización territorial.
2. Identificar la relación que existe entre la autonomía fiscal de los departamentos con la descentralización territorial.
3. Validar si existe o no existe una autonomía fiscal en los departamentos descentralizados territorialmente en Colombia.

Metodología

Tipo de investigación

Paradigma jurídico

Con el fin de obtener resultados útiles e importantes para la respuesta a la pregunta de investigación, según Bonilla (2011), se plantea la observancia e interpretación jurídica de la normativa, en este caso en concreto, la normativa colombiana encargada de la descentralización y sus características. Además, revisar los fallos relevantes frente a la autonomía fiscal en los entes descentralizados, mas la observancia de las producciones académicas relevantes con el fin de exponer respuestas críticas y técnicamente sustentadas a la pregunta inicial.

Enfoque de la investigación

Estudios críticos – Critical Legal Studies:

Bajo la perspectiva de los estudios críticos del derecho, en esta investigación se pretende dar un vistazo a la existencia de la autonomía fiscal departamental nacional desde la Constitución Política de 1991, es por esta razón, la cual esta escuela de pensamiento se adecua al fin de la investigación, ya que como objetivo principal se pretende establecer una revisión crítica sobre si existe una autonomía fiscal en los departamentos descentralizados territorialmente en Colombia por la transformación del Estado al estar inmerso en el proceso constituyente de 1991 y si existiere, si ha surtido efectos en nuestro Estado social de derecho.

Método de la investigación

Deductivo

Con el fin de validar la hipótesis planteada en el resultado de la investigación, el enfoque de investigación que procederemos a utilizar será el deductivo, ya que, según Dávila (2006), a partir de la aplicación de teorías generales del derecho o conceptos jurídicos como las normas, se pretende en este caso en concreto; determinar si existe autonomía fiscal en los departamentos descentralizados territorialmente teniendo en cuenta la normatividad vigente desde la Constitución Política de 1991.

Fuentes de recolección de la investigación

Principalmente, se pretende hacer una interpretación de la Constitución Política sobre la descentralización fiscal en los departamentos del país, para establecer si la ley proporciona principalmente un propósito para la descentralización fiscal y, además, si la Constitución política brinda una protección a la descentralización fiscal para su descentralización territorial departamental.

Además, en concordancia con el Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873), los tipos de investigación de que tratara en este trabajo de grado serán los siguientes artículos:

Artículo 26. Interpretación doctrinal. Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para acomodar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses peculiares.

Acorde a lo manifestado en el artículo 26 del Código Civil colombiano (1873), se tomará como uno de los métodos de investigación, la investigación doctrinal, esto con el fin de buscar los criterios con mayor relevancia doctrinal para que con el fin de estudiar a los más eruditos en la materia se establezca una fuente seria con resultados serios.

Artículo 27. Interpretación gramatical. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatender su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Además, en el artículo 27 del Código Civil Colombiano (1873), se entenderá como otro tipo de investigación la que se desarrollará de forma gramatical en la forma taxativa que exhiben los códigos, esto con el fin de incentivar la certeza de las fuentes investigadas a fin de poder establecer la intención del legislador en el mandato normativo vigente.

Artículo 30. Interpretación por contexto. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.

Acorde al artículo 30 del Código Civil colombiano (1873), el tipo de investigación que también se utilizara será el que describe el artículo 30 del código civil, ya que al pretender hacer un análisis del contexto de la normatividad Estatal desde la Constitución Política de 1991 y si por alguna razón la normativa no suple los resultados esperados por la investigación, se necesita que otras normas en contexto llenen el vacío jurídico para obtener el resultado esperado.

Como también, las fuentes que se pretenden utilizar para esta investigación con relación a la autonomía fiscal, son la doctrina, ya que el resultado de las investigaciones de los doctrinantes más importantes para esta materia son de vital importancia para la consulta de nociones, clasificaciones y validaciones de la existencia de la autonomía fiscal en los departamentos descentralizados.

Además, como fuente que también se dará uso a la jurisprudencia, debido que, al analizar la jurisprudencia nacional, se pretende analizar el resultado de las sentencias hito y que han marcado un referente ante las autonomías de los departamentos descentralizados en Colombia, como también, si la autonomía fiscal está definida e identificada en la jurisprudencia colombiana.

Por otra parte, se pretende como consulta principal de la investigación el analizar la normativa vigente dentro del Estado colombiano referente a la existencia de la autonomía fiscal en los departamentos descentralizados territorialmente y que consecuencias ha generado para el Estado colombiano presencia de la autonomía fiscal en los departamentos nacionales.

Además, como fuentes secundarias se pretende analizar las fuentes, tales como los artículos científicos relacionados con la investigación y, además, se pretenden utilizar las sentencias judiciales que nos lleven a dilucidar de forma más clara y pedagógica el resultado de si existe o no la autonomía fiscal en los departamentos descentralizados territorialmente en nuestro Estado colombiano.

Técnicas del análisis de la información

Técnica sistemática.

Con el fin de utilizar la técnica sistemática, según Agudelo, et al, (2018), en el análisis de la información en el tema de investigación jurídica; se pretende esclarecer la descentralización fiscal en los departamentos de Colombia desde en el contexto en que se encuentra en el presente,

como dilucidar desde donde está ubicada en la estructura del Estado como sus fines mismos con los cuales fue creada la descentralización.

Inherentemente, la técnica sistemática la iniciativa de definir de todas sus formas y contextos, tanto sus componentes como las definiciones mismas y su estructura de la descentralización fiscal de los territorios, para que, con ellos, se contemple un trabajo integral.

Marco de Referencia

Estado del Arte

Ante la necesidad de establecer el lugar en que se encuentra la autonomía fiscal de los departamentos en Colombia en los últimos años se ha encontrado que el enfoque a la autonomía fiscal ha sido mayoritariamente dirigida a la autonomía fiscal de los municipios, ya que ante la inminente necesidad de recursos para la sociedad los municipios de menores categorías han estado bajo la observación constante de los investigadores por la vulnerabilidad y precariedad que atraviesan tales municipios colombianos, esto se explica en que:

Con el propósito de afirmar la vulnerabilidad de los municipios de menores categorías:

Para el caso de los municipios, especialmente los más pequeños presupuestalmente hablando, las fuentes de las cuales derivan los recursos para atender las responsabilidades asumidas por el proceso descentralizador, comprenden los recursos propios, provenientes de una estructura predial soportada por un catastro desactualizado, unas actividades comerciales, industriales y de servicios incipientes o pequeñas en sus territorios y el consumo de combustibles, los cuales oscilan alrededor del 10% de los ingresos municipales totales, quedando el resto del nanciamiento a cargo de los recursos de deuda y los provenientes de las transferencias del nivel nacional o departamental (SGP, regalías, fondos especiales, etc.), lo que los dejó con un alto nivel de dependencia

fiscal, limitando sus posibilidades de gasto y de atención a unas demandas sociales crecientes (Delgado et al., 2021, p. 139).

Acorde a lo anterior, los autores expresan en su reciente artículo la inequidad fiscal que afrontan la descentralización para esos municipios de menores categorías bajo la necesidad de autonomía fiscal tanto para los municipios como para los departamentos.

Por otra parte, dentro del desarrollo histórico y práctico expuesto por los investigadores frente a la descentralización fiscal en los territorios descentralizados en Colombia se encuentra el amplio y actual aprendizaje que ha sido reconocido por el fenómeno de la Constitución Política, lo anterior expresa que:

Por consiguiente, se refleja la perspectiva descentralizadora actual en lo siguiente:

Una de las disposiciones que más debate ha generado por sus implicaciones políticas, económicas y legales, fue la descentralización de recursos tributarios que buscó sustentar desde el punto de vista presupuestal la autonomía política a los diferentes territorios, tanto de los departamentos, cuánto de los municipios. (Angel, 2021, p. 2).

Respecto a lo anterior, es menester describir que la observación de la descentralización fiscal en Colombia está en constante estudio por parte de los académicos especializados en la materia, cierto que, por medio de la actual crisis económica nacional, se observa la importancia de los estudios recientes por parte de estos.

Marco teórico

Realismo jurídico:

La escuela del realismo jurídico se adecua perfectamente a los propósitos que desea desarrollar la presente investigación ya que al manifestar una realidad jurídica de la descentralización territorial de los departamentos y su autonomía fiscal inherente a los

departamentos pero insuficiente para satisfacer los fines esenciales del Estado con sus recursos se vislumbra de forma la necesidad de más recursos o de mayor autonomía fiscal para que desarrollen mayores y mejores políticas para obtener sus recursos.

Por otra parte, la teoría del realismo jurídico contribuye con la explicación en la que se define la autonomía fiscal de los departamentos descentralizados territorialmente y la eficacia que ostentan los departamentos cuando las necesidades sociales se hacen presentes tanto en las necesidades básicas para los asociados como para la eficiencia de las necesidad más pronta e indispensable para la subsistencia de la sociedad.

Marco conceptual

En esta sección se realizó una revisión bibliográfica de los conceptos generales a partir de los cuales se sustenta el análisis textual sobre la existencia de autonomía fiscal de los departamentos colombianos en la descentralización territorial en la normativa vigente desde la Constitución Política de 1991. Los conceptos a considerar son: descentralización, autonomía fiscal y descentralización territorial.

- **Descentralización:**

Según una definición del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2002), la descentralización es:

Un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. En el caso específico de la descentralización política, el objetivo principal es la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación.

La descentralización es un concepto general que puede dividirse en distintas formas y tipos. De acuerdo con Cohen y Peterson se ha identificado que los países han explorado las siguientes formas de descentralización: la descentralización espacial; la descentralización hacia el mercado; la descentralización política; y la descentralización administrativa.

La descentralización espacial consiste en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal, que se reduzca o limite la concentración en favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño. La descentralización hacia el mercado consiste en la transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado, hacia los particulares. La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local. La descentralización administrativa es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas. Los mayores esfuerzos descentralistas se concentran usualmente en esta modalidad administrativa, al interior del sector público. (p. 15-16).

- **Autonomía Fiscal:**

Ahora bien, el concepto de autonomía fiscal lo define de forma muy amplia y clara el profesor Carlos Sánchez (2003), de la siguiente manera:

La autonomía fiscal es entendida en la posibilidad de generar sus ingresos mediante impuestos, tasas y contribuciones, se ha entendido que existe un poder tributario originario en cabeza del Congreso de la República (artículo 150 C. N. Nal. 12); otro

originario con limitaciones, en cabeza de las asambleas y concejos, y uno derivado como excepción a la cláusula general de competencias, en los estados de excepción para el ejecutivo (p. 183).

Ahora bien, se realiza una estructuración de la autonomía fiscal consagrada en la Constitución Nacional (1991), en la cual Sanchez (2003), define que:

- El Congreso Nacional puede autorizar a las asambleas y concejos el establecimiento de los tributos territoriales sólo con señalar de manera general los elementos de la tribulación, a fin de que los cuerpos colegiados, por medio de ordenanzas o acuerdos, hagan las determinaciones requeridas en cada caso.
- El Congreso Nacional puede fijar todos los elementos de la tributación y dejar en libertad a las entidades territoriales para adoptar o no el respectivo tributo dentro de sus jurisdicciones.
- De manera excepcional, cuando la conveniencia nacional así lo exija, el Congreso Nacional puede establecer directamente y de manera obligatoria los tributos aplicables a una determinada zona del país, sin la intervención de las entidades territoriales.

Corresponderá, en consecuencia, al Congreso de la República crear los tributos del orden territorial y señalar los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en casos concretos, en atención a su especificidad. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás elementos. Este análisis permite concluir, que la "soberanía fiscal" de las entidades territoriales no tiene fundamento Constitucional (p. 183).

En otro orden de ideas, el citado autor manifiesta y aclara las prohibiciones que establece la Constitución Política de Colombia (1991), en el artículo 294 frente a la autonomía fiscal, ya que explica lo siguiente:

Según Sanchez (2003), define que:

Por otra parte, y como consecuencia de la misma autonomía, se establece constitucionalmente la prohibición del artículo 294 de la Constitución Política (1991), en el sentido que "La ley no podrá conceder exenciones tributarias ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (p. 185).

De igual forma, la Corte Constitucional (1995), podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto por el artículo 317, con fundamento en el artículo 362 de la CP, esto definido en las consideraciones de la Sentencia C-506 de 1995:

Reconoce a las entidades territoriales la propiedad sobre sus bienes y rentas y equipara la garantía que les brinda a la que merecen los particulares sobre los suyos de conformidad con la Constitución política (art. 362 CP). [...] Puede el legislador establecer exenciones respecto de tributos nacionales, tal como surge de los artículos 150 Numeral 12 v 154 de la Carta Política, siempre que la correspondiente ley cuente con la iniciativa del gobierno. Pero le está vedado hacerlo en relación con los impuestos de las entidades territoriales en cualquier forma. Ello no cabe ni por vía directa, mediante la exclusión de unos contribuyentes que según la regla general de la propia ley estarían obligados a pagar, ni por el mecanismo consistente en enunciar quiénes no son sujetos pasivos del tributo, pues en ambos casos tratándose de tal clase de impuestos coarta la autonomía de dichas

entidades y vulnera el precepto constitucional [...] Repárese en que si la restricción constitucional impuesta al legislador en los términos que anteceden pudiera ser enervada por el interés nacional se frustraría el principio básico de la descentralización y la autonomía de los departamentos, distritos y municipios en cuanto se haría prevalecer un criterio centralista de conveniencia en perjuicio de las prerrogativas de orden superior que les son reconocidas como verdaderos derechos. Por lo tanto, sobre los impuestos de propiedad de las entidades territoriales no puede el legislador y mucho menos el intérprete por analogía, ni siquiera alegando el interés nacional, realizar exclusiones tributarias de ciertos sujetos pasivos responsables del pago del tributo, habida consideración de los elementos constitutivos del respectivo tributo. Dicha prohibición "no se presenta con la cesión que en un momento dado haga el legislador a los municipios, del producto de un impuesto de carácter nacional caso en el cual la atribución sigue siendo del Congreso, y éste podrá derogar el tributo; pero no puede disponer del producto ya cedido, el cual será libremente administrado por la entidad territorial beneficiaria".

Finalmente, el profesor Sanchez (2003), aclara la necesidad que tuvo el Estado colombiano en justificar el proceso de la descentralización territorial, esto se concluyó en que:

Sin embargo, la justificación primordial del proceso descentralizador en el marco del Estado social de derecho, tiene que ver con el desarrollo de políticas interesadas en el bienestar social como prioritario en la conducción de los intereses colectivos. Ésta es la razón para que los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (1991), se ocupen de las transferencias intergubernamentales y las orienten hacia el desarrollo de políticas, planes y programas de asistencia y bienestar sociales. Al respecto señaló específicamente el artículo 356 del Constituyente de 1991: "Será objetivo fundamental de su actividad, la

solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación" (p. 185).

- **Descentralización territorial:**

En la definición de la descentralización territorial, bien se define en la sección de consideraciones de la Corte Constitucional (2001), que:

La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica (C-1051/01).

Finalmente, enfatiza la Corte Constitucional en que la descentralización procede con características especiales pero que llegan a ser distintas en cada territorio por su cultura y multiculturalidad, así lo afirma la Corte Constitucional en el siguiente párrafo:

La descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del estado. "Pueden dictarse normas, con validez para todo el territorio jurídico, de diferente contenido para hombres de diferentes características, como ser diferente lenguaje, religión, raza, sexo, etc., o inclusive de diferente profesión" (C-1051/01).

Marco Jurídico

Constitución Política de Colombia

Inicialmente, como norma primaria y fundamental se utilizará la Constitución Política de Colombia (1991), como carta de navegación en la instrucción y estructura de los departamentos descentralizados y sus atribuciones a la autonomía fiscal para que cumplan con las directrices asignadas.

Ley 489 de 1998

La presente ley es de necesidad primaria, ya que en esta se establece la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, tanto así que se define la descentralización administrativa y se describen sus atribuciones y la autonomía de las entidades territoriales.

Ley 1454 de 2011 – LOOT

Esta ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 'LOOT' (2011), en su contenido del artículo 2 establece que "La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial".

Lo anterior descrito, en concordancia con el propósito de la investigación se adecua perfectamente al análisis riguroso de las leyes que asignan competencias administrativas y fiscales a los departamentos.

Además, se analizaron las sentencias proferidas por la Corte Constitucional y por el consejo de Estado en materia de conflictos por la autonomía fiscal de los departamentos en Colombia.

Resultados y análisis de la información

Capítulo I: Historia y nociones de la autonomía fiscal en la descentralización en Colombia

1. Antecedentes históricos de la autonomía fiscal en los departamentos descentralizados de Colombia.

Desde su inicio, Colombia como Estado se caracterizó por ser una organización centralista en los poderes administrativo, político y fiscal, esto se evidenció inicialmente en los artículos primero y segundo de la Constitución Política de 1886, en donde se definió el Estado Colombiano como una República unitaria; además, la soberanía sólo recaía en la nación por sus características propias como Estado y como muestra de ello, las decisiones y la distribución de poderes recaía en la organización planteada por el Estado centralista, en donde las autonomías se ejercían por el poder ejecutivo.

Igualmente, cuando se hace referencia al contexto histórico de Colombia, se puede afirmar que, para las primeras décadas del siglo XIX acorde a la conformación como Estado, Colombia se organizaba tanto por un Estado por definición como también una transformación territorial y como resultado una delimitación geográfica y regional, resultados que trajeron a colación las divisiones territoriales y distribución de competencias a nivel territorial.

Esto se puede confirmar ya que la descentralización y el regionalismo dispuso de:

Las reflexiones que desde la historia se pueden hacer sobre la descentralización, necesariamente pasan por el tema de la conformación de las regiones, de aquellos espacios socialmente contruidos que reivindican una identidad propia y un derecho a su manejo con cierto grado de autonomía frente al Estado central (Zambrano, 1995, p. 3).

Ahora bien, posteriormente un siglo después, el nivel del desarrollo latinoamericano para el siglo XX y los procesos históricos de la conformación de Estados en América Latina eran precarios y retrasados ya que, acorde a la grave crisis económica que existió para esa época, se contribuía a que existiera una dicotomía entre los Estados centralizados y la distribución de recursos y funciones administrativas en los territorios, razón por la cual se quebrantó el orden Estatal al evidenciar las fallas de las administraciones nacionales del poder ejecutivo.

Por lo anterior, bajo la necesidad de buscar e implementar una institución como figura jurídica que otorgara autonomías a los territorios más distantes de cada Estado, nació el primer vestigio de la figura de la descentralización, puesto que fue creada con el fin de dar respuesta a las fallas de los vacíos que mantenían los Estados, motivo por el cual no lograban cumplir con los fines esenciales en donde se manifiesta la soberanía, debido a que inmediatamente salía a relucir un Estado afectado por la ausencia de la aplicación de esta figura Estatal. Esto se reafirma en el siglo XX, toda vez, que las decisiones recayeron en el poder absoluto del ejecutivo y por motivo de éste se desarrollaban sus funciones centralizadoras y con esto, los lugares más distantes de cada país eran marginados de derechos fundamentales de primera categoría como los derechos políticos de “el voto popular” y el “acceso a la salud”, ya que el acceso a derechos, como el poder votar en los territorios y obtener el derecho a la salud en sus territorios, se brindaban de manera mayoritaria en las capitales o centros económicos importantes de cada país.

Posteriormente, después del nacimiento y aplicación de la descentralización territorial, se trajo una nueva rama de la descentralización territorial, la cual es la descentralización fiscal de Colombia en 1968, esta se reflejaba en su necesidad, fin y manejo, el cual provenía de estímulos y observaciones de la administración debido a que el propósito era cambiar la forma de administrar dentro del Estado, y con ello, se habló de descentralización fiscal en el acto

legislativo 1 del 11 de diciembre de 1968, que reformó la Constitución Política de Colombia de 1886, y con la cual, el Estado otorgó a los departamentos no tener la necesidad de coincidir en las directrices sobre el manejo y control de sus ingresos fiscales, así como lo demuestra el artículo 4, que manifiesta lo siguiente:

Artículo 4°. El Artículo 7° de la Constitución Nacional quedará así:

Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público.

Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general.

De la misma forma, el artículo 8 del acto legislativo 1 del 11 de diciembre de 1968, que reformó el artículo 60 de la Constitución política de esa época, que fomentó la creación de la figura de descentralización, como también de figura de la descentralización en los recursos fiscales del Estado colombiano bajo el cuidado del contralor general de la república, debido a que se indica que:

Artículo 8°. El Artículo 60 de la Constitución Nacional quedará así:

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1° Llevar el libro de la deuda pública del Estado;

2° Prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales;

3° Exigir informes a los empleados públicos nacionales, departamentales o municipales, sobre su gestión fiscal;

- 4° Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del Erario;
- 5°. Proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley; y,
- 6° Las demás que señale la ley.

Por lo tanto, con los primeros vestigios, encontramos que el Estado colombiano fue consolidado para poder ofrecer mayor autonomía fiscal con el fin de proteger los fines esenciales del Estado a los habitantes de los departamentos descentralizados territorialmente más alejados de los lugares con mayor población y autonomía en sus recursos económicos.

2. Primeros vestigios de la autonomía fiscal en la descentralización territorial en el Estado Colombiano.

Con el fin de brindar mayor autonomía a los territorios más alejados de los centros administrativos del país como de los centros poblados más desarrollados, para el año de 1986 por la fuerte coyuntura nacional que atravesó el Estado colombiano por las masacres a líderes sociales, el narcotráfico, la inseguridad en los territorios, el acceso a la justicia, la administración de los poderes del Estado y las falencias de los mismos, se vislumbraron los cambios para el Estado colombiano que finalmente, desencadenó una reforma estructural con miras hacia un cambio a futuro.

En concordancia con lo anterior, inicialmente una de las primeras reformas fue para la fecha del 16 de enero de 1986, en que el Estado colombiano expidió la ley 12 de 1986, la cual define en su expedición que tiene la funcione dedictar “normas sobre la Cesión de impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983”. Esta ley tenía como objetivo para la fecha mencionada, contribuir con la cesión de impuestos a las ventas o impuesto al IVA en el territorio nacional y de llevar a cabo un aumento de ellos progresivamente, además en el artículo 2 de la citada ley, se manifestaba el crecimiento y

autonomía del manejo de los recursos recaudados por aquellos impuestos y sus alzas, para el beneficio de los departamentos nacionales descentralizados territorialmente.

Eso lo describe el presente artículo, así:

Artículo 2o. A partir del 1o. de julio de la vigencia fiscal de 1986, la participación en el Impuesto a las Ventas será asignada, así:

a). Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1992, para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los Municipios de los Departamentos, Intendencias y Comisarías...

d). Un porcentaje para los departamentos, intendencias y comisarías, con destino a las Cajas Seccionales de Previsión o para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

Aquí es importante resaltar que, para la década de los 80 del siglo pasado Colombia estaba atravesando una coyuntura difícil en su historia, toda vez que, al extender los fines esenciales del Estado a mas lugares con el fin de poder llevar derechos materiales y no solo sustantivos, era necesario buscar un nueva forma de planeación económica para poder obtener mayores recursos y con ello, entregar estos recursos y obtener una mayor autonomía a los departamentos y extensiones del país, debido a la necesidad de entregar autonomías y cambiar el papel en culturas dependientes económicamente de ejecutivo, las cuales tenían como fin aplicar las reformas fiscales desarrolladas.

De igual manera, se empieza a marcar de manera importante la creación y fortalecimiento de la autonomía fiscal para los departamentos descentralizados en Colombia, el desarrollo que venía fomentando la sociedad colombiana evidenció las necesidades y crisis que vivía el país y

por ello se enfatizó en el sector fiscal del país, el cual estaba inmiscuido en el proceso de trascendencia hacia una nueva Constitución política nacional.

Por lo tanto, el Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, "Por el cual se reforma la Constitución política Política", define de manera idónea que por medio de esta reforma a la Constitución política de 1886 se dio un paso adelante en la democracia y en la participación del Estado colombiano y con ello una fecha trascendental en la historia, el 13 de marzo de 1988, en donde se convoca a elecciones regionales en todo el país por primera vez en su historia.

Ahora bien, poco después de la expedición de la reforma total de la Constitución política se crea el decreto 1222 de 1986, en que el Estado colombiano expide el código de régimen departamental, con el fin de buscar, como lo cita su artículo 1, lo siguiente:

El Código de Régimen Departamental comprende los siguientes Títulos: El Departamento como entidad territorial y sus funciones; Condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; Planeación departamental y coordinación de funciones nacionales; Asambleas; Gobernadores y sus funciones; Bienes y rentas departamentales; Contratos; Personal; Control fiscal; Entidades descentralizadas; convenios interdepartamentales y disposiciones varias En él se incorporan las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración departamental y se codifican las disposiciones legales vigentes sobre las mismas materias.

Por lo anterior, el decreto 1222 crea y brinda garantías para que los departamentos con atribuciones como lo son la autonomía administrativa, financiera, presupuestal y la personería jurídica, puedan gozar de las atribuciones del control fiscal con entidades descentralizadas del nivel territorial.

Asimismo, con la reforma a la Constitución Política de 1886 se dio vía para una asamblea nacional constituyente que, para el año de 1991 ya había creado la nueva Constitución Política del Estado colombiano que trajo consigo el tema más importante de la presente investigación, la descentralización fiscal.

3. Introducción de la autonomía fiscal descentralizada en la Constitución Política de 1991.

Ahora bien, después del estudio riguroso de los honorables constituyentes colombianos para la creación de las partes dogmática y orgánica de la Constitución política, la Constitución Política de Colombia el 20 de julio de 1991 en su natalicio, estableció como principio fundamental en su artículo primero que como pilar fundamental de la Constitución política, el Estado colombiano fomentaría ser un Estado unitario y descentralizado con autonomía en sus territorios; además, brindaría seguridad fiscal y autonomía económica para que cada uno de los ciudadanos del pueblo colombiano aún situados en los sectores más alejados del territorio, tendran derechos y gozará de la autonomía que su departamento descentralizado territorialmente le garantice.

Así lo manifiesta, en su artículo 1 la Constitución Política (1991), enfatiza en que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Además, el Estado colombiano procedió a actualizar la perspectiva con la cual se observaba a los departamentos descentralizados territorialmente debido a que, ahora, estaban inmersos y reconocidos como miembro y figura importante, la cual se necesita para mantener la adecuada distribución de los recursos en el Estado, así lo demuestra la Constitución Política (1991), en su título 11, artículo 286, de la organización territorial.

En relación a lo anterior, Constitución Política (1991), también incorpora en su artículo 286 que:

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución política y de la ley.

Ahora bien, en concordancia con el artículo anterior, y gracias al reconocimiento de la Constitución Política (1991), que reciben los departamentos como entidades territoriales de las regiones, estos departamentos fueron aumentando el uso de su autonomía fiscal con el fin de buscar el beneficio para sus territorios, como también, buscar independencia fiscal para sus fines, para así minimizar la dependencia de traslado de recursos del ejecutivo a los entes descentralizados por territorio.

De la misma forma, el título 11, artículo 287 de la Constitución Política (1991), ratifica el anterior párrafo, el cual evidencia la entrega de derechos por parte de la Constitución política a los entes descentralizados, el cual resalta lo siguiente:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución política y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

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

En otras palabras, este artículo 287 de la Constitución Política (1991), se convierte en la base que sostiene la autonomía fiscal de los departamentos descentralizados por territorio de rango constitucional en Colombia, dado que, el avance para la época era reconocido con tal agrado que el Estado colombiano procedería a descentralizar sus funciones a miras de satisfacer los fines esenciales en los territorios más alejados del país y con ello, otorgar facultades para que los departamentos se gobiernen por decisiones propias, como también administrar sus propios recursos de formas eficientes y translúcidas acorde a sus utilidades y por último, poder ostentar la facultad Constitución política al de establecer los tributos que sean necesarios y equitativos en sus territorios para cumplir con el funcionamiento de sus planes de desarrollo y los fines esenciales de toda sociedad.

De otra manera, la Constitución Política (1991), vigente otorgó estabilidad fiscal a los territorios descentralizados al determinar en el artículo 352 de la Carta Política (1991), que además de la norma constitucional, esta le otorgaría regulaciones a cargo de la ley orgánica del

presupuesto nacional y con esta desarrollara las siguientes atribuciones fiscales tanto en el presupuesto de la nación, entidades territoriales y entes descentralizados, como también, el artículo 353 Constitución Política (1991), el cual se reitera, que los principios y disposiciones establecidas en esta relación de estabilidad fiscal se aplicarán de manera adecuada a las entidades territoriales con el fin de elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto de dichos entes:

Además de lo señalado en esta Constitución política, 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.

De forma siguiente, el artículo 353 de la Constitución Política (1991), manifiesta los principios y las disposiciones contenidas en que se aplicarán a las entidades territoriales para que sean la guía de navegación y contribuyan para la realización de las entidades territoriales.

Así lo expresa el artículo 353 de la Constitución Política (1991), en que “Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”.

De igual relevancia, el artículo 356 de la Constitución Política (1991), manifiesta la importancia del situado fiscal de Colombia y de manera expresa define que la distribución de los recursos y la competencia de los mismos; además, por medio de la ley 715 de 2001 crea el sistema general de participaciones con el fin de transferir los recursos de la nación a los departamentos, los distritos y los municipios, y con ello, crea las competencias las cuales son de

gran trascendencia en el presente caso, los departamentos serán competentes de los servicios que les asignen la ley, así como también tendrán que promover la financiación de los recursos para cumplir los fines establecidos.

De igual manera, de acuerdo con los principios de complementariedad, solidaridad, y subsidiariedad establecidos en el artículo 356 de la Constitución Política (1991), la ley señalará de forma específica cuales son los casos en los que la nación podrá contribuir en la financiación de los gastos que sean de competencia de los departamentos, así lo describe el artículo:

Salvo lo dispuesto por la Constitución política, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Aclara también el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia (1991), sobre las competencias para los efectos de la distribución de las regalías que “Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley”.

Aunado a lo anterior, el artículo 356 de la Constitución Política (1991), también manifiesta que las entidades territoriales indígenas también serán beneficiarias una vez hayan sido constituidas, así lo define el artículo 356 en que “Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena”.

Finalmente, el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia (1991), menciona los principios en los cuales la nación podrá contribuir en la financiación de los gastos con los cuales se va a cubrir el servicio, así lo define el artículo 356 en lo siguiente:

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

Descrito lo anterior, se concluye que de los artículos Constitucionales que representan la autonomía fiscal para los departamentos descentralizados territorialmente en Colombia, se demuestra que la Constitución Política Nacional desde su creación en 1991 ha sido garante y ha establecido que la autonomía fiscal para los departamentos existió y que ha sido valorada con importancia en la autonomía que desempeña cada departamento en el país.

4. Normatividad vigente de la autonomía fiscal descentralizada en Colombia.

En primer lugar, es importante mencionar que, la normativa que está vigente para la presente investigación, ha sido modificada de forma repetitiva puesto que, desde su fundación, principios y objetivos ha variado, teniendo en cuenta los cambios que ha tenido el Estado colombiano, por motivos varios tales como el crecimiento económico nacional y latinoamericano, el proceso de paz, la cuarta revolución industrial, la pandemia del covid-19, y la reactivación económica post pandemia.

Agregando a lo anterior, como norma principal de esta investigación, se establece que en el momento en que se realiza este trabajo, se encuentra vigente la ley 1454 de 2011, norma

rectora la cual que establece que “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones “. De igual manera, esta norma tiene como fin establecer normas de ordenamiento territorial para departamentos, distritos y municipios en el Estado Colombiano, en el presente caso, la importancia se debe de establecer en la autonomía de los departamentos, así como lo define el siguiente artículo.

Como lo menciona la ley 1454 de 2011, en su artículo primero, el objetivo de la citada ley tiene como fin establecer la organización político administrativa de Colombia y con ello, establecer normas que garanticen una eficiente distribución de normar de esa especialidad, así lo define el artículo primero en lo siguiente:

La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, el citado artículo refleja la necesidad que se denotaba en el Estado colombiano para mantener un plan de ordenamiento territorial, el cual empezó a otorgar funciones y derechos a los territorios, además, que por medio de una descentralización fiscal se necesitaba una reorganización para la distribución de sus recursos y una implicación

para los dirigentes que tomen las decisiones de modificar o redefinir el plan de ordenamiento territorial de cada departamento.

Por otra parte, la ley 1962 de 2019 “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política”. realiza modificaciones a la ley 1454 del 2011 frente a las atribuciones frente al fortalecimiento de las regiones administrativas y su planificación y también, establecer las condiciones como también procedimientos para la conversión en Región Entidad Territorial, como lo manifiesta la ley, que tiene como fin incentivar el fortalecimiento de las (RAP) ya que como producto de la ineficiencia principal de la ley 1454 del 2011 frente a las atribuciones que tenían las regiones de administrativas, estas presentaban ineficacias a la hora de tomar decisiones administrativas y fiscales para cumplir los fines esenciales a los asociados.

En relación a lo anterior, como lo menciona el artículo 32 la ley 1962 de 2019, se define que:

Financiación. El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen.

Entendida la definición de la financiación, se establecer como se va a fortalecer la financiación para el desarrollo de las regiones administrativas como la financiación de as entidades territoriales.

Por otra parte, se establece en el mismo artículo 32 de la ley 1962 de 2019 que:

Los recursos de inversión de la Región de Administración y Planificación (RAP) provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurran en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la ley, en concordancia con sus funciones.

De acuerdo a lo anterior, se establece que la inversión estará a cargo de las entidades territoriales, esto por medio de los aportes que pertenezcan a crédito público como también, la cofinanciación del presupuesto general de la nación.

De forma simplificada, la parte final del artículo 32 de la ley 1962 de 2019 define que:

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Acorde a lo anterior, se define que las entidades territoriales tienen (RAP) tienen la facultad de utilizar para cubrir los fines esenciales del Estado los fondos que estas entidades persigan según lo anteriormente descrito.

En conclusión, la autonomía fiscal para los departamentos descentralizados en Colombia según las normas vigentes, la autonomía fiscal de los departamentos ha sido marginada y no ha tenido un desarrollo lineal ni tampoco exponencial ya que tanto las ramas legislativas y ejecutiva han fomentado el desarrollo de las entidades territoriales como también de las regiones metropolitanas por motivos económicos y comerciales, que a diferencia de los departamentos, estos que son territorios autónomos que proyectan defender fines esenciales para los asociados de un territorio, mas no desarrollar proyectos comerciales o económicos.

5. Nociones de la autonomía fiscal descentralizada en los departamentos de Colombia.

5.1 Autonomía fiscal

Una de las definiciones de la autonomía fiscal desde la academia es la siguiente:

Entendida en la posibilidad de generar sus ingresos mediante impuestos, tasas y contribuciones, se ha entendido que existe un poder tributario originario en cabeza del Congreso de la República (artículo 150 C. N. Nal. 12); otro originario con limitaciones, en cabeza de las asambleas y concejos, y uno derivado como excepción a la cláusula general de competencias, en los estados de excepción para el ejecutivo (Sanchez, 2003, p. 182).

Por parte de la Corte Constitucional encontramos definiciones en distintas sentencias, de la cuales en la sección de consideraciones en la sentencia C-538/02 emitida por la Corte Constitucional (2002), dice que:

La autonomía constituye el pilar a partir del cual los entes territoriales pueden alcanzar los fines asignados por el Constituyente, al gozar de cierta capacidad jurídica de auto

gestión política, administrativa y fiscal. Sobre esta última, la autonomía se traduce en el derecho en cabeza de los departamentos y municipios de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, al tenor del artículo 287 de la Constitución Política.

También se puede mencionar, en la sección de consideraciones de la sentencia C- 925/06 emitida por la Corte Constitucional (2006), en que definió la autonomía fiscal así:

Son recursos propios de las entidades territoriales los que se originan y producen dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de sus decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias – impuestos, tasas y contribuciones – propias.

Por otra parte, el Consejo de Estado también se ha expresado a lo referente de la autonomía fiscal y dice en su sentencia No 25000-23-37-000-2017-01681-01 (25471), emitida por la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (2021), que la autonomía fiscal es aquella en que:

Cada ente territorial puede incorporar en su normativa las disposiciones del orden nacional a través de los respectivos acuerdos municipales, verificando previamente que resulten pertinentes, en tanto sean congruentes y compatibles con estas, sin que ello exija que sean idénticos, en la medida en que deben ajustarse a sus realidades y necesidades, que no precisamente son las mismas del nivel nacional, e incluso de otros municipios con características diferentes a las del Distrito Capital.

5.1 Descentralización

Ahora bien, la descentralización es definida por la academia y la jurisprudencia de las siguientes formas, tales como:

Para el tratadista Libardo Rodríguez, en su manual de Derecho Administrativo General y Colombiano (2017), define la descentralización en su página 190 como “La descentralización es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas mediante la radicación de funciones con sus manos para que las ejerzan automáticamente”.

De otro lado, el glosario de la función pública del Estado colombiano, define a la descentralización como:

Forma de organización del Estado, donde el nivel nacional entrega la titularidad de sus funciones y recursos a otro nivel de la administración pública. La transferencia de la competencia se hace por ley orgánica. Especialmente se utiliza en la entrega de competencias a departamentos y municipios para la provisión de bienes y prestación de servicios públicos” (Función pública, Glosario, 2021).

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional también ha definido la descentralización en los siguientes fallos, tales como la sentencia C-496/98 emitida por la Corte Constitucional (1998), que define así la descentralización en la sección de consideraciones que:

La descentralización es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización

por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas.

Por otra parte, la descentralización es definida en la sección de consideraciones de la sentencia C-727/00 emitida por la Corte Constitucional (2000), de la siguiente manera:

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones.

5.2 Descentralización administrativa

Ahora bien, frente a la descentralización administrativa se define que una de las definiciones más conocidas de la descentralización administrativa por parte del maestro Libardo Rodríguez define que “Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del estado para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad” (Rodríguez, 2017, p. 191).

Por otro lado, la jurisprudencia se ha referido al tema y ha definido a la descentralización administrativa en varios fallos, uno de ellos en la sección de consideraciones de la sentencia C-395/95 emitida por la Corte Constitucional (1995), y esta dice que:

La descentralización administrativa obedece a una concepción política y a una técnica y modelo de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público, la cual implica la concreción o asunción, bajo un régimen de autonomía, por organismos que son

personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada, o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales.

Además, se afirma en la la sección de consideraciones de la sentencia C-063/05 emitida por la Corte Constitucional (2005), debido a que indica que “La descentralización administrativa consiste en la atribución de funciones administrativas a entidades públicas distintas del nivel central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”.

Por otro lado, el Consejo de Estado se ha manifestado también con las nociones de la descentralización administrativa y en la pagina 1 de la sentencia No 08001-23-33-000-2015-00845-01 (3906-17), emitida por el Consejo de Estado (2018) la define de la siguiente manera:

La descentralización administrativa ha sido entendida como una forma de organización de los Estados unitarios que atenúa la centralización. En virtud de ella, se transfieren competencias a entidades y organismos distintos del poder central, las cuales son autónomas en la gestión de las respectivas funciones.

5.3 Descentralización territorial

Frente a la descentralización territorial se puede afirmar que una de las definiciones más trascendentales es la siguiente por parte del manual de derecho administrativo general y colombiano de autor Libardo Rodriguez (2017):

Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su responsabilidad es decir que se les otorga las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen

por sí mismas en Colombia esta descentralización se manifiesta en la exigencia de los departamentos los distritos y los municipios que por lo mismo reciben el nombre de entidades territoriales (p. 192).

Otro tratadista importante en la materia como lo es Diego Younes Moreno (2016), considera que la descentralización territorial es que “La finalidad de esta clase descentralización es promover las secciones en que se haya dividido el territorio nacional de mecanismos para la administración de los asuntos regionales” (p. 359).

Por otro lado, la descentralización territorial es descrita por parte del investigador Sergio Boisier (1990), como:

La descentralización territorial presupone el traspaso de poder decisorio a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad. Si bien tales órganos tienen personalidad jurídica propia, mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades (p. 18).

Ahora bien, la Corte Constitucional también ha tomado interés de definir la descentralización territorial, y en la sección de consideraciones de la sentencia C-1051/01 emitida por la Corte Constitucional (2001), la honorable corte explicó que “La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”.

Capítulo 2: Relación existente de la autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial.

1. Características de la autonomía fiscal departamental

Definida en el capítulo anterior, la autonomía fiscal otorga la posibilidad a los entes descentralizados de generar sus propios ingresos, ya sea aplicando impuestos, aplicando tasas financieras o contribuciones económicas para que estos recursos ingresen a las arcas de las finanzas públicas de dichos entes, eso en aplicación del poder tributario que fue concedido por el Estado colombiano en el artículo 150 de la Constitución Política (1991), razón por la cual el presente artículo se establece en primer orden, las reglas con las cuales el congreso de la república es el legislador encargado de crear y regular las leyes tributarias que otorguen autonomía fiscal a los departamentos colombianos.

Además, la Constitución Política (1991), en el artículo 300, numeral 4, ofrece a las asambleas departamentales de cada departamento colombiano, plantear estrategias tributarias con el fin de sostener tributos para el departamento, por otra parte, es necesario aclarar que las asambleas departamentales no expiden leyes tributarias como el congreso, por otra parte, las asambleas departamentales ostentan la facultad Constitucional de generar ingresos originarios del departamento o también con limitaciones en la obtención de los recursos.

Y finalmente, frente a las decisiones de obtención de recursos derivados de la autonomía fiscal que es inherente a los departamentos, se establece como una excepción a los demás procedimientos tributarios constitucionales, el cual por medio de las facultades constitucionales que ostenta el artículo 212 Constitucional (1991), la rama ejecutiva en los Estados de Excepción

podrá dictar reglas y nuevas competencias para el manejo de los recursos y la obtención de los mismos.

Ahora bien, se ha confirmado la anterior caracterización con la sentencia C-132/20 emitida por la Corte Constitucional (2020), en esta se manifiesta de forma expresa en la sección de consideraciones el siguiente planteamiento que la Constitución Política de Colombia (1991), “fija un conjunto de disposiciones que definen, primero, las relaciones de la Nación con las entidades territoriales y, segundo, la articulación de los órganos colegiados de representación popular y otras autoridades con competencias de regulación tributaria”.

Ahora bien, es procedente iniciar con la exposición de los motivos por los que la Corte Constitucional realiza el enunciado anterior:

En primer lugar y como primer grupo se establecen las reglas de la sección de consideraciones de la sentencia C-132/20 emitida por la Corte Constitucional (2020), y establece que “(i) la competencia del Congreso para establecer las contribuciones fiscales y parafiscales (arts. 150.12 y 338) ”.

Acorde a lo manifestado por la Corte Constitucional y la Constitución Política, en el artículo 150, numeral 12 de la Carta Política (1991), expresa que el congreso de la república está encargado de establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales para el Estado colombiano y sus territorios expresado en las leyes que como congreso, están obligados a legislar; y por consiguiente, en el artículo 338 Constitucional, el cual manifiesta que “en tiempo de paz, solamente el congreso de la república, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales”, esto confirma la tesis principal y establece que en tiempo de paz en el Estado colombiano hace

responsable de la tarea Constitucional de legislar leyes de manera tributaria, además, que las asambleas departamentales en el caso de los departamentos colombianos, son las encargadas de establecer los tributos y estrategias tributarias para cumplir con los fines establecidos departamentalmente.

En segundo lugar, la sección de consideraciones de la sentencia C-132/20 emitida por la Corte Constitucional (2020), establece que “(ii) el derecho de las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía, para administrar recursos y fijar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (arts. 287.3 y 338) ”.

Asimismo, la Carta Política Colombiana (1991), establece que los organismos descentralizados territorialmente como los departamentos colombianos, están cobijados bajo el manto de la Constitución política en el entendido de que las entidades territoriales, en el ejercicio pleno de su autonomía fiscal, poseen de las facultades para administrar recursos y fijar los tributos por medio de su organización departamental con el fin de dar cumplimiento a sus fines esenciales. Es así como lo expresa el artículo Constitucional 287, numeral 3 en el cual se define que las entidades territoriales gozan de la autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución Política Colombiana y las leyes referentes a la tributación y que, con ello, pueden administrar los recursos y establecer los tributos para los fines propios.

En tercer lugar, la sección de consideraciones de la sentencia C-132/20 emitida por la Corte Constitucional (2020), define que “(iii) la potestad de las asambleas departamentales para decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las responsabilidades del departamento (art. 300.4) ”.

En otras palabras, como carta de navegación la Constitución Política de Colombia (1991), manifiesta en favor de las asambleas departamentales, debido a que a ellas les corresponde por medio de sus ordenanzas el deber de decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones que sean necesarios para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en su territorio, además, el cumplimiento de sus proyectos de gestión y desarrollo.

Además, en desarrollo y afín a la investigación, la sección de consideraciones de la sentencia C-132/20 emitida por la Corte Constitucional (2020), define también que “(vi) que el legislador, en general, no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con tributos territoriales ni tampoco imponer recargos sobre sus impuestos (art. 294) ”.

De hecho, la Corte Constitucional señala que acorde a la organización territorial del Estado colombiano, el congreso de la república como también el presidente de la república en un Estado de excepción no puede otorgar o conceder exenciones tributarias, ni privilegios preferenciales en relación a los tributos territoriales de los departamentos, ni tampoco puede, imponer cargas tributarias a los territorios. En ese orden de ideas, la Constitución Política (1991), garantiza bajo el principio de igualdad jurídica y equidad social a los asociados del Estado colombiano que gocen de los mismos beneficios comunes sin haber privilegios o cargas inequitativas.

Y finalmente, la sección de consideraciones de la sentencia C-132/20 emitida por la Corte Constitucional (2020), define que “(vii) que las rentas tributarias provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad, gozando los impuestos territoriales de una especial protección Constitucional (art. 362) ”.

De igual forma, acorde a la distribución de recursos y competencias consagrado en la Constitución Política Nacional, se establece que cuando existan rentas tributarias a cargo o con proveniencia de la explotación de recursos de monopolios de las entidades territoriales de su propiedad como lo son los departamentos descentralizados territorialmente, esta explotación de impuestos gozan de una plena y especial protección de la Constitución Política Colombiana.

En conclusión, se puede establecer que las características de la autonomía fiscal que ostentan los departamentos están definidas en la Constitución Política (1991), y expresada en 3 ejes importantes para el ejercicio de los mismos.

1. La autonomía fiscal departamental está principalmente dirigida y condicionada por el ejercicio legislativo del congreso de la república en el desarrollo de las directrices tributarias y mecanismos de generar y regular los recursos para los departamentos.

2. La autonomía fiscal está regulada y ejercida bajo las ordenanzas que deciden y aplican las asambleas departamentales, debido a que son ellas las competentes para definir las estrategias para la aplicación, creación y restricción de los tributos y gravámenes.

3. La autonomía fiscal departamental se declara fragmentada y frágil ante la declaración de Estado de excepción en la cual el presidente de la república de Colombia puede tomar directrices sobre el manejo y distribución de los tributos e impuestos a nivel nacional en los territorios.

2. Características de la descentralización territorial

Si bien es cierto que en el capítulo 1 de la presente investigación se definió la descentralización territorial, es menester recordar que la descentralización territorial se rige bajo, en palabras del maestro Libardo Rodríguez (2017), “el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan bajo su propio nombre y su propia responsabilidad” (p. 199).

Ahora bien, según el Manual de Derecho Administrativo general y colombiano del doctor Libardo Rodríguez, Tomo 1, (2017), como elementos para que exista la descentralización territorial, la descentralización tiene como características dos fundamentos:

El primero de ellos, es el *fundamento de conveniencia*, pues se considera que es conveniente para todas las diversas comunidades que existen en el territorio, tener capacidad para resolver las posibles dificultades y generar sus propias respuestas, en vez de esperar respuestas del Ejecutivo.

Como segundo fundamento, está el *fundamento político*, en cuanto se expresa la existencia y aplicación de la democracia en la medida que le permite a las comunidades elección democrática para dirigir sus gobiernos locales.

De la misma forma, como características de la descentralización territorial en Colombia encontramos las siguientes en el manual de derecho administrativo general y colombiano del doctor Libardo Rodríguez, Tomo 1 (2017):

- 1) Necesidades locales: Se hace referencia a las necesidades que se presentan en las entidades territoriales pero que son distintas a las de la nación.

2) Personería jurídica: Está personería jurídica es consagrada por el artículo 3 del código de régimen departamental, en el cual reconoce de forma expresa que los departamentos como entidades territoriales ostentan la calidad de ser acreedores como sujetos de derechos y obligaciones.

3) Autonomía presupuestal y financiera: Esta autonomía hace referencia a que el departamento como entidad territorial ostenta su patrimonio autónomo como también, su patrimonio, que es diferente al de la nación y que con ese patrimonio puede cubrir y satisfacer las necesidades que se hacen presentes. Esto lo vuelve a reiterar el artículo 362 de la Constitución Política (1991), en cuanto al manejo de los bienes y rentas tributarias del departamento, ya que poseen garantía de la Constitución Política y es propia de los asociados del departamento (p. 246).

También aclara Libardo Rodríguez, Tomo 1 (2017), que:

1. Autonomía administrativa: Se hace referencia a la autonomía administrativa cuando el departamento como entidad territorial ostenta la facultad de organizarse internamente de manera autónoma. Por ejemplo, Número de empleados, horarios de trabajo, dependencias laborales.

2. Autoridades locales: En este sentido, se hace referencia a que, en virtud de la democracia participativa, en los departamentos, sus administradores locales como lo son el gobernador y los miembros de la asamblea departamental son elegidos mediante el voto popular de las personas que están inscritas en dicho territorio.

3. Control del poder central: Este control hace referencia a que los departamentos como entidades territoriales están sometidos al imperio del Estado unitario

colombiano, eso les obliga a no gozar de una autonomía total, ya que, si gozan de autonomía total, estos pertenecen a un Estado Federal y no a un Estado Unitario.

En conclusión, estas han sido las 6 características indispensables de la descentralización territorial de los departamentos como entidades territoriales descritas por el maestro Libardo Rodríguez (p. 247).

3. Diferencias entre la autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial.

Ahora bien, para establecer las diferencias que existen entre la autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial de los departamentos como entes territoriales, se tiene que tener claro, el concepto por el cual fue cada una creada y el fin de cada una, conceptos que ya fueron analizados anteriormente y que se procederá a definir las diferencias y las similitudes que existen entre estas 2 creaciones Constitucionales, que siendo definidas, si no son similares, tienen muchas características en común.

En primer lugar, se define que la autonomía fiscal departamental fue creada como instrumento de navegación para la obtención y regulación de recursos tributarios departamentales y los departamentos descentralizados fueron creados como entidades territoriales con autonomías propias para maximizar el manejo de los recursos en sus territorios.

En segundo lugar, la autonomía fiscal departamental posee un fundamento de carácter tributario para la obtención de recursos, mientras que los fundamentos de los departamentos administrativos son el fundamento de conveniencia para las personas que habitan su territorio y fundamento político para la elección popular de sus administradores locales.

En tercer lugar, otra diferencia es que la autonomía fiscal departamental no posee necesidades locales, en virtud de la esencia de la autonomía fiscal, debido a que ella es el medio por el cual los departamentos obtienen los recursos a base de tributos para satisfacer las necesidades de los asociados, mientras que los departamentos descentralizados si poseen necesidades locales, bajo la figura de departamentos, la identidad y las necesidades del territorio crea una necesidad local mas no nacional por lo cultural y su división territorial.

En cuarto lugar, la autonomía fiscal departamental no ostenta una personalidad jurídica, puesto que, como instrumento para la obtención de recursos tributarios para los departamentos, no es necesaria una identidad jurídica, por otra parte, la responsabilidad recae en los departamentos, debido a que, los departamentos son los responsables de las medidas y estructuración de la autonomía fiscal, por lo tanto, son acreedores de derechos y obligaciones frente a las prácticas que se realicen.

En quinto lugar, la autonomía fiscal se presenta como un instrumento tributario, mientras que los departamentos se expresan bajo su personalidad jurídica en la cual ejercen uso de las autonomías fiscales, administrativas, financieras y presupuestales.

En sexto lugar; las autonomías fiscales no son direccionadas, ni tampoco dirigidas por el poder central del Estado toda vez, que estas son dirigidas por los departamentos descentralizados, mientras los departamentos descentralizados responden bajo el control que ejerce el poder central bajo el principio de Estado unitario y descentralizado.

En síntesis, se presenta el siguiente cuadro comparativo resumiendo las anteriores diferencias.

Tabla 1

Diferencias entre la Autonomía fiscal y los Departamentos descentralizados

Diferencias	
Autonomía fiscal	Departamentos descentralizados
1. Fue creada como instrumento de navegación para la obtención y regulación de recursos tributarios departamentales. 2. Posee un fundamento de carácter tributario para la obtención de recursos. 3. No posee necesidades locales. 4. No ostenta una personalidad jurídica. 5. Se presenta como un instrumento tributario. 6. No son dirigidas por el poder central del Estado.	1. Fueron creados como entidades territoriales con autonomías propias para maximizar el manejo de los recursos en sus territorios. 2. Posee los fundamentos, fundamento de conveniencia y fundamento político. 3. Si poseen necesidades locales, ya que bajo la figura de identidad y las necesidades del territorio. 4. Si ostenta personalidad jurídica ya que es acreedor de derechos y obligaciones. 5. Los departamentos se expresan bajo las autonomías fiscales, administrativas, financieras y presupuestales. 6. Si son dirigidas por el poder central del Estado, bajo el principio de Estado unitario.

Elaboracion propia.

4. Similitudes entre la autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial departamental.

Ahora bien, entre las luces y sombras que definen tanto la autonomía fiscal como la descentralización territorial departamental, se vislumbran las similitudes que poseen entre sí, así las cosas, se procede a definir siguientes similitudes.

En primer lugar, la autonomía fiscal departamental es dirigida, condicionada y estructurada por el desarrollo legislativo que hace el congreso de la república (art 150, C.P), dado que, fomenta aquellas directrices tributarias y desarrollo de herramientas fiscales para que los departamentos logren cumplir con sus fines, como también lo es para los departamentos, ya que como entes territoriales, están sometidos a las leyes que genere el congreso tanto para buscar estrategias y establecer nuevos tributos, como también para ejercer mayor autonomía como departamento descentralizado territorialmente.

En segundo lugar, por mandato de la Constitución Política Nacional (1991), en su artículo 300, numeral 4, para ejercer la aplicación la regulación de impuestos, y nuevas herramientas y estrategias fiscales en los departamentos, tanto la autonomía fiscal departamental como los departamentos descentralizados se rigen bajo las directrices tomadas por las ordenanzas de las asambleas departamentales.

En tercer lugar, la autonomía fiscal departamental como los departamentos descentralizados territorialmente están sometidos a la declaratoria del gobierno nacional del Estado de excepción, razón por la cual, si es declarado el Estado de excepción, (art. 212, Cons. P), podrá la rama ejecutiva del gobierno nacional, dictar las reglas y competencias que le sean

necesarias y suficientes para redistribuir o organizar el manejo de los recursos fiscales alterando la autonomía fiscal y el orden fiscal en los departamentos.

Tabla 2

Similitudes entre la Autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial departamental.

Similitudes entre la autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial departamental	
Autonomía fiscal departamental	Descentralización territorial departamental
1. Tanto la autonomía fiscal departamental como la descentralización territorial departamental en Colombia se rigen principalmente por el congreso de la república (art 150. N. 12, Cons. P). 2. Las asambleas departamentales son las encargadas de regular los impuestos, y establecer nuevas estrategias (art 300, N. 4. Cons.P.). 3. En la declaración de Estado de excepción se intervienen la autonomía fiscal y los departamentos en cuanto al control de los recursos fiscales y su regulación. (art 212, Cons. P).	

Elaboracion propia.

Capítulo 3: Verificación de la existencia de la autonomía fiscal en los departamentos descentralizados territorialmente en Colombia.

1. Alcance la autonomía fiscal de los departamentos en Colombia.

Para este tercer y último capítulo, se debe de explicar que frente el alcance que ofrece la autonomía fiscal en los departamentos en Colombia, se procede a estudiar de forma objetiva y hermenéutica el alcance que emanan las leyes vigentes para el tema objeto de estudio, en donde se indica la manera en la que rigen y enmarcan como carta de navegación a los departamentos territoriales de su alcance en la autonomía fiscal como entes territoriales.

Ahora bien, en primer lugar, los departamentos colombianos como entes territoriales en la actualidad se rigen frente a la autonomía fiscal y otras autonomías principalmente por el artículo 1 de la ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. ley creada por el congreso de la república bajo el objetivo de lo siguiente:

La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Esta ley como norma rectora fue creada con el objetivo de brindar mayores herramientas a la organización político administrativa del territorio colombiano, para que aquellas entidades territoriales realicen una mejor organización político-administrativa dentro de su territorio bajo los principios rectores que contiene la ley en artículos siguientes.

Por otra parte, y como finalidad el artículo 2 de la ley 1454 de 2011, se define como herramienta clave para el ejercicio de las facultades legales a los departamentos territoriales para su autonomía fiscal que la finalidad en el artículo 2, inciso segundo lo siguiente:

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Por consiguiente, el legislador por medio de esta ley otorgó a los entes territoriales el promover el aumento de la capacidad de la descentralización territorial, la gestión y la administración como la fiscal, financiera y administrativa con el fin de que los departamentos en el presente caso, realizarán una mejor práctica y mejor administración con los recursos propios y así ofrecer a los asociados las mejores condiciones para la subsistencia y necesidades básicas dentro de los entes territoriales.

Además, con el enfoque de mayor descentralización en la ley 1454 de 2011 el congreso como ente legislador contribuía de forma directa con los principios de la Constitución Política (1991), en la cual se reconocía a Colombia como un Estado descentralizado, pero que para ese momento, los entes territoriales no gozaban de un mayor aumento de autonomía fiscal como de descentralización y administración de sus territorios y sus recursos, razón por la cual en virtud del reconocimiento descentralizados a los departamentos, la ley 1454 de 2011 trajo consigo mayor alcance para sus autonomía, principalmente para esta investigación, un mayor alcance fiscal.

De la misma forma, en el artículo 29 de la ley 154 de 2011 se definen las competencias en materia de ordenamiento del territorio, y en el numeral 2 se define las competencias que tiene los departamentos como entes territoriales, en este orden de ideas, las 7 competencias que están allí descritas establecen, definen, orientan e integran el desarrollo de las competencias de los departamentos frente a la administración de sus recursos y la adecuada aplicación de estos como herario público de todos los y las asociadas.

Por otro lado, pese a haberse realizado el estudio de la descripción de la autonomía de los departamentos y finalidad con la ley de ordenamiento territorial, para analizar el alcance que poseen los departamentos frente a la autonomía fiscal como entes territoriales, es importante definir que la autonomía fiscal de los departamentos descentralizados es otorgada única y exclusivamente en Estado de paz por el congreso de la república, ello quiere decir que, en cada escenario que la ley defina una nueva, menor o mayor autonomía fiscal frente a las atribuciones Constitucionales, se le atribuye al congreso a los departamentos para que legisle y regule dicha autonomía fiscal.

Así lo define el artículo 150 de la Constitución Política (1991), la cual manifiesta los siguiente en sus numerales 11 y 12:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Acorde a lo anterior, se puede definir que solo el congreso de la república en situaciones normales como rama legislativa puede definir hasta qué situación puede llegar a poseer autonomía fiscal departamental un ente territorial departamental del Estado colombiano.

Por otra parte, frente al alcance de la autonomía fiscal de los departamentos como entes territoriales se debe de manifestar que, en cuanto a la responsabilidad de la aplicación de estos tributos y contribuciones fiscales, esta recae única y exclusivamente en las asambleas departamentales de cada departamento en específico, ya que como lo manifiesta el artículo 300 de la Constitución Política (1991), en su numeral 4 el cual indica lo siguiente:

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

Por consiguiente, el alcance de la autonomía fiscal en los departamentos para la aplicación de tributos y estrategias fiscales se limitan a medida que la descentralización se refleja

en la legislación para los entes territoriales, los cuales están acorde a la Constitución Política y la regulación legislativa del congreso de la república, los departamentos disminuyen su autonomía fiscal y poder facultativo para generar ingresos fiscales; debido a que, la ley limita el uso de ordenanzas expedidas por las asambleas departamentales por mandato Constitucional con el fin de que cada departamento en específico ejerza su poder tributario con el propósito de que cada departamento logre hacer tributar de forma autónoma su territorio con tributos y prácticas fiscales propias y autónomas.

Finalmente, frente al alcance de la autonomía fiscal de los departamentos territoriales en los Estado de excepción el presidente de la república puede ejercer control de los departamentos y brindar tanto mayor o menor autonomía fiscal a los departamentos, según sea la necesidad del Estado para la situación en la que se enfrenta el país en la presente condición.

Así las cosas, en el artículo 215 de la Constitución Política (1991), manifiesta que:

Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En

estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

En relación con el citado artículo anterior, se manifiesta de forma expresa y excepcional que cuando el Estado Colombiano se enfrente a una situación que amenace o perturbe de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o como también, se constituya una grave calamidad pública el presidente de la república junto a la firma de todos los ministros podrá declarar el Estado de emergencia y junto con esto, los decretos con fuerza de ley que sean necesarios para la estabilidad del orden nacional, eso sí, los decretos que han de ser expedidos en el Estado de emergencia deben de tener relación directa con la situación grave que afronta el país, y de forma transitoria, podrá el presidente de la república y sus ministros establecer nuevos tributos o modificar los tributos existentes para afrontar la grave situación económica o con el fin de financiar las estrategias correspondientes a mitigar el daño que se sufre en el Estado de emergencia, dado lo anterior, si se da una modificación a los tributos o se imponen nuevos tributos, las medidas tributarias impuestas dejarán de regir al finalizar el año fiscal, salvo que el congreso regule durante el año siguiente las leyes de carácter permanente.

Por lo tanto, en las condiciones de la declaración dentro de un Estado de excepción o un Estado de emergencia, el presidente de la república podría, si la situación de orden nacional lo obliga a realizar tanto una mayor como menor distribución de los recursos fiscales para los departamentos como entes territoriales, debido a que esto, brindaría mayor autonomía fiscal a los departamentos territoriales, y con eso, en el transcurso del año siguiente el congreso de la república podrá, de forma natural ejercer la función de regular los decretos con fuerza de ley que expidió el presidente de la república para así, en el mejor de los casos brindar mayor autonomía

para que los departamentos ostenten mayor alcance de sus recursos y la forma de cómo obtener dichos recursos.

Finalmente, es importante mencionar que el alcance que poseen los departamentos territorial en el Estado colombiano no es amplio por los siguiente motivos, en primer lugar la autonomía fiscal de los departamentos está regulada por la Constitución Política de Colombia, debido a que, se reconoce la existencia del autonomía fiscal dentro de la descentralización territorial pero no es absoluta, que solo el congreso de la república es el ente encargado constitucionalmente de regular dicha autonomía, en segundo lugar las asambleas departamentales por medio de sus ordenanzas son las encargadas de establecer la correcta aplicación de las cargas tributarias e implementar estrategias con el fin de percibir los impuestos de los departamentos territoriales, pero no goza de autonomía propia y constitucional para crear nuevos tributos o modificar impuestos que contribuyan a una mayor obtención de impuestos y así aumentar su autonomía fiscal y en tercer lugar la autonomía fiscal puede ser modificada excepcionalmente en Estado de emergencia decretados por el presidente de la república y por todos los ministros de Colombia, pero esta tercera opción no es tan común, debido a que, los departamentos no aumentan su autonomía fiscal si no se hacen estudios legislativos rigurosos con el fin de buscar el menor beneficio para los departamentos territoriales.

2. Efectos actuales de la autonomía fiscal departamental en Colombia.

Frente a los efectos que afronta la autonomía fiscal departamental en Colombia en la actualidad, se define en esta investigación que son 3 los posibles efectos detectados, en razón de que, en la actualidad la autonomía fiscal departamental se encuentra atravesando una situación compleja por el efecto post pandemia covid-19 y además, por las graves necesidades tanto

ambientales en el territorio colombiano como bajo las necesidades de seguridad y paz por el conflicto armado colombiano, por esas razones se procederá a explicar los 3 posibles efectos en la actualidad.

Efecto 1: Ante la inminente carga fiscal que afronta un departamento territorial para distribuir y dar solución a las necesidades de los asociados se encuentran las instituciones, debido a que, con el pasar de los años el Estado colombiano ha necesitado crear instituciones fuertes y respetuosas relacionadas con la estabilidad de la deuda pública y reforzar las instituciones para obtener un mayor rendimiento en el obtención de recursos y administración de los mismos, con ellos ha otorgado autonomías propias a las instituciones como personalidad jurídica para que ellas administren y tengan facultades para manejar sus recursos propios.

Según lo indican, por medio de las facultades que otorga ley a las instituciones se logra por ejemplo lo siguiente:

La Ley 550 de 1999, por ejemplo, contempla dentro de sus medidas de saneamiento de pasivos el aumento de la capacidad recaudatoria en municipios y departamentos. Según el MHCP (2014), el crecimiento promedio del esfuerzo fiscal en los municipios que suscribieron acuerdos de pasivos fue superior en un 6,9 % al de las entidades que no suscribieron dicho acuerdo. Coherente con este resultado, Palencia (2017) encuentra que esta misma ley ha afectado positivamente el recaudo tributario de los municipios en la costa Caribe. Es importante aclarar que, en algunos casos, no persisten los efectos en los ingresos luego de terminado el acuerdo. En relación con esto, la CGR (2008) reporta resultados fiscales negativos en las entidades territoriales que culminaron exitosamente el acuerdo. Existe, además, un conjunto de leyes que ha impuesto límites al nivel de deuda y

gastos de los gobiernos subnacionales (Ley 358 de 1997; Ley 617 de 2000; Ley 819 de 2003), promoviendo así la sostenibilidad de la deuda pública territorial e incentivando de igual forma el aumento de los ingresos. (Bonet et al., 2018, p. 285).

Por lo tanto, las instituciones públicas del Estado al otorgar y asumir mayor sostenibilidad a la deuda pública, otorga a los entes territoriales mayor capacidad de endeudamiento y por consiguiente, mayores medidas para obtener los recursos para el sostenimiento de tales deudas, pero como ya lo mencionamos antes, la capacidad de genera tributos recae en los tributos que otorgue el congreso de la república a los entes territoriales por medio de leyes y no por propia autonomía y decisión de los entes territoriales a nivel nacional.

Efecto 2: Como segundo efecto se debe tener en cuenta el crecimiento de las bases tributarias en el Estado colombiano en las últimas 2 décadas, toda vez, que en los últimos años las instituciones tales como las administradoras de recursos tributarios locales han optado por aumentar la carga a los presupuestos de las actuaciones y actualización catastrales.

Seguidamente, según el comportamiento de las administradoras locales:

Durante los últimos años, las administraciones locales han realizado esfuerzos en materia de actualizaciones catastrales, los cuales han sido diferenciales entre regiones y entre zonas rurales y urbanas. Bogotá es un ejemplo de enorme esfuerzo, con un valor total de avalúos que pasó de \$59,6 billones en el año 2000 a \$365,2 billones en 2015 (Lozano y Ricciulli, 2017). A nivel nacional, según el igac (2010), entre 2002 y 2010, el avalúo de la base catastral aumentó un 154,2 % y el número de predios inscritos se incrementó en un 20,7 % (Bonet et al., 2018, p. 286).

Por consiguiente, el incremento que han realizado las administradoras locales con los análisis realizados para la época demuestran que aunque el aumento de los avalúos catastrales y número de predios inscritos hayan aumentado exponencialmente su valor y participación, los resultados demuestran que aunque la autonomía fiscal y administrativa en este caso, es otorgada por la Constitución Política Nacional y reglamentada por el congreso de la república, los entes territoriales buscan otras estrategias acorde a sus deberes territoriales la forma de administrar los recursos y recurrir a mayores prácticas para obtener de ellos mayor rentabilidad fiscal y con ello, implementar los mecanismos para cubrir las necesidades básicas a los asociados de cada ente territorial.

Por el contrario, esta práctica que obliga a los entes territoriales a incrementar los valores a los avalúos y aumentos a la base catastral para conseguir mayores recursos autónomos, incentiva de manera desproporcionada a llegar al aumento máximo del nivel permitido para realizar los aumentos y lesiona la proporcionalidad en la relación de cada aumento fomentado, y también, el uso de esa práctica genera que los demás entes territoriales utilicen tal mecanismo para incrementar sus recursos autónomos y así, fomentar una práctica peligrosa que afecta a todos los asociados de cada ente territorial por el incremento agresivo a los trámites regulados por dichos entes.

Efecto 3: Como tercer efecto se debe de analizar las coyunturas que ha afrontado el Estado colombiano frente a los ingresos tributarios como, por ejemplo:

El auge del sector minero-energético en el período 2002-2012 contribuyó al aumento observado en el recaudo del ICA. En este período, la correlación entre el PIB y el

recaudo del ICA es significativamente alta, indicando una importante dependencia del recaudo tributario a la coyuntura económica del período. (Bonet et al., 2018, p 286).

Por tanto, es necesario establecer que, aunque el Estado colombiano mediante las facultades constitucionales establecidas en los periodos económicos se establece por qué medios se extraen recursos para la nación y así contribuir en su correcta participación para todos los entes descentralizados, las prácticas de extraer los recursos para financiar los fines esenciales del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente lo complejo, que es para el Estado mantener una base económica sólida debido a que, como por ejemplo, los recursos energéticos fósiles como bienes fungibles son agotables, es claro que los mismos, no son garantía de una estabilidad económica, así como también, las crisis sanitarias como lo trajo consigo la pandemia del covid-19 que evidenció la necesidad de recursos pese a la extracción de los mismos, los cuales brindan mayor autonomía a los entes territoriales para que en situación como la que se está superando por la pandemia del covid -19, los entes territoriales realicen mayores y mejores prácticas en la obtención y administración de recurso fiscales para una optimización en la autonomía fiscal departamental.

Finalmente, se puede establecer que los efectos de la actual autonomía fiscal departamental es negativa, puesto que, en todos y cada uno de los efectos descritos anteriormente se evidencia la falta de regulación y apoyo a los entes territoriales como las estrategias que deben de implementar los departamentos territoriales para buscar nuevos recursos con el fin de incrementar la mayor autonomía fiscal posible y satisfacer los fines esenciales del Estado y por último y no menos importante, las complicadas situaciones que dificultan los entes territoriales al

no poseer una mayor autonomía fiscal reglamentada por la Constitución Política y la ley, ya que en situación complejas mundiales como crisis sanitarias, económicas o ambientales, los entes territoriales debe de estar a la espera del Estado para que el ejecutivo dicta normas para mitigar el daño y necesidades que se padecen crisis Estatales.

3. Resultados de la autonomía fiscal departamental en Colombia.

Frente a los resultados expuestos por parte del análisis realizado para la investigación sobre la existencia de la autonomía fiscal de los departamentos colombianos en la descentralización territorial en la normativa vigente desde la Constitución Política de 1991, se evidenciaron y expusieron tanto las preguntas que llevaron a resolver y dilucidar esta investigación como para definir principalmente la historia de esta evolución fiscal para los departamentos en Colombia dentro de su legislación como aquellas nociones que llevaron a definir de forma exacta los tipos de descentralizaciones y los tipos de autonomías estudiadas para responder a la pregunta anteriormente planteadas en el capítulo primero referente a la historia y nociones de la autonomía fiscal en la descentralización en Colombia.

Posteriormente, los seguidos resultados que se analizaron fue la relación que existe entre la autonomía fiscal de los departamentos con la descentralización territorial, y en primer lugar se analizó las características de la autonomía fiscal departamental y allí se evidenció que la primera característica se refería a que la autonomía fiscal departamental está principalmente dirigida y condicionada por la Constitución Política de Colombia, debido a que por el ejercicio legislativo del congreso de la república en el desarrollo de las directrices tributarias y mecanismos de generar y regular los recursos para los departamentos. Como segunda característica la autonomía fiscal está regulada y ejercida bajo las ordenanzas que deciden y aplican las asambleas

departamentales de los entes territoriales, toda vez, que son ellas las competentes para definir las estrategias para la aplicación, creación y restricción de los tributos y gravámenes y como tercera y última característica la autonomía fiscal departamental se declara fragmentada y frágil ante la declaración de Estado de excepción en la cual el presidente de la república de Colombia puede tomar directrices sobre el manejo y distribución de los tributos e impuestos a nivel nacional en los territorios.

Seguidamente, se analizó las características de la descentralización territorial en Colombia, debido a que era necesario definir que caracterizaba a la descentralización territorial y como resultado se definió que gracias al trabajo de maestro Libardo Rodríguez Rodríguez son 6 características que en el capítulo 2 se mencionan y que son indispensables de la descentralización territorial de los departamentos como entidades territoriales.

De igual importancia, se analizó a la par las diferencias y similitudes entre la autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial y como resultado de las principales diferencias se evidenció que los departamentos descentralizados fueron creados como entidades territoriales con autonomías propias mientras que la autonomía fiscal fue creada como instrumento para la obtención y regulación de los recursos tributarios departamentales, seguidamente en el desarrollo del capítulo 2 se desarrollan más diferencias.

Por otro lado se procedió a desarrollar y definir las similitudes que existen entre la autonomía fiscal departamental y la descentralización territorial y como resultado se demostró que existían similitudes y se definió que se rigen principalmente por el congreso de la república , además las asambleas departamentales son las encargadas de regular los impuestos, y establecer nuevas estrategias y que por último, en la declaración de Estado de excepción se intervienen la

autonomía fiscal y los departamentos en cuanto al control de los recursos fiscales y su regulación.

Finalmente, frente a los resultados del análisis del tercer capítulo se realizó el análisis del alcance de la autonomía fiscal departamental en Colombia y los efectos que la autonomía fiscal de los departamentos como entes territoriales poseen, y como resultado se evidenció que el alcance de la autonomía fiscal en la actualidad para los entes territoriales se define y otorga única y exclusivamente por medio del mandato de la Constitución Política Colombiana (1991), debido a que por medio del artículo 150 se establecen las funciones del congreso de la república y que dentro de las cuales se establece que el autorizado para emitir reformas tributarias y aumentar o disminuir los tributos es el congreso de la república, ya que los departamentos territoriales como entes territoriales no ostentan la capacidad para decidir sobre la creación de nuevos tributos porque la Constitución Política no lo permite según el artículo 300 Constitucional (1991).

Por otra parte, frente los efectos que fueron hallados en la autonomía fiscal actual de los departamentos descentralizados se encontró con que los efectos que se manifiestan con las prácticas que están desempeñando los departamentos como entes territoriales son negativos, ya que las prácticas como la que están desarrollando las instituciones al aumentar el sostenimiento y crecimiento de su deuda pública, genera tanto dependencia de los recursos que se reciben anualmente para el sostenimiento de los departamentos y por consiguiente medidas locales más fuertes para conseguir los recursos que se recolectan de forma independiente en los departamentos.

Por otra parte, otro efecto negativo ha sido el que han tomado las administraciones locales de los entes territoriales ya que para mantener las deudas públicas y satisfacer los

intereses de los asociados es indispensable contar con los recursos suficientes para aquellos fines, por esa razón, en los últimos años estas administraciones locales aun aumentado el valor de las actuaciones catastrales de las regiones tanto urbanas como rurales para contrarrestar las deudas y satisfacer las necesidades y por último y no menos importante, el efecto negativo que también fue hallado pertenece a la economía global o Estatal que dirige el Estado, ya que si el Estado dirige el enfoque económico a sectores en auge o futuro aumenta las finanzas del Estado y por tal motivo, aumentarán la distribución a los departamentos, con esto se evidencia a que si el Estado afronta una situación complicada por determinado lapso de tiempo en sus recursos genera deficiencia fiscal para todo el territorio y con ellos, la falta de autonomía departamental no contribuiría en autogestión de ingresos fiscales a las arcas de los departamentos.

Conclusiones y Recomendaciones

En concordancia con los objetivos trazados para esta investigación se demuestra existencia de autonomía fiscal de los departamentos colombianos en la descentralización territorial en la normativa vigente desde la Constitución Política de 1991 se establece vigente y es existente para todos los departamentos a nivel nacional como también para todos los entes territoriales que representan al Estado colombiano, no obstante con el estudio realizado se evidenció que aunque la autonomía fiscal está vigente y se identifica una relación constante para el desarrollo de la autonomía fiscal y la descentralización territorial en los entes descentralizados como los son los departamentos; no es la autonomía completa o absoluta que se espera para los departamentos colombianos porque con el planteamiento de la pregunta y el estudio analizado, se evidencio que no es absoluta sino que es una autonomía limitada por el rango Constitucional que se demuestra en los artículos anteriormente citados de la Constitución Política (1991), ellos

quiere decir que al crear la Constitución Política, los honorables constituyentes decidieron que no sean los departamentos los que determinen su propia extracción de recursos tributarios o que sean ellos los que establezcan las alzas y bajas de los impuestos generados en su territorios, sino que sea decisión única y exclusivamente de la ley emanada por el congreso de la república y manifestada en las leyes de carácter tributario aprobadas por el congreso.

Además, se demuestra la limitante que existe para los departamentos como entes territoriales ya que explícitamente, los honorables constituyentes limitaron el uso de las facultades potestativas tributarias para generar ingresos y aumentar la autonomía fiscal a los departamentos en la Constitución Política Nacional, y con ello, conceder tan solo la aplicación de las leyes emanadas por el congreso y establecer estrategias para implementar leyes de efecto fiscal.

Aunado a lo anterior, al validar si existe o no una autonomía fiscal para los departamentos descentralizados se define que la existencia de la autonomía fiscal en el Estado colombiano es limitada desde la Constitución Política de 1991 e incluso antes de la Constitución Política de 1886, puesto que, según las características y el aumento de facultades potestativas a los departamentos como entes territoriales, a los departamentos no se les ha atribuido el aumento y progreso legislativo necesario para establecer una autonomía fiscal absoluta para los departamentos en el territorio nacional, eso por la aún existente visión centralista del poder legislativo que no permite desarrollar mayor facultades constitucionales y legales a los departamentos territoriales y por ende, mayores atribuciones fiscales a los mismos.

Lista de Referencias

Acto legislativo 01 de 1968, diciembre 11 de 1968. Diario oficial. [D.O.]: 32.673. (Colombia).

Obtenido el 28 de septiembre de 2021. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>

Acto legislativo 01 de 1986, enero 10 de 1986. Diario oficial. [D.O.]: 37.304. (Colombia).

Obtenido el 28 de septiembre de 2021.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440>

Acto legislativo 12 de 1986, enero 16 de 1986. Diario oficial. [D.O.]: 37.310. (Colombia).

Obtenido el 28 de septiembre de 2021. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1568575>

Aghón, G. (1993). Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/1/S9300147_es.pdf

Aghón, G. (1999). Descentralización fiscal: tendencias y Tareas pendientes. *Comité de Hacienda y Finanzas Municipales*, (03), 1-27.

https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/estudio03_dee.pdf

Agudelo, O. & León, J. & Prieto, M. & Alarcón, A. & Triana, J. (2018). *La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación*. [Tesis de maestría, Universidad Católica de Colombia]. Repositorio UCatolica.

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22541/1/la-pregunta-por-el-metodo-9789585456198.pdf>

Ángel, A. (2021). La economía como argumento Constitución políticaal. El caso de la descentralización fiscal en Colombia. *SCIELO*, (20), 43-57.

https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682021000100043

Asela, J. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, 1(1).

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3520284

Asela, J. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, (1), 65-74.

<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=717095022119089098025000026010068081051000032009017018022010087078002092107123098096114009062024001033045119100106116101126122019081034007072117097111100120069095028018076078116070070098100066065097106104109094011089088117068086125096094123067074116001&EXT=pdf&INDEX=TRUE>

Banco Mundial & Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *El estado de las reformas del estado en américa latina*. MAYOL.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6642/38780.pdf?sequence=5#page=268>

Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. *Serie Ensayos - ILPES*, (5), 1-36. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8835>

Bonet J., Pérez G., & Ricciulli D. (2018). *¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?* *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-307. DOI:

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/7196/6595>

- Bonet, J. (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: La experiencia colombiana. BANCO DE LA REPUBLICA.
https://www.researchgate.net/profile/JaimeBonet/publication/4907296_Descentralizacion_fiscal_y_disparidades_en_el_ingreso_regional_La_experiencia_colombiana/links/545842620cf2cf5164822b0b/Descentralizacion-fiscal-y-disparidades-en-el-ingreso-regional-La-experiencia-colombiana.pdf
- Bonilla, J. (2011). Los paradigmas en la teoría jurídica. Transformaciones acerca de la interpretación sobre qué es el derecho. *Revista Misión Jurídica*, 3 (3), 101-115.
<https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/Los-paradigmas-en-la-teoria-juridica.-Transformaciones-acerca-de-la-interpretacion-sobre-que-es-el-derecho.pdf>
- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empieza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (50), 67–108. <https://doi.org/10.13043/dys.50.2>
- Código Civil [Cód. C.]. (1873). Colombia. Obtenido el 07 de junio de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, julio 1, 2021. M.P.: S. Carvajal. No. 25000-23-37-000-2017-01681-01 (25471). (Colombia). Obtenido el 04 de noviembre de 2021. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, noviembre 22, 2018. M.P.: R. Suárez. No. 08001-23-33-000-2015-00845-01(3906-17). (Colombia). Obtenido el 05 de noviembre de 2021. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 21 de mayo de 2021. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Constitución política politica 1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Constitución_política_politica_1991.html)

Constitución Política de la Republica de Colombia [Const. P.]. (1886). Colombia. Obtenido el 17 de abril de 2022.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Contraloría General de la República. (2008). *Política de saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales*. CGR.

<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Cuaderno%2005%20-%20Saneamiento%20Fiscal%20y%20Financiero.pdf>

Correa, F. & Cano, R. (2009). Los mecanismos de financiación de los gobiernos locales en el contexto de la descentralización fiscal en Colombia. *Oikos*, (09), 59-90.

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/oikos/article/view/1078>

Corte Constitucional [CC], abril 29, 2020. M.P.: J. Reyes. Sentencia C-132/20. (Colombia).

Obtenido el 10 de noviembre de

2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/C-132-20.htm>

Corte Constitucional [CC], febrero 1, 2005. M.P.: J. Araujo. Sentencia C-063/05. (Colombia).

Obtenido el 04 de noviembre de 2021. <https://www.corte>

[constitucional.gov.co/Relatoria/2005/C-063-05.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2005/C-063-05.htm)

Corte Constitucional [CC], julio 18, 2002. M.P.: A. Barrera. Sentencia C-295/95. (Colombia).

Obtenido el 04 de noviembre de 2021. <https://www.corte>

[constitucional.gov.co/Relatoria/1995/C-295-95.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1995/C-295-95.htm)

Corte Constitucional [CC], julio 18, 2002. M.P.: J. Araujo. Sentencia 538/02. (Colombia).

Obtenido el 04 de noviembre de

2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2002/C-538-02.htm>

Corte Constitucional [CC], junio 21, 2000. M.P.: V. Naranjo. Sentencia 727/00. (Colombia).

Obtenido el 03 de noviembre de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre 4, 2001. M.P.: J. Araujo Rentería. Sentencia 1051/01.

(Colombia). Obtenido el 03 julio de 2020.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre 4, 2001. M.P.: J. Araujo. Sentencia C-1051/01. (Colombia).

Obtenido el 21 de mayo de 2021. <https://www.corte>

[constitucional.gov.co/relatoria/2001/C-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-105101.htm#:~:text=Existen%20varios%20tipos%20de%20descentralizaci%C3%B3n,%20finalmente%20por%20estatuto%20personal)

[105101.htm#:~:text=Existen%20varios%20tipos%20de%20descentralizaci%C3%B3n,%20finalmente%20por%20estatuto%20personal](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-105101.htm#:~:text=Existen%20varios%20tipos%20de%20descentralizaci%C3%B3n,%20finalmente%20por%20estatuto%20personal).

Corte Constitucional [CC], octubre 4, 2001. M.P.: J. Araujo. Sentencia C-1051/01. (Colombia).

Obtenido el 04 de noviembre de 2021. <https://www.corte>

[constitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm)

Corte Constitucional [CC], septiembre 15, 1998. M.P.: E. Cifuentes. Sentencia C-486/98.

(Colombia). Obtenido el 05 de noviembre de 2021. <https://www.corte>

[constitucional.gov.co/relatoria/1998/c-496-98.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-496-98.htm)

Dávila, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12, 480-205.

<https://www.redalyc.org/pdf/761/76109911.pdf>

Decreto 1222/86, abril 18, 1986. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6100>

Delgado, S. & Cárdenas, J. & Fuentes, H. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del Cenes*, 39 (69), 137 - 167.

https://ugc.elogim.com:2079/#/search/jurisdiction:CO+content_type:4+date:2018-08-01../descentralizacion+fiscal+en+colombia/WW/vid/847182389

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década: Vol. I* (1.^a ed.). Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Fainboim, I. & Acosta, O. & Cadena, H. (1994). El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas. *Coyuntura social*, (264), 36-102.

<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1845>

Ferreira, A. & Valenzuela, L. (1993). DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO. CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9489/S9300149_es.pdf

Franco, M. & Cristancho, O. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Estudios de derecho*, (69), 235-262.

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/18416/15836>

Función Pública. (2021). *Glosario de la Función Publica*. Obtenido el 05 de noviembre de 2021, desde <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Descentralizaci%C3%B3n>

García, J. (2004). ¿Por qué la descentralización fiscal?: mecanismos para hacerla efectiva (41.a ed.). REPOSITORIO BANCO DE LA REPUBLICA.

https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3195/dtser_41.pdf

García, M. (2017). El sistema general de participaciones en el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Ediciones Universidad de América*, (5), 121-130.

<http://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/6555/1/COL0082011-2017-2-EC.pdf>

Gaviria, J. (2007). La autonomía fiscal de los entes territoriales desde la Constitución política de 1991. Análisis legal y jurisprudencial. *Facultad de derecho y ciencias política - Revista*, (37), 441-483. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3993/3695>

Instituto Geografico Agustín Codazzi. (2010). *Informe de Gestión Instituto Geografico Agustín Codazzi 2002-2010*. CGR. <https://es.scribd.com/document/373315120/Informe-de-Gestion-Instituto-Geografico-Agustin-Codazzi-2002-2010>

Iregui, A. & Ramos, J. & Saavedra, L. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Banco de la Republica. <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>

- Jaramillo, L. E., & Pachón, M. (2019). *El control de Constitucionalidad abstracto y sus implicaciones en las políticas públicas: el caso de la descentralización fiscal en Colombia* (64.a ed.). Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. [https://www.researchgate.net/profile/Luis-Jaramillo-3/publication/334401642_El_control_de_Constitución políticaalidad abstracto y sus implicaciones en las politicas publicas el caso de la descentralizacion fiscal en Colombia/links/5d27b57692851cf4407a7842/El-control-de-Constitución políticaalidad-abstracto-y-sus-implicaciones-en-las-politicas-publicas-el-caso-de-la-descentralizacion-fiscal-en-Colombia.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Luis-Jaramillo-3/publication/334401642_El_control_de_Constitución_políticaalidad_abstracto_y_sus_implicaciones_en_las_politicas_publicas_el_caso_de_la_descentralizacion_fiscal_en_Colombia/links/5d27b57692851cf4407a7842/El-control-de-Constitución_políticaalidad-abstracto-y-sus-implicaciones-en-las-politicas-publicas-el-caso-de-la-descentralizacion-fiscal-en-Colombia.pdf)
- Leiva, E., Jiménez, W. G. y Meneses, O. (2018). Los derechos fundamentales de la Constitución Política de 1991 como resultado de un proceso constituyente deliberativo. *Revista Derecho del Estado*. (42 ed., pp. 149–180. revistas.uexternado.edu.co. <https://revistas.uexternado.edu.co/flip/index.php?pdf=https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/download/5667/7064>
- Letelier, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Universidad Católica de Chile. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=QdkoCAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA15&dq=descentralizaci%C3%B3n+fiscal++en+colombia&ots=90mbum0HnF&sig=XesRrntys2oqf7yImwc67afh630#v=onepage&q&f=false>
- Ley 12/86, enero 16, 1986. Diario oficial. [D.O.]: 37.310. (Colombia). Obtenido el 17 de abril de 2021. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1568575>

Ley 1454/11, junio 28, 2011. Diario oficial. [D.O.]: 48115. (Colombia). Obtenido el 01 de octubre de 2021.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Ley 1962/19, junio 28, 2019. Diario oficial. [D.O.]: 50998. (Colombia). Obtenido el 01 de octubre de 2021.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1962_2019.html

Ley 2080/21, enero 25, 2021. Diario Oficial. [D.O.]: 51.569 (Colombia). Obtenido el 21 de mayo de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html#19

Ley 715/01, diciembre 21, 2001. Diario Oficial. [D.O.]: 44.654. (Colombia). Obtenido el 21 de mayo de 2021.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html#:~:text=El%20Sistema%20General%20de%20Participaciones,asigna%20en%20la%20presente%20ley.

Ley 84/73, mayo 26, 1873. Diario Oficial. [D.O.]: 2.867 (Colombia). Obtenido el 17 de abril de 2022. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

López, R. (1996). *Descentralización fiscal y política macroeconómica*. CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34252/INT1587_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lozano I., Ricciulli Diana., (2017). *¿Está Afectando el Impuesto Predial el Precio de la Vivienda en Bogotá? Un Análisis Basado en la Econometría Espacial*. Borradores de economía, 1016, 1-33. DOI:

https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/borradores_de_economia_1016.pdf

Lozano, I. & Julio, J. (2018). Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional. *CEPAL*, (119), 69-87.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40403/RVE119_Lozano_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mendieta, D. & Tobon, M. (2021). La pequeña dictadura de la COVID-19 en Colombia: uso y abuso de normas ordinarias y excepcionales para enfrentar la pandemia. *Opin. jurid. (online)*, 19 (40), 243-258.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302020000300243

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las entidades territoriales*. Dirección General de Apoyo Fiscal/MHCP.

https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-057268

Morelli, S. (2001). La descentralización fiscal en Colombia, otra mentira jurídica. U.A. (Eds.). *PROVINCIA*. (ed., pp. 137-161). Universidad de los Andes.

<https://www.redalyc.org/pdf/555/55500706.pdf>

Ochoa, Ó. (2011). Reflexiones en torno a la autonomía tributaria de las entidades territoriales en el contexto del Estado social de derecho. *Jurídicas - Dialnet*, (8), 73-90.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7512678>

- Palencia, M. (2017). *Indicadores financieros en municipios de la costa Atlántica, antes, durante y después de haberse acogido a la Ley 550 de 1999* [Tesis de Maestría en Finanzas Corporativas, Colegio de Estudios Superiores de Administración —CESA]. Repositorio CESA. <https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/1750/MFC2017-00656.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
- Pinilla, D. & Jiménez, Juan. & Montero, Roberto. (2016). Descentralización fiscal y crecimiento económico. La experiencia reciente de América Latina. *Revista Uniandes*, (77), 11-51. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.77.1>
- Primicias24.com. (2020, 13 de marzo). 13 de marzo de 1988: Colombianos pueden elegir por primera vez a sus alcaldes. <https://primicias24.com/tal-dia-como-hoy/235880/13-de-marzo-de-1988-colombianos-pueden-elegir-por-primera-vez-a-sus-alcaldes/>
- Rodriguez, L. (2017). *DERECHO ADMINISTRATIVO General y colombiano*. Temis
- Ruiz, R. & Buira, J. (2013). *La sociedad de la información*. Elibro. <https://ugc.elogim.com:3107/es/ereader/ugc/56441?page=3>
- Sánchez, C. (2003). El concepto Constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. C. Sanchez, (Ed.), *Estudios Socio-Jurídicos*. (Vol. 5, Núm 1. p. 172-210). Universidad del Rosario. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/241/193>
- Sánchez, F & Gutierrez, C. (1994). *La descentralización fiscal en Colombia: problemas y perspectivas*. Fedesarrollo.

https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3330/Repor_Mayo_1994_Sanchez_y_Gutierrez.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Sánchez, F & Gutierrez, C. (1994). *La descentralización fiscal y transferencias gubernamentales en Colombia*. FEDESARROLLO.

<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1846>

Torres, A. (2014). *Autonomía fiscal de las entidades territoriales. El alcance jurídico de la autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia*. [Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional.

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12278/EL%20ALCANCE%20JUR%20CDDICO%20DE%20LA%20AUTONOM%20CDA%20FISCAL%20DE%20LAS%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf;jsessionid=DE392A744D6DC0EF4C9F272B02A63B8D?sequence=1>

Valencia, D. & Karam, V. (2014). Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia.

Dikaion, (23-1), 171-194. <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v23n1/v23n1a07.pdf>

Younes, D. (2016). *Derecho Constitucional colombiano*. Legis

Zambrano, F. (1995). El contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia.

*Nómad*as, (3), 1-11. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105118914009.pdf>