

# 10 AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Aleksey Herrera Robles\*

## Resumen

*Al entender el concepto de autonomía como capacidad de autogobierno o autodeterminación, la Constitución de 1991 y su desarrollo normativo posterior han sido contrarios a tales principios si se tiene en cuenta las limitaciones establecidas en materias la presupuestal, tributaria, contractual, crediticia y financiera, de orden público y de planeación.*

**Palabras clave:** Descentralización, autonomía.

## Abstract

Taken autonomy as self-government or self-determination ability, the 1991 Constitution and its further normative development have been opposed to such principles because of the established limitations such as budget, taxes, contractual, credit and finance limitations in both orders public and planning.

**Key words:** Decentralization, autonomy.

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2001.

---

\* Abogado. Magíster en estudios políticos y económicos de la Universidad del Norte. Profesor de Hacienda Pública y Derecho Administrativo General. Director de la *Revista de Derecho* (aherrera@uninorte.edu.co).

## INTRODUCCIÓN

La descentralización es el proceso de transferencia de competencias y funciones de un sector central a otro, territorial, por servicios o por colaboración, para que sean ejercidas con autonomía y responsabilidad y con la finalidad de hacer más eficiente el ejercicio de las funciones públicas y cumplir de manera adecuada los fines estatales.

La descentralización, como lo ha señalado el profesor Vedel<sup>1</sup>, no significa federalismo; no obstante, a través de ésta se da origen a personas públicas distintas, cuya autonomía sólo se refiere al ejercicio de la función administrativa, por lo cual queda excluida la judicial o legislativa.

Generalmente se reconocen tres formas básicas de descentralización: la territorial, la especializada o por servicios y la por colaboración.

A las tres formas de descentralización les son comunes las siguientes características:

- a. Personería jurídica: pues tienen la condición de entes distintos al sector central, con capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones y de actuar a través de sus propios representantes;
- b. Cumplimiento de funciones establecidas en el marco de la ley;
- c. Cierta nivel de autonomía en el ejercicio de sus funciones pero sometidas en todo caso a un control tutelar por parte del Estado.

Cada una de estas formas de descentralización no sólo tiene su fundamento constitucional sino que ha tenido su propio desarrollo normativo.

La descentralización territorial tiene por fundamento, en forma general, el artículo 1º de la Carta al establecer que Colombia es una República «unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...», y de manera especial los artículos 286 y 287, los cuales establecen, por una parte,

<sup>1</sup> VEDEL, George. *Derecho Administrativo*, 6ª ed. España, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, p. 539.

<sup>2</sup> C.N., artículo 286: «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 y de la ley».

cuáles son las entidades territoriales<sup>2</sup> y, por otra, cuáles son sus características comunes<sup>3</sup>.

La descentralización por servicios tiene por fundamento algunas disposiciones generales como el artículo 150, numeral 7° de la Constitución Nacional, en virtud del cual se faculta al Congreso para crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y otras entidades nacionales, reglamentar la creación de las corporaciones autónomas regionales y crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta<sup>4</sup> y algunas otras de carácter especial, como la creación directa de entidades públicas, por privilegio constitucional, tales como la universidad del Estado (C.N., artículo 69, inciso 2°), la Comisión Nacional de Televisión (C.N., artículo 77), la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena (C.N., art. 331) y el Banco Central (C.N., art. 371).

La descentralización por colaboración o vinculación de particulares con el Estado tiene por fundamento, de manera general, el artículo 210 de la Carta, inciso 2°, que establece que «[...] *Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley...*», y de manera especial, disposiciones tales como el artículo 336, inciso 7°, que establece la cesión a terceros del desarrollo de empresas monopolísticas cuando no se cumplan los requisitos de eficiencia exigidos por la ley; el artículo 355, que establece la vinculación de particulares mediante contratos para impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo, y el artículo 365 de la Carta, que autoriza la prestación de los servicios públicos a las comunidades organizadas y a los particulares.

El objeto de este artículo es analizar las distintas formas de descentralización a partir de su desarrollo normativo desde la expedición de la Constitución de 1991 hasta nuestros días, bajo una visión crítica y positiva, sobre lo que ha sido el manejo de las competencias y funciones públicas.

<sup>3</sup> C.N., artículo 287: «*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 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.*».

<sup>4</sup> Igual competencia en el orden territorial le otorga la Constitución Nacional a las asambleas, en el artículo 300.7, y a los concejos, en el 313.6.

## 1. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

La determinación de los sistemas de gobierno y las formas de Estado han sido dos de los más importantes problemas que se han tenido que resolver desde el siglo XVIII en el proceso de creación de los estados-nación.

El primero pretendía establecer la forma de ejercicio del poder y la relación entre sus ramas: ejecutiva, legislativa y judicial. Salvo esporádicas polémicas, tales consideraciones han sido superadas, y se han impuesto diversos modelos: el presidencial, el parlamentario, el de asamblea o el mixto, que maneja instituciones propias del sistema parlamentario y presidencial. Para el caso de Colombia, tomando como referente el régimen constitucional de Estados Unidos establecido en la Constitución de 1787, imperó históricamente el régimen presidencial.

El segundo, que todavía sigue siendo objeto de debates y divergencias al interior de muchos de los estados, busca determinar la relación entre sus elementos internos: territorio, poder y población. Y es que las formas de Estado contienen en sí mismas posiciones paradigmáticas frente a la manera en la que éste debe atender las necesidades públicas, las cuales siguen constituyendo su fin esencial, y se distinguen distintos niveles, que dependen de la trascendencia o de las características asimétricas de los diferentes sectores nacionales.

En tal sentido, hoy es posible distinguir tres sistemas universales: el federal, que se impuso sobre otros sistemas compuestos, el unitario y el regional.

En Colombia históricamente se ha impuesto el régimen unitario, con excepción de las constituciones de la Nueva Granada de 1853, de la Confederación Granadina de 1858 y de los Estados Unidos de Colombia de 1863, en las cuales se adoptó un sistema confederado y/o federal.

La Constitución de 1886, con sus distintas reformas, adoptó un régimen de centralismo político y descentralización administrativa, propio de los regímenes unitarios. La Constitución de 1991 mantuvo este régimen no obstante que el ordenamiento jurídico contiene asomos de regionalismo, el cual no ha tenido concreción por la falta de definición de la misma Constitución sobre un modelo territorial en el país y la delegación de tal competencia al legislativo a través de la expedición de la Ley de Ordenamiento, la cual, diez años después de promulgada la Carta, aún no ha sido expedida.

## 1.1. Descentralización y autonomía

Parte de la confusión generada por el régimen constitucional en relación con la organización territorial en Colombia se desprende del artículo 1° de la Carta, que establece que el país es una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Para ello es necesario aclarar los tres términos buscando una interpretación que no permita contradicción u oposición.

El Estado unitario constituye una forma o estructura territorial, política y humana que integra un todo sin distinciones. También se puede definir como aquel que tiene un solo centro de impulso político y administrativo, noción que en todo caso no se compadece con la realidad del Estado moderno, en el cual es necesario, por razones espaciales y técnicas, delegar parte de éstas, con objeto de cumplir adecuadamente con los principios de la Democracia y del Estado Social de derecho. Hernández Becerra señala al respecto que

*El ordenamiento territorial, en el Estado Social de derecho de nuestros días, necesariamente ha de concebirse en función de la democracia. La comunidad no es ya sujeto pasivo de la acción gubernamental, sino protagonista y partícipe de la vida política. Las divisiones territoriales son mucho más que circunscripciones o colegios electorales, mucho más que espacios geográficos para el ejercicio delimitado de competencias atribuidas a autoridades seccionales o locales, mucho más que abstracciones político-administrativas de la geografía estatal, o que simple soporte físico para la acción administrativa, u objeto inerte de la soberanía y del dominio eminente del Estado. Mediante la organización del territorio de lo que se trata en realidad es de organizar políticamente y administrativamente a sus habitantes. Y, al considerar las distintas alternativas de organización territorial, se trata de optar por el grado de libertad que se estima posible o deseable conceder, reconocer o tolerar a las diversas porciones de población que integran la comunidad humana sometida a la autoridad del Estado. La organización del territorio decide entonces un problema crucial: a quién va a aprovechar la actividad del Estado, quién o quiénes se benefician y en qué medida...<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. «El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope». En: *Memorias del Congreso Internacional sobre derecho público, filosofía y sociología jurídica: Perspectivas para el próximo milenio*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 518.

La Constitución plantea como dos términos distintos el de «descentralización» y el de «autonomía». Al respecto existen dos lecturas o interpretaciones de la norma: la primera sostiene que la descentralización se refiere a la dimensión exclusivamente administrativa, mientras que la segunda, la de autonomía, involucra una dimensión política.

No obstante lo anterior, revisando la norma en su contexto, parece más una redundancia del legislador que un acto consciente encaminado a otorgar competencias o funciones legislativas o de otra clase, distintas a las administrativas, a estos organismos.

Se fundamenta la segunda posición en las siguientes consideraciones:

- a. El constituyente utilizó el concepto de «autonomía» en diversos contextos, para referirse a ciertos organismos del Estado, sin que respecto a ninguno de ellos se haga referencia a la inclusión dentro de la noción de competencias o funciones distintas a las administrativas. Así, por ejemplo, en el artículo 77 de la Carta se establece que «[...] *La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio...*»; el artículo 113 determina la existencia de los órganos «*autónomos e independientes*» para referirse a los órganos de control (Ministerio Público y Contraloría General de la República) y a la organización electoral; el artículo 331 consagra igualmente la autonomía de la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, como de igual manera lo consagra el artículo 228 para el funcionamiento de la justicia, 249 para la Fiscalía General de la Nación, o 371 para la Banca Central.
- b. Toda descentralización conlleva en sí misma cierto nivel de autonomía.
- c. La norma constitucional delimitó en su artículo 287 los alcances de la autonomía de las entidades territoriales, consistente en tener su propio gobierno, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

De esta manera, la norma constitucional no define con claridad la forma de ejercicio de la autonomía pero, ciertamente, establece su marco: el Estado unitario como tal.

La definición concreta del modelo de autonomía quedó en manos del Congreso a través, por una parte, de la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial, en la cual se establecerá la asignación y distribución de competencias, y por otra, la asignación de recursos fiscales suficientes para atender las funciones descentralizadas, en los términos del artículo 356, parte final del inciso 4° de la Constitución.

## 1.2. Evolución normativa

Si por «autonomía» debe entenderse, en su sentido más amplio, «[...] *toda posibilidad de autodeterminación y, por tanto, las capacidades activas, los poderes, los derechos subjetivos...*», y en su sentido más específico, «[...] *subjetivamente, la potestad de darse un ordenamiento jurídico, y objetivamente el carácter propio de un ordenamiento jurídico que individuos o entidades se constituyen por sí, en contraposición al carácter de ordenamiento que para ellos son constituidos por otros...*»<sup>6</sup>, debemos concluir que no sólo existen limitaciones constitucionales a la autonomía de las entidades territoriales, sino que la evolución legislativa y jurisprudencial posterior se han encargado de limitar la competencia de estos organismos para autodeterminarse.

### 1.2.1. Limitaciones en materia de Competencia

Los alcances de la autonomía de las entidades territoriales estarán definidos en la Ley de Ordenamiento Territorial. En esta ley, de naturaleza orgánica<sup>7</sup>, de conformidad con el artículo 288 constitucional, se «[...] *establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley*».

Aunque la ley a la fecha no ha sido expedida, a través de normas especiales el legislador ha venido sentando algunas bases que han mantenido en el orden nacional la potestad de regulación y de definición de las

<sup>6</sup> ROMANO, Santi. «Fragmentos de un diccionario jurídico». Buenos Aires, 1974, p. 37 y ss. Tomado de CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela. *Teoría Constitucional*. Bogotá, Temis, 1995, p. 105.

<sup>7</sup> C.N., artículo 151: «El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales...» (el subrayado no es del texto).

políticas nacionales. Así, por ejemplo, tenemos que en el artículo 7º de la ley 489 de 1998<sup>8</sup> se estableció que, en lo posible, la prestación directa de los servicios debía estar a cargo de los municipios, y se permite a los departamentos ejercer la función de control y a la Nación, *«la definición de planes, políticas y estrategias...»*

Independientemente de la conveniencia o no de la unificación de políticas, metas y estrategias, tal distribución funcional en nada beneficia el principio de autonomía o descentralización, de modo que las entidades territoriales quedan convertidas en simples gestores o aplicadores materiales de las políticas gubernamentales, lo cual se asimila más a una forma de delegación o desconcentración que de autonomía o descentralización.

### 1.2.2. *Limitaciones constitucionales a la Autonomía*

La Constitución de 1991 estableció limitaciones directas al principios de autonomía de las entidades territoriales, por fuera de la calificación del Estado como Unitario o de la definición de los elementos de tal autonomía. Estas son:

#### 1.2.2.1. *En materia de Orden Público*

El artículo 296 de la Carta estableció que *«Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes».*

Pero además de la supremacía anterior corresponde al Congreso de la República no sólo la expedición del Código de Policía sino la unificación de las normas específicas sobre policía de tránsito para todo el territorio nacional.

Las asambleas departamentales ejercen una competencia residual en la medida en que por mandato del artículo 300.8 pueden expedir normas de policía en todo aquello que no fue materia de regulación legal. Los concejos no ejercen tales competencias, pero el artículo 315, numeral 2º de la Carta

<sup>8</sup> *«Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones».*

determina que si bien los alcaldes tienen a su cargo el mantenimiento del orden público, para ello deberán acoger «[...] *la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo Gobernador...*»

### 1.2.2.2. *En materia de Planes y Programas de Desarrollo*

Las entidades territoriales no tienen plena autonomía en la elaboración de sus planes de desarrollo, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 339, inciso 2º de la Constitución Nacional, éstas deberán elaborarlos y adoptarlos de manera concertada con el Gobierno Nacional.

En tal sentido, aunque la ley 152 de 1994 reconoce autonomía sobre la materia a las entidades territoriales, determina que ésta se encuentra limitada por «[...] *el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley...*», y el hecho de tener en cuenta para su elaboración las «*políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo...*»

### 1.2.2.3. *En materia de Tributos*

La lectura escindida de algunas disposiciones constitucionales pudiera permitir interpretar que las entidades territoriales tienen competencia impositiva; en tal sentido encontramos que el artículo 287, numeral 3º de la Carta establece que en virtud de la autonomía de las entidades territoriales, éstas podrán «*establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*», y el artículo 338, que establece que: «*En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales...*»

Sin embargo, en virtud del principio de legalidad, «*ni los municipios ni los departamentos tienen competencia constitucional para crear impuestos; éstos ejercen una competencia de segundo grado, en el sentido de que sólo pueden regular aquellos que hayan sido creados por el legislador y en los cuales se les determine como sujetos pasivos...*»<sup>9</sup>

En efecto, el artículo 150, numeral 12 de la Carta establece que mediante leyes, el Congreso tiene la competencia para establecer las contribuciones fiscales, y para el caso de las entidades territoriales, el artículo 300, numeral 4º establece que las asambleas pueden decretar, de conformidad

<sup>9</sup> HERRERA ROBLES, Aleksey. *Hacienda Pública*. Barranquilla, Ediciones Uninorte, 2000, p. 161.

con la ley, los tributos y contribuciones necesarias, al igual que para los concejos lo establece el artículo 313 en el mismo numeral.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que, de conformidad con el artículo 338, la competencia para regular el régimen impositivo se distribuye entre los cuerpos colegiados de elección popular de la siguiente manera:

*...a) El Congreso tiene plena iniciativa impositiva condicionada sólo por la Constitución;*

*b) Las asambleas departamentales no tienen iniciativa tributaria, reglamentan los impuestos y contribuciones que la ley crea o les autorice establecer como recursos departamentales, sujetándose a la Constitución y a la ley, y*

*c) Los concejos tampoco gozan de iniciativa tributaria, debiéndose limitar a votar, organizar y reglamentar aquellos gravámenes que la ley haya creado o autorizado con destino a los municipios, con subordinación a la Constitución, la ley y las ordenanzas.<sup>10</sup>*

### 1.2.3. Limitaciones en la Regulación Presupuestal

La Constitución de 1886 estableció en su artículo 76.3 que era atribución del Congreso expedir las normas orgánicas del presupuesto nacional. En ejercicio de tal facultad se expidió la ley 38 de 1989, la cual en su artículo 94 y en relación con los departamentos y municipios estableció su autonomía para expedir sus propios estatutos, debiendo seguir únicamente principios análogos a los contenidos en ésta. En virtud de lo anterior, las entidades territoriales incorporaron en sus códigos fiscales las normas relativas al manejo de su presupuesto, sometido solamente a los principios del Estatuto Nacional y a las disposiciones especiales, consagradas para los municipios en el decreto ley 1333 de 1986 y para los departamentos en el decreto 1222 del mismo, códigos de Régimen Municipal y Departamental, respectivamente.

La Constitución de 1991 en el capítulo 3 del título XII estableció normas especiales sobre el presupuesto público nacional; en el artículo 353, sin embargo, extendió la aplicación de tales principios a las entidades territoriales: «*Los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales, para su elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto*».

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 1º de julio de 1988.

Pudiese entenderse entonces que por fuera de los principios generales constitucionales, las entidades territoriales gozaban de facultad para regular sus propias normas orgánicas presupuestales, criterio que se afianzaba en los artículos 300.5 de la Carta, en virtud del cual se establecía que mediante ordenanzas las asambleas podían «*expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental...*», y 313.5 del mismo ordenamiento, que otorga igual facultad a los concejos.

No obstante lo anterior, el artículo 352 de la Carta propendió por el establecimiento del principio de unidad presupuestal, teniendo en cuenta que la Ley Orgánica del Presupuesto debía regular no sólo los procesos presupuestales nacionales sino además el de las entidades territoriales y los demás entes descentralizados. En tal sentido, la Corte Constitucional señaló:

*[...] Estas características de la Ley Orgánica del Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales del presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del artículo 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la ley orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboran los entes descentralizados por servicios como los adopten las entidades autónomas territoriales. Es una enorme pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.<sup>11</sup>*

En desarrollo de la norma anterior, en la ley 179 de 1994, que modificó la ley 38 de 1989, se limitó la competencia de las entidades territoriales al establecer sus normas orgánicas presupuestales al mero acto de ajuste o adaptación. Así, el artículo 52 de la Ley 179 dispuso que «*Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas del presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial*».

A la falta de autonomía para la regulación del tema presupuestal es necesario sumar tres aspectos:

#### **1.2.3.1. En cuanto al Manejo de Créditos**

La Constitución de 1991 estableció en su artículo 364 que «*el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley reglamentará la materia*».

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-449 del 9 de julio de 1992. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

En virtud del principio anterior se expidió la ley 358 de 1997<sup>12</sup>, en virtud de la cual se estableció que por «capacidad de pago» debía entenderse el flujo mínimo de ahorro operacional que permitiera a estas entidades efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. En tal sentido, existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superaban el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional. En tal sentido fueron definidos tres status:

- a. El de las entidad territoriales que registren niveles de endeudamiento inferiores o iguales al límite señalado no requerirá autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes. Esta autorización consiste básicamente en el registro de la operación ante la División General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;<sup>13</sup>
- b. Cuando el endeudamiento de la entidad territorial se sitúe en una relación intereses/ahorro operacional superior al 40% sin exceder el 60%, estas entidades podrán celebrar operaciones de crédito público, siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incremente a una tasa superior a la variación del índice de precios al consumidor (IPC) proyectado por el Banco de la República para la vigencia. En estos eventos, los municipios deberán solicitar autorización al gobernador para suscribir nuevos empréstitos, condicionados a la adopción de un plan de desempeño; los departamentos lo requerirán del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- c. Cuando la relación interés/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%, no podrán las entidades territoriales contratar nuevas operaciones de crédito sin la autorización del Ministerio de Hacienda.

### **1.2.3.2. En cuanto a la Ley 550 de 1999 sobre Acuerdos de Reestructuración**

Frente a la crisis fiscal de las entidades territoriales, en el artículo 58 de la ley 550 de 1999 se extendió la figura de los acuerdos de reestructuración a estos organismos, sujetos a los siguientes actos de intervención nacional que socavan su autonomía:

<sup>12</sup> «Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento».

<sup>13</sup> Ley 80 de 1993, artículo 41, parágrafo 2º.

- a. De conformidad con el artículo 69 de la ley 617 del 2000, actuará como promotor, con todas sus funciones de administración, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la persona designada para tales efectos;
- b. Con posterioridad al acuerdo de reestructuración, la entidad no puede realizar ninguna operación de crédito sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- c. Corresponde al Ministerio determinar las operaciones que la entidad puede realizar a partir del inicio de la negociación;
- d. Durante la vigencia del acuerdo la entidad territorial no puede incurrir en gastos corrientes distintos a los establecidos en aquél, para su funcionamiento.

#### 1.2.3.3. *En cuanto a la Ley 617 del 2000 sobre Racionalización del Gasto*

La ley 617 del 2000 se tituló de la siguiente manera: «*Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*». Tal enunciado es contradictorio si tenemos en cuenta que en su resultado final se evidencia mayores restricciones y limitaciones a la autodeterminación de las entidades territoriales, mediante regulaciones tales como:

- a. Establecimiento de formas de financiación de los gastos de funcionamiento de estas entidades limitándolo a un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, dependiendo de la respectiva categoría;
- b. Definición por vía legal de la forma de determinación de los gastos de los concejos y las asambleas al igual que de los órganos de control, tales como personerías y contralorías en ambos órdenes;
- c. Prohibición de transferencia a entidades o empresas descentralizadas por servicio ineficiente y liquidación de las mismas;
- d. Prohibición de titularización de las retas de las entidades territoriales más allá de los períodos de alcalde y gobernadores.

- e. Establecimiento de estrategias de ajuste fiscal, tales como el otorgamiento de garantías de la Nación a los créditos de las entidades territoriales, intereses blandos para créditos con Findeter, apoyo de los créditos con cargo al Fondo de Contingencia y facultad a los municipios para desviar temporalmente la destinación de recursos asignados por la ley 60 de 1993.

#### 1.2.3.4. *En cuanto a las Transferencias*

La Constitución de 1991 estableció tres clases diferentes de transferencias: el situado fiscal, la participación de los municipios y distritos sobre los ingresos corrientes nacionales y las regalías.

En relación con el situado fiscal, la ley 60 de 1993 asignó los recursos y determinó la manera como los departamentos y distritos debían utilizarlos, destinando el 60% como mínimo para educación, el 20% para salud y el 20% restante a salud o educación, dependiendo de sus metas en cobertura y demás fuentes de financiación de estos sectores.

En relación con la participación de los municipios sobre los ingresos corrientes municipales, en el artículo 22 de la misma ley se estableció su forma de inversión: 30% en educación; 25% en salud; 20% en agua potable y saneamiento básico; 5% en educación física, recreación, deporte cultura y aprovechamiento del tiempo libre; 20% en libre inversión de acuerdo con los sectores anteriores.

Mediante acto legislativo N° 01 del 2000 se unificó el régimen anterior y se creó el sistema general de participaciones a favor de los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. Aunque la disposición no ha sido desarrollada aún, por mandato constitucional son múltiples las regulaciones de la ley y el gobierno nacional que afectan de manera definitiva el supuesto de la autonomía: la norma establece la destinación de los recursos y define prioridades para los sectores de la salud y la educación.

En cuanto a regalías, la inversión del Fondo se puede hacer en forma directa con cargo a los presupuestos de las entidades territoriales, evento en el cual tales recursos deberán ser destinados, a nivel departamental, al menos el 50% para el mejoramiento de las coberturas de salud, educación, agua potable y alcantarillado, y a nivel municipal, al menos el 80% para los mismos fines y de acuerdo con la reglamentación del gobierno nacional. También puede hacerse de manera indirecta a través de proyectos de cofinanciación para inversión con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

#### 1.2.4. *Limitaciones en materia de Regulación Contractual*

Bajo el régimen del decreto ley 222 de 1983 los municipios mantenían su competencia en materia de regulación contractual, teniendo en cuenta que el Estatuto, en los términos del artículo 1º, sobre *Campo de aplicación*, establecía que a las entidades territoriales les eran aplicables sólo las normas del Estatuto relacionadas con «tipos de contratos, su clasificación, efectos, responsabilidades y terminación, así como los principios generales desarrollados en el título IV...»<sup>14</sup>

Con la expedición de la Constitución de 1991 se estableció en el inciso final del artículo 150 que «*Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y el especial de la administración nacional*». De la lectura de la norma se pudiera inferir que el constituyente dejó un espacio regulatorio a las entidades territoriales, teniendo en cuenta que se distinguió entre el estatuto especial para la administración nacional y el señalamiento de unos postulados generales o marco para el resto de la administración pública, conservando con ello la autonomía otorgada en el régimen anterior.

No obstante, el legislador expidió el Estatuto Único de Contratación, que si bien no es único en su esencia, universalizó el régimen aplicable a toda la administración pública, con lo cual desaparecieron igualmente las facultades regulatorias que se tenían.

En el artículo 1º de la ley 80 de 1993 se estableció que el objeto del Estatuto era «*disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales*», y en el artículo 2º, numeral 1º, literal a) se identifican como entidades estatales, entre otras, «*La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios...*».

#### 1.2.5. *Limitaciones en materia de Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios*

En materia de servicios públicos domiciliarios también se presenta una disminución sustancial de la autonomía de las entidades territoriales, especialmente de los municipios. En este sentido, La Constitución en su

<sup>14</sup> El título IV se refería a las cláusulas de terminación, modificación e interpretación unilateral.

artículo 367, inciso 2º establece que «[...] *Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación...*» Esta norma es coherente con la conceptualización general de las competencias en los distintos órdenes territoriales prevista en el artículo 7º de la ley 489 de 1998: «[...] *En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación...*» (el subrayado no es del texto).

No obstante lo anterior, revisado el régimen de los servicios domiciliarios y su prestación, contenido en la ley 142 de 1994, modificada recientemente por la ley 689 del 2001, encontramos que el marco de autonomía es limitado, con lo cual los entes territoriales, como en todos los aspectos señalados, se limitan a ser ejecutores de las disposiciones y regulaciones nacionales. Veamos:

- a. La prestación de los servicios públicos domiciliarios dejó de ser una competencia pública para convertirse en una actividad libre, sometida, en cuanto a su prestación, a las reglas del mercado, como lo dispone el artículo 10 de la ley 142 de 1994.<sup>15</sup>
- b. Estas se constituyen con la forma de «*sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos*» domiciliarios, de manera que sólo en los eventos excepcionales establecidos por la misma ley pueden ser prestados directamente por los municipios, en ejercicio de una competencia residual, como por ejemplo, cuando ninguna empresa demuestre interés en prestarlos en la respectiva jurisdicción, ni exista voluntad de constitución de una empresa dedicada a estos fines, o por razones de carácter técnico o económico de acuerdo con

<sup>15</sup> Ley 142 de 1994, artículo 10: «*Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley*».

la evaluación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

- c. Otras funciones municipales no implican en forma alguna ejercicio de funciones autónomas, como por ejemplo, las descritas en el artículo 5° de la ley 142 de 1994. Dentro de éstas encontramos algunas tales como otorgar subsidios a las personas de escasos recursos de acuerdo con las previsiones de la ley 60 y atendiendo la metodología prevista por las comisiones de regulación, que como unidades administrativas especiales constituyen órganos nacionales desconcentrados, o adelantar la estratificación de acuerdo con la metodología establecida por Planeación Nacional.
- d. Para hacer más efectiva la intervención nacional se establece no sólo una política general de dependencia de los municipios a los subsidios que provienen del presupuesto nacional, sino que éstos se atan a requisitos tales como la certificación por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos sobre el adelantamiento de la estratificación acorde con la metodología aprobada por el mismo gobierno.
- e. La actividad de control y vigilancia sobre el manejo y prestación de estos servicios la ejerce la Superintendencia de Servicios Domiciliarios, la cual fue creada como una entidad descentralizada con personería jurídica<sup>16</sup>. Las Comisiones de Regulación, por su parte, creadas como unidades administrativas especiales sin personería jurídica, adscritas al respectivo ministerio<sup>17</sup>, las cuales se encargan de fijar no sólo las normas de calidad de los servicios a su cargo, sino fijar las fórmulas para la fijación de las tarifas<sup>18</sup>.

### 1.2.6. *Limitaciones en materia de Planeación*

En materia de planes y programas de desarrollo encontramos las siguientes limitaciones y/o actos de intervención:

<sup>16</sup> Ley 142 de 1994, artículo 76: «Créase la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial...»

<sup>17</sup> Ley 142 de 1994, artículo 69. Fueron creadas tres: La de regulación de agua potable y saneamiento básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico; la de energía y gas combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, y la de telecomunicaciones, adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

<sup>18</sup> La ley 142 de 1994 define las reglas generales y el contenido de los cargos que integran las tarifas. Con fundamento en éstas, las Comisiones de Regulación establecen las fórmulas,

- a. Las establecidas en la ley mediante la fijación de las pautas generales;
- b. El hecho de tener en cuenta los planes y estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo en cumplimiento del principio de coherencia, como lo establece el artículo 32 de la ley 152 de 1994<sup>19</sup>; y
- c. La posibilidad que tienen los organismos nacionales de establecer los sistemas de gestión y de resultado (C.N., art. 343)<sup>20</sup>, pudiendo hacer evaluaciones, tanto a los municipios como a los departamentos, de manera selectiva, con fundamento en los artículos 298<sup>21</sup> y 344<sup>22</sup> de la Carta.

En los mismos términos se ejercen competencias nacionales sobre los planes de ordenamiento territorial, regulados en la ley 388 de 1997.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS

En materia de descentralización por servicios, a partir de la Carta de 1991 se han presentado algunos avances, sin que se puedan plantear reformas estructurales sobre la materia.

Antes de 1991 y por fuera de la clasificación general de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta se habían venido creando en Colombia por vía legal algunas entidades descentralizadas de naturaleza especial, tales como las

las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas. Hay que resaltar que los municipios no intervienen en el establecimiento del régimen tarifario.

<sup>19</sup> *«Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.»*

*«Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.»*

<sup>20</sup> C.N., art. 343: *«Las entidades nacionales de planeación que señale la ley tendrán a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.»*

<sup>21</sup> C.N., art. 298: *«[...] Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución y las leyes...»*

<sup>22</sup> C.N., art. 344: *«[...] En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.»*

empresas sociales del Estado y las instituciones científicas y tecnológicas. Con la expedición de la nueva Carta se crearon algunos organismos de naturaleza especial como la Comisión Nacional de Televisión, las universidades públicas, las corporaciones autónomas regionales y el Banco de la República. Posteriormente a ésta y también por mandato legal se crearon otras entidades tales como las empresas de servicios públicos de carácter oficial.

Todo ese proceso se concretó finalmente en la expedición de la ley 489 de 1998, la cual, si bien no introduce un cambio sustancial en la estructura de la administración pública en Colombia, sí la organiza y clasifica.

Veamos algunas formas de desarrollo al principio de autonomía de estas entidades durante la última década:

- a. En materia de contratación, el decreto 222 de 1983 sólo se les aplicaba a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta asimiladas<sup>23</sup> en relación con los contratos de empréstitos y obras públicas y los demás que se refieran a dichas entidades. La ley 80 de 1993 se les aplica de manera integral a todas las entidades descentralizadas, incluyendo expresamente a los «[...] establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al 50%, así como a las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles...» No obstante lo anterior, durante el desarrollo normativo se establecen, principalmente para las empresas rentables del Estado y para algunas actividades en concreto, excepciones a la aplicación del Estado, como sucede, por ejemplo, con el artículo 24, numeral 1°, literal m), que establece que es posible prescindir del trámite de la licitación o concurso cuando el contrato tenga por objeto directo «*las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de esta ley...*»<sup>24</sup>, o la situación excepcional de exclusión que se presenta en el párrafo primero del artículo 32, que establece: «*Sin*

<sup>23</sup> Se entiende por «sociedad de economía mixta asimilada» aquella en cuyo capital el Estado posee más del 90%.

<sup>24</sup> Se refiere a los contratos de obras públicas, consultoría, prestación de servicios, concesión y fiducia y encargo fiduciario.

*perjuicio de lo dispuesto en esta ley sobre fiducia y encargo fiduciario, los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, no estarán sujetas a las disposiciones del presente estatuto y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades», como sucede igualmente con la actividad de las telecomunicaciones (Ley 80 de 1993, artículo 33) y con los contratos realizados por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, relacionados con el cumplimiento de su objeto<sup>25</sup>.*

- b. En materia presupuestal no se presentó ninguna reforma de fondo, teniendo en cuenta que, por una parte, los establecimientos públicos como órganos adscrito, es decir, que forman parte de la administración, siguen sometidos a la incorporación de su presupuesto dentro de los recursos que forman el presupuesto del sector central, integrados en los que el Estatuto denomina primer nivel. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores siguen formando parte del segundo nivel, y se les aplican exclusivamente las normas sobre metas financieras y reparto de utilidades o excedentes financieros<sup>26</sup>. Estas disposiciones se encontraban contenidas en la ley 38 de 1989, y no fueron modificadas ni por mandato constitucional ni a través de las reformas posteriores al Estatuto Orgánico, contenidas en las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995.
- c. En materia de control de tutela, quizá el avance más significativo se presentó en relación con los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales. En tal sentido, en el decreto 3130 de 1968, artículo 12, se había establecido que *«En los estatutos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado se determinarán los actos que por su importancia y cuantía requieren para su validez el voto favorable e indelegable del ministro o jefe de departamento*

<sup>25</sup> El artículo 31 de la ley 142 de 1994 remitía en esta materia al parágrafo 1° del artículo 32 de la ley 80 de 1993. Sin embargo, esa disposición fue modificada por el artículo 3° de la ley 689 del 2001, el cual estableció que: *«Los contratos que celebren las entidades estatales que presten los servicios públicos a los que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto general de contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa...»*

<sup>26</sup> Las empresas industriales y comerciales estatales y las sociedades mixtas asimiladas se rigen por el decreto 115 de 1996.

*administrativo del ramo o la aprobación del gobierno nacional*». En el artículo 105 de la ley 489 de 1998 se eliminó cualquier forma de autorización respecto a los actos emitidos por estos organismos por parte del órgano al cual se encuentren adscritos o vinculados, excepto en lo referente al manejo del presupuesto público, y especialmente respecto a los establecimientos públicos.

- d. Se mantiene el control de tutela, no sólo a través del ejercicio de la facultad que ejerce a nivel nacional el Presidente de la República para designar y remover libremente a los representantes legales de estas entidades, con las excepciones de ley<sup>27</sup>, sino además a través de la participación de funcionarios nacionales en las juntas o consejos directivos y en la suscripción de los convenios de desempeño que deben ser suscritos periódicamente entre estos organismos y los respectivos ministerios o departamentos administrativos.

### 3. DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN

La vinculación de particulares al cumplimiento de funciones administrativas no constituye, en forma alguna, una innovación de la Carta de 1991. Ya el Código Contencioso Administrativo, en su artículo 1º, al definir el campo de aplicación establecía la aplicación de estas normas a los particulares que desempeñaran funciones de esta naturaleza.

Dos disposiciones constitucionales fortalecieron, sin embargo, este proceso: por una parte, el artículo 210 en su inciso 2º estableció que los particulares podían cumplir funciones administrativas en las condiciones señaladas por la ley; por otra parte, el artículo 365 en su inciso 2º determinó que los servicios públicos podían ser prestados por el Estado directamente, por comunidades organizadas o por los particulares<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Es el caso de las sociedades de economía mixta, cuya designación depende de lo establecido en los respectivos estatutos.

<sup>28</sup> Recordemos en este sentido que no obstante la evolución de la noción, el servicio público sigue siendo el objeto fundamental de la función administrativa, como lo establece el artículo 2º del Código Administrativo: «*Los funcionarios tendrán en cuenta que la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados reconocidos por la ley*»; el artículo 3º de la ley 80 de 1993: «*Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines...*»; y el artículo 365, inciso primero de la Carta, que destaca los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado.

Posterior a la Constitución de 1991 se dieron varios casos de descentralización por colaboración, regidos por normas especiales, como fue la entrega a particulares, ordenada por el decreto 2150 de 1995 y posteriormente regulada por la ley 388 de 1997, de la función de otorgamiento de licencias de construcción. Sin embargo, sólo a partir de la ley 489 de 1998 se estableció un régimen administrativo general aplicable a todo caso de entrega a particulares de funciones administrativas.

Con la vigencia de los artículos 110 y subsiguientes de la mencionada ley se creyó que, al igual que en el evento de la delegación<sup>29</sup>, se habían cambiado los principios de modo que con el cumplimiento del procedimiento general, cualquier competencia administrativa podía ser entregada a particulares para su desempeño, sometida al correspondiente control tutelar.

Corroboraba la interpretación anterior el texto de la parte inicial del artículo 110: «*Las personas naturales y jurídicas privadas podrán ejercer funciones administrativas, salvo disposición legal en contrario, bajo las siguientes condiciones:...*» La parte subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y preservó el mandato constitucional que determina que corresponde al legislador la determinación de las funciones susceptibles de entregar a particulares. De modo que si bien se avanzó en el establecimiento de unas pautas generales de aplicación subsidiaria e interpretación, en últimas la variación fue mínima, pues en cada caso el legislador deberá establecer la posibilidad de que los particulares asuman determinadas competencias y los mecanismos requeridos para ello.

## CONCLUSIONES

De lo expuesto podemos concluir lo siguiente:

- El concepto de «autonomía» es inherente a la noción de «descentralización» de modo que no se desprende del texto constitucional que la aparente redundancia en la que incurre el artículo 1º de la Carta pueda interpretarse en el sentido de una pretendida competencia pública distinta a la administrativa.

---

<sup>29</sup> Anteriormente las competencias tenían el carácter de indelegables. Actualmente, previo cumplimiento de los requisitos legales, cualquier competencia administrativa se puede delegar, excepto las expresamente prohibidas en el artículo 11 de la ley 489 de 1998.

- Si el concepto de autonomía y/o descentralización deben entenderse como capacidad de autogobierno, autogestión o autodeterminación, el desarrollo constitucional ha sido contrario a los principios enunciados, teniendo en cuenta que tanto la Constitución como el desarrollo normativo posterior han limitado a las entidades territoriales dichas facultades en materia tales como la presupuestal, tributaria, contractual, crediticia y financiera, de orden público y de planeación.
- Las entidades territoriales han venido operando en la práctica como simples organismos desconcentrados del gobierno nacional, ejecutores de las políticas nacionales.
- Leyes como la 550 de 1999, de reestructuración de la deuda de las entidades territoriales, y 617 del 2000, sobre racionalización del gasto, son contrarias a cualquier intento descentralizador, no sólo por la imposición y limitación que sobre actos de administración presupuestal le establecen a los entes territoriales, sino por la dependencia que generan de los recursos nacionales como resultado de los errores en la gestión de municipios y departamentos.
- No se pretende realizar un juicio de valor acerca de la conveniencia o no de éstas medidas; es para todos conocidos el hecho de que cerca de 25 de los departamentos del país se encuentran en quiebra y que más de 800 municipios colombianos no son ni siquiera viables desde el punto de vista presupuestal. Pero lo que no es posible es seguir insistiendo en un modelo formal cuando las políticas nacionales reflejan, por mandato constitucional, un sistema centralista basado en la desconcentración funcional más que un sistema fundado en la autonomía regional.
- La descentralización por servicios por fuera de su reorganización formal y clasificación no ha sufrido modificaciones sustanciales en materia de autonomía, y se han mantenido los distintos sistemas de control tutelar.
- Finalmente, el proceso de descentralización por colaboración quedó limitado, como lo venía estando, al marco declarativo y regulatorio de la ley.