

No. **64**

Julio 2019

ISSN 2215 – 7816 (En línea)

# Documentos de Trabajo

*Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*

---

El control de constitucionalidad abstracto y sus implicaciones en las políticas públicas: el caso de la descentralización fiscal en Colombia

Luis Eduardo Jaramillo y Mónica Pachón

Serie Documentos de Trabajo 2019

Edición No. 64

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Julio de 2019

© 2019 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

**Directora Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca, Zuleta

**Autores**

Luis Eduardo Jaramillo y Mónica Pachón

**Jefe de Mercadeo y Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Camilo Andrés Torres Gutiérrez

**Gestora Editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Angélica María Cantor Ortiz

**Gestor de Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Camilo Andrés Ayala Monje

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# **El control de constitucionalidad abstracto y sus implicaciones en las políticas públicas: el caso de la descentralización fiscal en Colombia<sup>+</sup>**

*Por: Luis Eduardo Jaramillo\* y Mónica Pachón\*\**

---

<sup>+</sup> Este documento es el resultado del trabajo de tesis para optar al título de Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes.

\* Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes y Magíster en Economía de la Universidad Icesi. Economista de la Universidad Icesi. Correo electrónico de contacto: [le.jaramillo10@uniandes.edu.co](mailto:le.jaramillo10@uniandes.edu.co)

\*\* Doctora en Ciencia Política de la Universidad de California, San Diego. Magíster en Estudios Latinoamericanos del St. Antony's College, Universidad de Oxford. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes y politóloga de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: [mopachon@uniandes.edu.co](mailto:mopachon@uniandes.edu.co)

*Las Cortes ocupan un papel central en la política latinoamericana. En toda la región, los jueces moldean hoy en día las políticas públicas que antes eran únicamente diseñadas por presidentes y legisladores. En las últimas dos décadas, las Cortes han tenido que decidir un sinnúmero de cuestiones sociales, políticas y económicas impactantes (Helmke y Ríos-Figueroa, 2011b).*

## **Resumen**

El objetivo de este trabajo es contribuir al debate del control de constitucionalidad abstracto que ejerce la Corte Constitucional y para eso se desarrolla un estudio de caso de once sentencias proferidas entre 1999 y 2013, las cuales están relacionadas con el proceso de descentralización fiscal y la autonomía territorial. También se presenta un análisis de contenido de las mismas, el cual permite entender mejor el rol de la Corte como actor de política pública al profundizar en el análisis y discusión de sus posiciones en la materia. Los resultados de este trabajo muestran que en lo relacionado con la descentralización, la Corte identifica la sostenibilidad y el equilibrio fiscal como un objetivo de interés general, el cual debe ser preservado por las autoridades públicas, incluso si esto implica una restricción del principio de autonomía territorial. Asimismo, de acuerdo con la Corte, este último no se puede confundir con soberanía y, por lo mismo, debe entenderse también como una responsabilidad que tienen las entidades territoriales con una gestión eficiente de sus recursos.

**Palabras clave:** control de constitucionalidad, descentralización, autonomía territorial, sostenibilidad fiscal.

## **Abstract**

The primary goal of this paper is to contribute to the debate on the judicial review exercised by the Colombian Constitutional Court, and for that, we developed a case study of 11 sentences issued between 1999 and 2013, and which are related to the process of fiscal decentralization and autonomy. It also presents a content analysis of the same, which allows a better understanding of the role of the Court as a relevant public policy actor by going deeper into the analysis and discussion of its role in the matter. The results of this work show that in the area of decentralization, the Court identifies sustainability, and fiscal balance as an objective of general interest, which must be preserved by public authorities, even if this implies a restriction of the principle of territorial autonomy. Likewise, according to the Court, this last principle cannot be confused with sovereignty, and, for the same reason, it must also be understood as a responsibility that regional entities have with efficient management of their resources.

**Key Words:** Judicial Review, Decentralization, Territorial Autonomy, Fiscal Sustainability.

## Tabla de contenido

|  |    |
|--|----|
| 1. Introducción .....  | 5  |
| 2. El papel de la Corte Constitucional colombiana en las políticas públicas: las dos caras de su activismo económico .....                                     | 7  |
| 2.1 La Corte Constitucional y su intervención en la política económica.....  | 9  |
| 3. Metodología .....   | 13 |
| 4. El proceso de descentralización fiscal en Colombia: un breve contexto .....   | 13 |
| 4.1 El primer periodo de reformas (1991-2001) .....  | 15 |
| 4.2 Segundo periodo de reformas (2002 hasta el presente) .....   | 16 |
| 5. La defensa de la sostenibilidad fiscal: la Corte muestra su responsabilidad en materia económica .....  | 17 |
| 5.1 Ingresos propios y el conflicto entre los distintos niveles de gobierno (sentencia C-897 de 1999, sentencia 894 de 1999 y sentencia 720 de 1999) .....     | 19 |
| 5.2 Pasivo pensional territorial, pasivos corrientes y reestructuración de los entes territoriales (sentencia C-1187 de 2000 y sentencia C-1143 de 2001) ..... | 21 |
| 5.3 Estabilización del gasto y endeudamiento territorial (sentencia C-540 de 2001, sentencia C-579 de 2001 y sentencia C-837 de 2001).....                     | 24 |
| 5.4 Sistema General de Regalías (sentencia C-121 de 2013 y sentencia C-010 de 2013).   | 30 |
| 6. Análisis de contenido: ¿qué dicen las sentencias de la posición de la Corte en materia de sostenibilidad fiscal y autonomía territorial? .....              | 32 |
| 7. Reflexiones finales.....  | 43 |

## 1. Introducción

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la creación de la Corte Constitucional como guardiana de la misma se dio un viraje importante en el diseño institucional colombiano, lo cual llevó a una modificación en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en el país (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008). Para entender el porqué de lo anterior es importante resaltar que en la literatura se destaca, cada vez con mayor frecuencia, el papel de los máximos tribunales constitucionales en las políticas públicas, especialmente bajo la figura de jugador con poder de veto, es decir, la de un actor institucional cuyo consenso es necesario para modificar el *statu quo* (Sousa, 2010; Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, y Payne, 2006; Tsebelis, 2006).

El instrumento jurídico, para otros también político, que refleja dicho poder de veto de la Corte Constitucional y, por lo tanto, su incidencia en las políticas públicas, es el denominado control de constitucionalidad. Si dicho control es de carácter abstracto, la Corte revisa las diferentes normas para establecer si estas son contrarias o no a la Carta Política y así garantizar no solo la supremacía de la Constitución sino la coherencia del ordenamiento jurídico. Por su parte, el control concreto se da por medio de la revisión de tutelas, en donde hay un caso específico en el que se argumenta una violación de derechos fundamentales. Por su naturaleza el abstracto tiene efectos *erga omnes*, es decir, para todos los ciudadanos, mientras que el resultado del control concreto es *inter partes*, esto es válido solo para las partes involucradas (Cepeda, 2011)<sup>1,2</sup>.

Son múltiples los ámbitos desde los cuales se ha estudiado el papel del control de constitucionalidad en las políticas públicas del país, donde se destacan, especialmente, el sector salud y los derechos de las minorías<sup>3</sup>. Sin embargo, otros fenómenos han sido menos estudiados desde la óptica del rol del poder judicial. El objetivo de este trabajo es contribuir al debate del control de constitucionalidad abstracto que ejerce la Corte y para eso se desarrolla un estudio de caso de once sentencias proferidas entre 1999 y 2013, las cuales están relacionadas con el proceso de descentralización fiscal y la autonomía territorial.

---

<sup>1</sup> Otra forma de entender lo anterior es por medio de la figura de una Corte que realiza control horizontal y vertical. El primero refleja la resolución de conflictos entre ramas del poder público o niveles de gobierno y el segundo implica jueces que sirven de árbitro entre el Estado y la sociedad, en lo que a derechos individuales se refiere (Helmke y Ríos-Figueroa, 2011b).

<sup>2</sup> En el anexo 1 de este trabajo se puede consultar información detallada del funcionamiento del control de constitucionalidad abstracto en Colombia.

<sup>3</sup> Véase Cepeda (2011) para un recuento de algunas de las decisiones más trascendentales de la Corte en diferentes materias.

También se presenta un análisis de contenido de las mismas, que permite entender mejor el rol de la Corte como actor de política pública al profundizar en el análisis y discusión de sus posiciones en la materia.

El hecho de que desde la Constitución de 1991 se defina a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales genera una situación de choque permanente entre dos principios: la unidad nacional y la autonomía. En esa medida, los pronunciamientos de la Corte, en su papel de intérprete y defensora de la Constitución, hace de esta un jugador de primera importancia en el proceso de definición y reglamentación de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. En otras palabras, los pronunciamientos de la Corte trazan la relación económica entre el Gobierno Nacional y los departamentos y municipios, al tiempo que definen las reglas de juego en la materia.

Un claro ejemplo de la materialización de dicho conflicto entre esos dos principios constitucionales es la crisis fiscal que enfrentaron tanto las entidades territoriales como el Gobierno Nacional a finales de los años noventa. En efecto, como resultado de la precaria condición macroeconómica, desde el Gobierno y el Legislativo se impulsaron medidas para corregir la situación. Sin embargo, dichas normas fueron consideradas por los municipios y departamentos como un golpe a los principios constitucionales de autonomía territorial y descentralización, y por eso acudieron a la figura de la acción pública de inconstitucionalidad para demandar dichas normas ante la Corte Constitucional y que esta se pronunciara sobre la validez de las mismas.

Los resultados de este trabajo muestran que en materia de descentralización, la Corte identifica la sostenibilidad y el equilibrio fiscal como un objetivo de interés general, el cual debe ser preservado por las autoridades públicas, incluso si esto implica una restricción del principio de autonomía territorial. Asimismo, de acuerdo con la Corte, este último principio no se puede confundir con soberanía y, por lo mismo, debe entenderse también como una responsabilidad que tienen las entidades territoriales con una gestión eficiente de sus recursos. El análisis de las sentencias también permite ver que la jurisprudencia de la Corte en la materia se ha consolidado con el paso del tiempo y que el tribunal ha ido reforzando

su argumento de una autonomía territorial que se limita por el contexto de República unitaria que define a Colombia.

Este documento tiene siete secciones, siendo esta introducción la primera de ellas. En la siguiente sección se presenta una discusión del papel de la Corte Constitucional colombiana en políticas públicas, enfocando la discusión en la intervención en política económica. En la sección tres se presenta la metodología empleada en este trabajo y en la cuatro se discute el contexto de la crisis económica de las entidades territoriales a finales del siglo XX y las normas implementadas para corregir la situación. Por su parte, las secciones cinco y seis contienen un análisis jurisprudencial de la Corte en la materia y el análisis de contenido de sus sentencias, respectivamente. Finalmente, en la sección siete se presentan unas reflexiones finales.

## **2. El papel de la Corte Constitucional colombiana en las políticas públicas: las dos caras de su activismo económico**

En la literatura se han planteado cuatro escenarios en que se puede dar la participación del poder judicial en el proceso de formulación de políticas públicas, los cuales no son excluyentes: i) jugador con poder de veto; ii) jugador proactivo; iii) árbitro imparcial; y iv) representante de la sociedad (Sousa, 2010). La figura de jugador con poder de veto implica un rechazo por parte de la Corte a la posibilidad de que una norma entre o permanezca en el ordenamiento jurídico, como consecuencia de su carácter contrario a la Constitución. Por su parte, el jugador proactivo revisa leyes para establecer su intención legislativa o dar interpretaciones a la legislación basándose en sus propias preferencias. En el caso del árbitro imparcial, las cortes actúan sobre las políticas públicas al forzar el cumplimiento de los compromisos establecidos entre los diferentes estamentos de la sociedad. Asimismo, bajo este rol la Corte tiende a facilitar la consecución de acuerdos políticos que lleven a las reformas necesarias y a su correcta puesta en práctica. Finalmente, la Corte Constitucional, como representante de la sociedad, sirve de vocera y defensora de los derechos de las poblaciones marginadas, las cuales no suelen tener una representación adecuada dentro del sistema político (Stein *et al.*, 2006).

La investigación sobre la Corte Constitucional colombiana<sup>4</sup> y los roles que esta ha adoptado se ha dado, especialmente, desde el derecho y la sociología, y solo en los últimos años se ha visto un esfuerzo, aún un poco tímido, por investigar el poder judicial desde la ciencia política o a través de las implicaciones económicas y sociales de sus fallos (Landau, 2011; Pachón y Aroca, 2013; Rodríguez-Raga, 2011; Vallejo, 2014).

Uno de los trabajos más importantes al momento de caracterizar el papel de la Corte Constitucional colombiana es el de Cepeda (2011), quien resalta cómo desde 1991 la Corte ha aumentado su relevancia como actor de política pública. El autor muestra tres resultados que son especialmente importantes para este trabajo: i) la Corte se ha convertido en un actor esencial de política pública dada la trascendencia de sus fallos en prácticamente todos los ámbitos de la vida social, económica y política del país; ii) los derechos económicos y sociales son una de las áreas donde los ciudadanos más han acudido a la Corte, pero también una de las que más críticas le ha traído al tribunal constitucional; y iii) dentro de los temas económicos, la autonomía fiscal de las entidades territoriales juega un papel central, destacándose la sentencia C-579 de 2001, la cual se discute a profundidad más adelante en este trabajo. Complementando lo expuesto por Cepeda (2011), en donde se resalta ampliamente el rol de la Corte como representante de la sociedad, el presente documento busca profundizar en el entendimiento del control de constitucionalidad abstracto que hace la Corte, ya que como se destacó anteriormente, en este trabajo se sigue la lógica de una Corte como actor con poder de veto y de acuerdo con Stein *et al.* (2006) este es “más amplio y tiene un impacto más profundo cuando las decisiones de las cortes se aplican a la ley en general y no solo al caso específico al que se refiere la decisión” (pp. 88).

Vale la pena preguntarse por qué la creación de la Corte Constitucional en Colombia se convirtió en un fenómeno relevante de política pública. Para esto, se debe resaltar que de acuerdo con la teoría<sup>5</sup> un incremento en el número de jugadores con poder de veto, como

---

<sup>4</sup> A nivel de América Latina se destacan los trabajos editados por Helmke y Ríos-Figueroa (2011a) y Sieder *et al.* (2011), ya que permiten entender cómo las dinámicas de los máximos tribunales constitucionales son endógenas a las condiciones históricas e institucionales de cada país. Así, se destacan las condiciones que favorecen un papel activo de las cortes constitucionales como es el caso de México y Costa Rica (Domingo, 2011; Wilson, 2011) o los factores que las llevan a adoptar un rol tímido y de bajo control político a los demás poderes públicos como en Brasil, Chile y Colombia (Brinks, 2011; Couso, 2011; Couso y Hilbink, 2011; Rodríguez-Raga, 2011).

<sup>5</sup> La literatura presenta un *trade-off* entre dos características deseables de las políticas públicas: entre mayor sea la facilidad para implementar cambios en las políticas cuando estos son necesarios (adaptabilidad), menor la capacidad de una sociedad para comprometerse con mantener las políticas implementadas y que estas sean creíbles (estabilidad). El punto en el que se ubica una sociedad entre estos dos extremos, viene dado por el número de actores con poder de veto (Cox y McCubbins, 2001; Tommasi, Scartascini, y Stein, 2010).

lo puede ser la introducción de una Corte Constitucional<sup>6</sup>, derivaría en una mayor estabilidad de las políticas, debido a la dificultad para llegar a acuerdos y modificar el *statu quo*. Sin embargo, no hay consenso con respecto a esto último: mientras algunos destacan que un poder judicial más activo contribuye a políticas públicas más estables (Sousa, 2010), otros reconocen que, al desempeñar su papel, los tribunales constitucionales pueden llevar a la volatilidad y poca adaptabilidad de las políticas públicas (Stein *et al.*, 2006).

En el caso colombiano se ha destacado que la Constitución de 1991 aumentó el número de jugadores con poder de veto, resaltando especialmente la introducción de la Corte Constitucional y el fortalecimiento de la tarea de control constitucional que se le asigna (Cárdenas *et al.*, 2008). Esto último debería verse reflejado en mayor estabilidad política, al hacer más difícil la modificación de las políticas públicas y en una reducción de la adaptabilidad de estas últimas. En efecto, para Cárdenas y Pachón (2011) “los cambios que ha sufrido el proceso de formulación de políticas públicas a partir de la Constitución de 1991, en lugar de favorecer la adaptabilidad y generalidad de las políticas públicas, aumentaron los costos para adaptarse” (pp. 208). Para los autores, esto se explica, entre otros factores, por el hecho de que múltiples aspectos de la política económica se elevaron a rango constitucional, lo cual implica que se requieren reformas constitucionales para cambiar estas políticas, algo que, al aumentar los costos de transacción, entorpece la flexibilidad y adaptabilidad del sistema.

En el siguiente apartado la discusión se enfoca en el rol de la Corte Constitucional en la política económica, con el ánimo de ver si, conforme a la teoría, la evidencia para Colombia efectivamente muestra que la introducción de este tribunal y su papel de jugador con poder de veto contribuyó a la estabilidad de las políticas públicas, al tiempo que redujo la adaptabilidad de las mismas o por el contrario, las particularidades del diseño institucional colombiano llevaron a resultados inesperados en la materia.

## ***2.1 La Corte Constitucional y su intervención en la política económica***

En la literatura colombiana es común encontrar autores que destacan los peligros de la intervención de la Corte Constitucional en la economía, materia que se considera propia y

---

<sup>6</sup> Es importante seguir a Couso (2011) y Arantes (2011) cuando destacan que dotar a las cortes de poderes de control constitucional es necesario, pero no suficiente para que estas tengan incidencia de política pública, sino que se requiere que estas tengan la voluntad de emplearlos activamente.

exclusiva del Ejecutivo y el Legislativo. Dichos autores resaltan las implicaciones que han tenido sus decisiones en materia de gasto público desbordado, inercia inflacionaria y riesgos para la sostenibilidad fiscal del país (Clavijo, 2001; Hofstetter, 2005; Kalmanovitz, 2001; Vallejo, 2014). En especial, Vallejo (2014) destaca los elevados costos económicos que derivan de los fallos de la Corte, un órgano que no es elegido popularmente. Para el autor, los cuestionamientos a la Corte se explican porque esta muestra inconsistencia intertemporal al definir una serie de gastos, pero no los recursos para cubrirlos y porque defiende una idea de equidad equivocada, pues con sus decisiones no necesariamente se beneficia a la población más vulnerable.

Sin embargo, la anterior visión no es la única: también se encuentran defensores del papel activo de la Corte y de la revisión de constitucionalidad de leyes en materia económica. Algunos de los argumentos esgrimidos por estos últimos son la transparencia en el debate económico, la necesidad de que haya una figura capaz de defender los derechos, incluso si estas medidas son impopulares o costosas, y la pertinencia de un contrapeso teórico y práctico al liberalismo económico que ha mostrado sus falencias con la crisis económica reciente (Alviar, 2009; Uprimny, 2006).

En esta misma línea de la defensa del activismo económico de la Corte, otros argumentan que el diseño institucional colombiano no solo permite sino que promueve dicha intervención de la Corte en materia de política económica. En primer lugar, la literatura destaca que el activismo judicial en la economía es especialmente fuerte cuando en la Constitución se enuncian de manera clara los derechos y los mecanismos para hacerlos valer (Rachel Sieder, Schjolden y Angell, 2011). Por esto, no sorprende que como lo destaca Uprimny (2008), la judicialización de la política económica en Colombia se haya dado, principalmente, a través de la reclamación de los ciudadanos de sus derechos sociales por medio de la tutela, especialmente la salud, las pensiones y los salarios.

Para Landau (2011) las críticas que se le han hecho en general a la Corte y, particularmente, en el caso de la crisis hipotecaria son un reflejo de que no se está reconociendo que el activismo económico de la Corte es un resultado de las deficiencias del sistema de partidos en Colombia y la baja capacidad del Congreso. En palabras del autor “debido a que el legislativo a menudo es incapaz de asumir las tareas básicas de

proposición de políticas, manejo, control político y vigilancia del ejecutivo, la Corte ha tenido que desempeñar esas funciones, al menos periódicamente” (pp.16).

Por su parte, Rodríguez y Uprimny (2005) presentan una discusión con respecto a la relación entre una constitución y el modelo económico aplicado en una sociedad y destacan elementos interesantes para el caso colombiano. Para los autores, el máximo tribunal constitucional en Colombia ha optado por ejercer un control de constitucionalidad leve en materia económica. Lo anterior significa que la Corte “... reconoce que la Constitución le otorga al Legislativo y al Ejecutivo amplitud y libertad de intervenir en la economía y de diseñar las políticas económicas y, por consiguiente, afirma que el juez constitucional debe admitir un juego de políticas cambiantes” (pp. 30).

De acuerdo con Rosas, Plazas y Bernal (2013) existe en la jurisprudencia de la Corte Constitucional una contradicción con respecto al papel de la Corte en el marco del principio de separación de poderes. Así, los autores destacan posiciones como la del magistrado Vladimiro Naranjo, quien argumenta que los miembros de ese alto tribunal deben evitar caer en el denominado “populismo judicial” al asumir roles de legisladores o gobernantes. Por otra parte, sentencias como la T-406 de 1992, del magistrado ponente Ciro Angarita Barón, dejan ver con claridad que para la Corte la defensa de los derechos económicos y sociales implica un ejercicio de “presión frente al legislador, de tal manera que este, si no desea ver su espacio de decisión invadido por otros órganos, adopte las responsabilidades de desarrollo legal que le corresponden y expida las normas del caso”.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora y que la intervención de la Corte en la política económica es un hecho, vale la pena preguntarse por qué la descentralización fiscal y la autonomía territorial representa un caso de estudio interesante con respecto al rol del poder judicial en las políticas públicas. Para esto es pertinente resaltar que, de acuerdo con lo establecido en la teoría de las finanzas públicas con respecto a las funciones de la política fiscal<sup>7</sup>, no deberían presentarse conflictos entre los distintos niveles de gobierno en relación a quién ejerce qué funciones. Lo anterior teniendo en cuenta que tanto el gobierno central

---

<sup>7</sup> La estabilización macroeconómica, la provisión de bienes públicos y la redistribución del ingreso.

como los gobiernos locales tienen ventajas comparativas al momento de desempeñar algunas tareas.

Así, mientras el gobierno central se encarga de la estabilización de la economía y de la redistribución del ingreso, la provisión descentralizada de bienes públicos se entiende como una herramienta para promover el desarrollo regional. La literatura supone que las autoridades locales son más eficientes en la asignación de los recursos públicos, debido a la mejor información que tienen con respecto a las necesidades de su población, a que tienen mayores incentivos para hacerlo y porque existe un mayor grado de *accountability* por parte de los electores (I. Lozano y Julio, 2015; Musgrave y Musgrave, 1989; Oates, 1999; Sánchez y Pachón, 2013; Tiebout, 1956).

Sin embargo, el escenario especialmente interesante es aquel en donde el diseño institucional lleva a conflictos entre estos objetivos, impidiendo que se alcance el máximo beneficio para la sociedad. En el caso colombiano, se ha destacado cómo la implementación de la descentralización en la provisión de bienes y servicios públicos ha reducido el margen de maniobra del gobierno nacional para enfrentar escenarios de incertidumbre económica (Arias, 2012; Junguito, Melo y Misas, 1995).

En especial, se ha resaltado la aplicación simultánea y desordenada de dos modelos: por un lado, el de principal-agente, en donde el gobierno central da lineamientos de política y los gobiernos locales ejecutan; y otro, denominado federalismo, en donde las autoridades subnacionales definen las políticas a implementar y recaudan de sus poblaciones los recursos necesarios para adelantar dichas políticas públicas. La aplicación de un modelo híbrido de estas dos aproximaciones debería llevar a una rendición de cuentas de las entidades territoriales tanto al gobierno central como a sus votantes.

Sin embargo, como lo resaltan Echavarría *et al.* (2002), esto no solo ha fallado en Colombia, sino que la falta de claridad con respecto a las responsabilidades de las distintas autoridades fue un elemento clave para la crisis del sistema a finales del siglo XX. Dicha crisis, así como la tensión que esta generó, llevó a que la Corte jugara el papel de árbitro y entrara a mediar entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, tomando decisiones que han trazado el camino de la descentralización fiscal y administrativa en el país. Entender mejor esto último es el propósito de las siguientes secciones.

### **3. Metodología**

En la primera parte del análisis se presenta un contexto general de la crisis económica de finales de siglo XX y el papel que jugaron las entidades territoriales en la misma. Asimismo, se discuten las principales reformas económicas que se implementaron desde el Ejecutivo y el Legislativo para solventar la situación.

Una vez discutido el contexto, a continuación se desarrolla un análisis jurisprudencial siguiendo la metodología propuesta por López (2006) y empleando la información proveniente de la relatoría de la Corte Constitucional y del sistema de Congreso Visible. El primer paso consiste en identificar las sentencias proferidas por la Corte Constitucional como respuesta a las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con leyes que se dirigieron a corregir el desequilibrio económico tanto del Gobierno Central como de los departamentos y municipios. Sin embargo, como estas leyes (así como sus demandas) pueden estar relacionadas también con otros temas distintos a la descentralización fiscal, solo se tendrán en cuenta en este documento las demandas en las que se considere vulnerado el artículo 287 de la Constitución, el cual presenta el principio de autonomía territorial, y las sentencias que estén relacionadas directamente con temas de autonomía y/o relaciones económicas entre los niveles de gobierno.

Dicho análisis de la jurisprudencia del máximo tribunal constitucional en Colombia se complementa con un análisis de contenido de las sentencias más relevantes. Para esto se emplea el *software* para análisis cualitativo NVIVO y se codifican las once sentencias seleccionadas teniendo en cuenta conceptos claves que se definieron previamente con base en el marco teórico y en el análisis de la jurisprudencia que se desarrolla en la sección 5 de este documento. Con este análisis de contenido se busca identificar sentencias hito en la jurisprudencia de la Corte sobre autonomía territorial, especialmente en el ámbito fiscal, e identificar conceptos clave en las sentencias de la Corte y desarrollar un mapa jerárquico de actores para ver su importancia y posición en la materia.

### **4. El proceso de descentralización fiscal en Colombia: un breve contexto**

Desde comienzos del siglo XXI, en el país se empezó a resaltar cómo el diseño institucional, bajo el cual venía operando la transferencia de recursos entre los distintos

niveles de gobierno, derivó en amenazas para la sostenibilidad fiscal del país y de las entidades territoriales (Ministerio de Hacienda, 2009, 2015). Por ejemplo, a finales de los años noventa se evidenció un fuerte incremento tanto del gasto de las entidades territoriales como de su nivel de endeudamiento y, por ende, el deterioro de su situación fiscal. Como consecuencia se registró una pérdida de la capacidad de las autoridades subnacionales para adaptar las políticas públicas ante situaciones cambiantes y así garantizar la estabilidad económica de largo plazo (Alesina, Carrasquilla y Echavarría, 2005; Echavarría *et al.*, 2002; Iregui, Ramos y Saavedra, 2001; Junguito *et al.*, 1995; H. Rodríguez y Piraquive, 2015).

Además, los problemas fiscales no se limitaron a las cuentas de los gobiernos locales: la rigidez<sup>8</sup> de las normas constitucionales en lo relacionado con las transferencias generó costos políticos y económicos al gobierno central, al tiempo que le dificultó adaptar su política fiscal a los fenómenos que eran producto de la volatilidad de la economía internacional (Arias, 2012; Cárdenas *et al.*, 2008; Olivera, Pachón y Perry, 2010).

En el país también se ha discutido que el mecanismo inicial bajo el que operó la descentralización no garantizó la disciplina fiscal de las entidades territoriales (Alesina *et al.*, 2005), que los resultados en términos de provisión de bienes públicos, principalmente salud y educación, no mostraron los resultados esperados (Perotti, 2005) y que la descentralización fiscal no contribuyó a la reducción de las disparidades regionales sino que pudo haberlas acentuado (Barón y Meisel, 2003).

El Gobierno y el Congreso tomaron todo lo anterior como evidencia de la pertinencia de reformar el sistema de transferencias y de adelantar reformas al diseño constitucional de la descentralización, con el ánimo de corregir los desequilibrios y garantizar la sostenibilidad de la autonomía de las entidades. A continuación, se presentan las principales reformas implementadas.

---

<sup>8</sup> Como se verá más adelante, lo expuesto en la Constitución implicaba que todo aumento de los ingresos tributarios de la Nación se traducía en un aumento automático del gasto territorial, lo cual impedía que el Gobierno Nacional pudiera adelantar una política fiscal contracíclica.

#### **4.1 El primer periodo de reformas (1991-2001)**

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se presentó un incremento considerable en las transferencias a los departamentos (situado fiscal), a los municipios (participación en los ingresos corrientes de la Nación, ICN) y a las regiones en las que se presentaba explotación de recursos naturales (regalías)<sup>9</sup>. Asimismo, a través de la Ley 60 de 1993 se definieron las competencias de las autoridades subnacionales, las áreas de política pública a la que debían destinarse los recursos<sup>10</sup> y su forma de financiamiento.

De acuerdo con Arias (2012) el hecho de que tanto el situado fiscal como la participación de los municipios representara un porcentaje fijo de los ingresos corrientes de la Nación llevó a que para 2001, independientemente de la situación fiscal del gobierno central o de su nivel de endeudamiento,

(...) el gobierno nacional perdiera discrecionalidad sobre prácticamente 47 % de sus ingresos corrientes (24,5 % por el situado fiscal y 22 % por la participación municipal en el ICN). Es decir, ya para 2001, de cada 100 pesos que recaudaba anualmente el gobierno nacional, 47 pesos debían girarse automáticamente a los diferentes entes territoriales (p. 193).

Otros factores como el fuerte crecimiento de los gastos de funcionamiento y el pasivo pensional también encendieron las alarmas por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Debido a lo anterior, se expidió la Ley 617 de 2000, que buscaba, principalmente, la racionalización del gasto público territorial, por medio de incentivos al ahorro y límites a los gastos de funcionamiento tanto de la administración como de las asambleas, consejos y órganos de control. Cabe destacar que la expedición de ambas normas fue considerada un paso importante en la dirección correcta para alcanzar la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales y facilitar la tarea del Gobierno central de emplear la política fiscal como herramienta para estabilizar la economía (Echavarría *et al.*, 2002).

Finalmente, en el año 2001 se aprobó la primera reforma constitucional al sistema de transferencias, contenida en el acto legislativo 01 y reglamentada por medio de la Ley 715

---

<sup>9</sup> Lo anterior quedó contemplado en los artículos 356, 357, 360 y 361 de la Constitución Política de 1991.

<sup>10</sup> Estas fueron principalmente educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

de ese mismo año. A través de dicha reforma se agruparon el situado fiscal y la participación municipal en los ICN en una sola bolsa denominada Sistema General de Participaciones (SGP). Sin embargo, el gran avance del nuevo esquema consistió en desvincular, hasta 2008, el comportamiento de las transferencias de la evolución de los ICN. Por el contrario, se optó por una fórmula basada en la inflación causada y una tasa de crecimiento adicional (Arias, 2012; I. Lozano y Julio, 2015; Sánchez y Zenteno, 2011).

#### ***4.2 Segundo periodo de reformas (2002 hasta el presente)***

La segunda gran reforma constitucional relacionada con las transferencias y su sostenibilidad a largo plazo fue el acto legislativo 04 de 2007, la cual se aprobó con el ánimo de extender el mecanismo definido para el crecimiento anual del SGP, basado en la inflación y en una tasa adicional hasta 2017 y así no volver al anterior esquema de crecimiento basado en el comportamiento de los ICN<sup>11</sup>. Además de lo anterior, se incluyeron mayores tasas de crecimiento real y se destinaron recursos adicionales para el sector educación. Por medio de la Ley 1176 de 2007 se reglamentó el uso de los recursos de libre destinación en función de la categoría de los municipios. Asimismo, se determinó que bajo un escenario de cobertura universal y cumplimiento de estándares de calidad en salud, educación o servicios públicos domiciliarios por parte de una entidad territorial, esta última podría destinar sus recursos excedentes a inversión en otros sectores (Sánchez y Zenteno, 2011). Sin embargo, es importante destacar que dicha reforma volvió a establecer un carácter temporal para la fórmula de crecimiento de las transferencias y que, por ende, para 2017 se volvería a trabajar con base en la evolución del ICN.

Más recientemente se modificó el esquema bajo el cual operaban las regalías. Hasta el año 2011 la Constitución establecía dos grupos: las regalías directas y las indirectas. Las primeras se entendían como una compensación por el uso del subsuelo y el daño ambiental asociado a este, y por eso se dirigían a municipios y departamentos productores. Por otro lado, las regalías indirectas tenían un alcance nacional al ingresar al Fondo Nacional de Regalías, al cual podían acudir todas las entidades territoriales. Este esquema fue blanco de críticas por su carácter inequitativo (entre 1994 y 2009 el 80 % de las regalías se

---

<sup>11</sup> Más específicamente, la reforma de 2001 contemplaba que, a partir de 2009, el SGP volvería a crecer a la tasa de crecimiento promedio del ICN durante los últimos cuatro años, pero aplicada al nivel de transferencias vigente en 2001. Lo anterior representaba un gasto adicional para el gobierno nacional de 1,5 % del PIB (Arias, 2012).

concentró en 8 de los 32 departamentos y solo benefició al 17 % de la población) y por ser un foco importante de corrupción por la mala utilización de los recursos (entre 2001 y 2005 se reportaron 22.000 anomalías en el manejo de las regalías) (Arias, 2012).

Como resultado de esto último, el Congreso dio luz verde en 2011 al acto legislativo 05, en el que se eliminaron las figuras de regalías directas e indirectas y se creó a su vez el Sistema General de Regalías (SGR), el cual reparte los recursos entre el ahorro pensional territorial; el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI); el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE); asignación directa a regiones productoras; y un Fondo de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

En resumen, producto del desequilibrio económico de finales de la década de los 90, en Colombia se implementaron una serie de leyes y actos legislativos con el propósito de corregir la situación y propender por un modelo de descentralización fiscal eficiente y sostenible. Siguiendo lo expuesto por el Ministerio de Hacienda (2015), el anexo II presenta dichas normas, algunas de las cuales fueron discutidas en esta sección. Estas representan el insumo fundamental para la selección de las sentencias que se analizan en las siguientes secciones para conocer la posición de la Corte Constitucional en materia de autonomía fiscal de los entes territoriales<sup>12</sup>.

## **5. La defensa de la sostenibilidad fiscal: la Corte muestra su responsabilidad en materia económica**

Con el ánimo de estudiar el papel de los tribunales constitucionales en la relación económica entre los diferentes niveles de gobierno, Ferreira do Vale (2013) realiza un ejercicio comparado para España, Brasil y Colombia y determina que, en la mayoría de casos de demandas ante leyes que se percibe que van en contra del proceso de descentralización en este último país, la Corte ha optado por dar la razón al Ejecutivo y al Legislativo, y por eso el autor llega a calificar las decisiones de la Corte colombiana como predecibles. Sin embargo, el autor no profundiza en las razones de este tribunal para tomar dicha decisión y limita su análisis a comparar el número de sentencias que declaran la

---

<sup>12</sup> Véase Ministerio de Hacienda (2009, 2015) para conocer el contenido detallado de estas normas, así como sus efectos fiscales en las entidades territoriales.

constitucionalidad de la norma versus las que no. Esta posición alineada y estratégica del máximo tribunal constitucional y su tendencia a no enfrentar a las demás ramas del poder público en Colombia en lo que a equilibrio de poderes se refiere, ya había sido resaltado por Rodríguez-Raga (2011) tomando como evidencia empírica las sentencias de la Corte entre 1992 y el 2006.

Teniendo en cuenta la necesidad de entender mejor las razones para dicha posición de la Corte en esta sección se desarrolla una discusión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en lo concerniente al tema de la descentralización en Colombia y su relación con el principio constitucional de autonomía territorial. Dado lo anterior, este trabajo se puede entender complementario al de Lozano (2009), quien también realiza un recuento de la jurisprudencia de la Corte en materia de descentralización fiscal y concluye que las reformas económicas implementadas van en contravía del espíritu del constituyente y que son un reflejo de la desconfianza del gobierno central en la gestión financiera y fiscal de las entidades territoriales.

Mientras en el artículo primero de la Constitución se define a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, el artículo 287 estipula cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales en aras de gozar de autonomía: i) gobernarse por autoridades propias; ii) establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas; iii) administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones; y iv) participar en las rentas nacionales. Así, se deduce que no puede entenderse por autonomía la simple transferencia de recursos, funciones y responsabilidades, sino que debe haber detrás una idea de autogobierno y autoadministración. Esto último es, a su vez, el resultado de que tanto la descentralización como la autonomía territorial se entienden como parte del principio de eficiencia de la administración pública.

Como se mencionó, previamente, existe desde la Constitución una tensión entre dos principios: el de unidad nacional y el de autonomía territorial, y es labor de la Corte, como garante de la Carta Política, analizar los distintos casos que se le presenten y dar una solución armónica a este enfrentamiento. De acuerdo con la Corte,

Teniendo en cuenta que ni los órganos del nivel nacional, ni los del nivel territorial, tienen derechos o competencias absolutos, es indispensable efectuar una tarea de coordinación entre sus respectivos intereses, de forma tal que la solución finalmente adoptada sea la que mejor respete la integridad de ambos y, por lo mismo, la que mejor concuerde con el texto constitucional (sentencia C-579/01).

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte (sentencia C-478 de 1992) se puede hablar de cuatro reglas de solución de conflictos entre los intereses nacionales y los intereses de las entidades territoriales. Estas reglas son: i) no es posible desmembrar la unidad de la República, como solución al problema de la delimitación de ámbitos de competencias; ii) las directrices generales en materia de las competencias territoriales serán trazadas por las autoridades nacionales, porque estas actúan desde una perspectiva general; iii) el alcance y peso de lo unitario, así como las debilidades del elemento autónomo se intensifican en lo relacionado con aspectos económicos; y iv) delimitación de competencias en función del interés económico y territorial subyacente.

Teniendo en cuenta estas directrices fijadas por la Corte, a continuación se presenta un resumen de los puntos más importantes de los pronunciamientos en materia de descentralización fiscal y autonomía territorial, los cuales se agrupan en cuatro ámbitos: i) ingresos de recaudo propio; ii) pasivo pensional territorial, pasivos corrientes y reestructuración económica de las entidades territoriales; iii) estabilización del gasto y endeudamiento territorial; y iv) sistema de transferencias y regalías.

### ***5.1 Ingresos propios y el conflicto entre los distintos niveles de gobierno (sentencia C-897 de 1999, sentencia 894 de 1999 y sentencia 720 de 1999)***

Uno de los elementos fundamentales de las normas implementadas por el Gobierno Nacional con el ánimo de corregir el desequilibrio fiscal de las entidades territoriales fue el incentivo a que estas recaudaran sus propios ingresos y que de esta forma no dependieran de las rentas exógenas, como lo son las transferencias del Gobierno central y las regalías. Sin embargo, es importante destacar que esto ha generado cuestionamientos por parte de las entidades territoriales, porque dentro de esas normas hay aspectos que consideran

amenazas a su autonomía, principalmente en lo relacionado con la propiedad de los tributos y la facultad del Legislativo para determinar su destinación.

Así, se pueden destacar dos casos llamativos: la sobretasa a la gasolina y al ACPM, y el impuesto a los vehículos. En términos generales, la disputa en estos casos se centra en el derecho de los municipios y departamentos de administrar sus propios recursos, el cual se ha considerado vulnerado cuando el legislador entra a determinar la asignación de las rentas de las entidades territoriales.

En el caso específico de las sobretasas mencionadas, los demandantes (y la Federación Nacional de Municipios apoyando sus argumentos) manifestaron una afectación de su autonomía porque no se les permitía administrar sus propios recursos (art. 288 C.P.), la Nación se apropiaba de rentas de su pertenencia (art. 362 C.P.) y, además, se violaba el principio de suficiencia hacendística (art. 356 C.P.).

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, aquellas rentas consideradas endógenas son propiedad de las entidades territoriales y son “inmunes” a la intervención legislativa. Cualquier violación de esta premisa implica una amenaza a la autonomía territorial, ya que la capacidad de administrar los recursos propios es condición necesaria para poder desarrollar las funciones que la ley impone. Como resultado de esto, la Corte determinó la inconstitucionalidad del artículo 126 de la Ley 488 de 1998, con el ánimo de proteger la titularidad de las entidades territoriales con respecto a la sobretasa a la gasolina. Lo anterior no se sostiene para las rentas exógenas, es decir, aquellas que son propiedad de la Nación, pero que son cedidas a las entidades territoriales. La Constitución habilita al legislador para determinar la destinación de las mismas, acorde con lo estipulado en la carta política y en dicho escenario no se podría hablar de violación de la autonomía.

Por otro lado, de acuerdo con la Corte, si bien el propósito del artículo 362 de la Constitución es dotar a las entidades territoriales de sistemas fiscales eficientes y estables, esto no impide que el legislador reforme el régimen tributario. En efecto, ante las manifestaciones de las entidades territoriales por lo que consideraron una vulneración de dicho artículo, la Corte reafirmó que el poder tributario del legislador es pleno y ratificó su facultad de creación, modificación o eliminación de impuestos, incluso de índole territorial, sin por ello entender afectado dicho artículo superior.

En resumen, para la Corte,

En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que, en estos términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, pues solo puede ser ejercida plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador. Sin embargo, lo anterior no implica que el sistema de ingresos de las entidades territoriales dependa por entero de la ley. De una parte, dichas entidades tienen derecho a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarias, y de los bienes y servicios que presten de manera autónoma. De otro lado, tienen derecho constitucional a participar en las rentas nacionales (sentencia C-219/97).

Finalmente, la Corte ha defendido en su jurisprudencia el principio de suficiencia hacendística, el cual establece que “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. Sin embargo, el tribunal también ha aclarado que este no se considera absoluto y que la Constitución solo habla de este en el contexto del situado fiscal y no de otros ámbitos de las finanzas gubernamentales.

### ***5.2 Pasivo pensional territorial, pasivos corrientes y reestructuración de los entes territoriales (sentencia C-1187 de 2000 y sentencia C-1143 de 2001)***

Una de las sentencias más relevantes en materia de descentralización y autonomía fiscal es la C-1187/00, en donde la Corte realiza una detallada exposición de su posición y jurisprudencia en la materia y, además, establece una serie de lineamientos que explican futuras decisiones de la Corte al enfrentar demandas de inconstitucionalidad contra normas que reglamentan la relación entre los distintos niveles de gobierno.

En primer lugar, se debe destacar que esta sentencia responde a demandas contra la Ley 549 de 1999, la cual se dirigía, especialmente, a solventar la crisis del pasivo pensional de las entidades territoriales. Lo anterior constituye un punto fundamental de este análisis, ya que implica un potencial conflicto entre los principios de descentralización y autonomía territorial, y el derecho a la seguridad social de los jubilados.

Para los demandantes, lo establecido por la Ley contradice lo expuesto en el artículo 356 de la Constitución respecto a la destinación específica (educación y salud) de los recursos recibidos por departamentos y municipios por concepto del situado fiscal y afecta su autonomía en materia de planeación, pues estos no se pueden emplear para el pago de las obligaciones pensionales.

En el análisis de este caso, la Corte deja ver un factor que será determinante en su decisión con respecto a la constitucionalidad de la Ley 549: la sentencia SU-090 del 2000. Por medio de esta última, la Corporación se manifestó con respecto a la situación del pasivo pensional de las entidades territoriales, resaltando la importancia del goce del derecho a la seguridad social de los jubilados y la obligación del legislador de crear los mecanismos para garantizar la protección de ese derecho. Asimismo, se hace evidente que, para la Corte, dicha intervención del Legislativo es consecuencia natural del mal manejo del tema por parte de los departamentos y municipios. De acuerdo con los magistrados:

(...) a pesar del deber elemental de constituir las reservas financieras indispensables para cumplir con los pasivos pensionales, las entidades territoriales no lo han hecho, lo cual constituye un ejemplo deplorable del desgreño administrativo, con que en ocasiones se manejan dichas entidades territoriales, lo que ha conducido a que dichos pasivos no sean cancelados oportunamente con graves perjuicios para las personas de la tercera edad, pues muchas entidades territoriales se encuentran en la dificultad de pagar sus obligaciones pensionales (sentencia SU-090/00).

Dado esto último, para la Corte la expedición de la Ley 549 es una materialización del deber del Legislativo de proteger los derechos de los jubilados, de lo expuesto por el tribunal en su jurisprudencia y de la necesidad de tomar medidas estructurales para evitar una situación macroeconómica inestable.

Si bien la Corte enfatiza que la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales se basa en la idea de que las autoridades locales tienen mayor y mejor conocimiento de las necesidades de su población y, por lo tanto, permite mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos, el tribunal también reitera que dicha autonomía no es

absoluta sino relativa y que no se puede confundir en ningún momento con soberanía. En palabras de la Corte: “El Estado unitario es compatible con una descentralización que comporte cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar estas una autonomía total” (sentencia C-1187/00).

Asimismo, la Corte realiza una extensa exposición del papel de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales son fundamentales para articular las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales. En efecto, el último de esos principios abre la puerta para que un departamento o municipio que no pueda cumplir con una de sus obligaciones, apele a la colaboración del gobierno central, bajo el entendido de que los intereses locales y nacionales no son excluyentes sino complementarios. Para la Corte, la Ley 549 refleja el principio de subsidiariedad y sirve para mostrar que la autonomía territorial no puede ser un límite para que el legislador apruebe medidas para garantizar derechos, ya que es la Constitución la que “legitima la intervención del Estado en los ámbitos locales, cuando se trate de fortalecer la acción de las mismas, con el propósito de que estas cumplan sus deberes constitucionales y evitar que, hacia el futuro, se comprometa la estabilidad macroeconómica de la Nación, a través de la deuda pensional de carácter territorial” (sentencia C-1187/00).

Por su parte, la Sentencia C-1143 de 2001 aborda una situación diferente: la figura de reestructuración económica de los entes territoriales. Para los demandantes, el hecho de que la ley fije que ninguna entidad territorial que sea objeto de un acuerdo de reestructuración pueda realizar actividades como pagos, conciliaciones o transacciones sin autorización del Ministerio de Hacienda es una limitación a la facultad de autogobierno. Como era de esperarse, dicho argumento no es compartido por el Ministerio de Hacienda, para quien la estabilidad financiera es condición *sine qua non* para gozar de una verdadera autonomía territorial. En sus palabras:

(...) afirmar que el artículo 17 es inconstitucional porque atenta contra la autonomía administrativa de la entidad territorial es desconocer la realidad, ya que el fin último de los procesos de reestructuración de pasivos es la recuperación de la viabilidad financiera y, por ende, el fortalecimiento de la autonomía de la entidad territorial, que en ningún momento se ve afectada por la

aplicación de la ley. Si ello ocurre, es precisamente por la situación de crisis que no le permite cumplir con sus funciones y no por la disposición que estipula la necesidad de autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar los gastos que no sean estrictamente necesarios” (sentencia C-1143/01).

La posición de la Corte en esta materia es especialmente interesante, en la medida en que deja clara la facultad del Legislativo de intervenir, e incluso restringir la autonomía territorial, en aras de alcanzar la viabilidad financiera de las entidades territoriales. Después de validar la participación e intervención del Ministerio de Hacienda durante todo el proceso de reestructuración, el tribunal deja claro que:

(...) la medida consagrada en el numeral impugnado si bien contiene una restricción a la autonomía administrativa de los entes territoriales, esta encuentra justificación en la necesidad de recuperar la viabilidad financiera de estos entes con el objeto de que puedan desarrollar a cabalidad sus funciones constitucionales. Además, la razonabilidad de esta determinación está dada por su carácter efímero —opera solamente durante la vigencia del acuerdo de reestructuración—, y, además, porque no afecta la ejecución de los gastos corrientes ordenados en las disposiciones constitucionales” (sentencia C-1143/01).

### ***5.3 Estabilización del gasto y endeudamiento territorial (sentencia C-540 de 2001, sentencia C-579 de 2001 y sentencia C-837 de 2001)***

La Ley 617 del 2000 tuvo como uno de sus objetivos fundamentales la regulación de la expansión del gasto territorial. El hecho de que el Gobierno nacional y el Congreso entraran a determinar factores como ajustes a los presupuestos de las entidades territoriales, fusión de municipios y supresión de contralorías, fue considerado como una amenaza a la autonomía y a la descentralización. Por ejemplo, algunos de los demandantes cuestionaron cómo podrían las entidades territoriales cumplir las obligaciones con su población, cuando se les estaban reduciendo sus gastos de libre destinación.

Al revisar las sentencias de la Corte que responden a las demandas contra dicha ley, se encuentran algunos pronunciamientos que constituyen piedra angular del entendimiento de la Corte de la relación económica entre los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, en palabras de los magistrados:

Dentro de los aspectos y facultades que constituyen la primacía del principio de unidad sobre el principio de autonomía se encuentra la responsabilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno. Por ello rige la autonomía presupuestal de los entes territoriales que debe ejercerse dentro de las metas macroeconómicas y de los planes de financiamiento estatal. Ante esto surge un cuestionamiento: ¿cuál es el ámbito de los ajustes financieros que la ley puede definir a los entes territoriales para no vulnerar su autonomía presupuestal? (Sentencia C-540/01).

Así, el primer problema jurídico al que se enfrentó la Corte en este tema es: ¿hasta dónde puede ir el legislador en la fijación de ajustes a los presupuestos de las entidades territoriales? De acuerdo con la ley demandada se procederá a ajustar el presupuesto cuando el recaudo efectivo sea inferior a los montos estimados que sirvieron para realizar la programación presupuestal. En otras palabras, en línea con el artículo 347 de la Constitución se condiciona la ejecución de los presupuestos al recaudo efectivo y se abre la puerta para recortes, aplazamientos o eliminaciones, cuando lo que recaudan las entidades territoriales resulta menor a lo que se había proyectado.

Para la Corte, contrario a lo expuesto por los demandantes, esta medida no solo es válida sino necesaria, ya que con esta “se proponen fines nobles como el cumplimiento de los planes y programas municipales, evitar el incremento del déficit fiscal al permitir que se gaste más de lo que se recauda o el equilibrio macroeconómico” (sentencia C-540/01). Como resultado, se entiende que dicho ajuste presupuestal de las entidades territoriales no vulnera la autonomía, dado que está de por medio un asunto de interés general como lo es la estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, la Corte sí encontró un elemento dentro de la Ley 617 de 2000 que consideró como contrario a la Constitución: si bien el fin de la sostenibilidad fiscal es “noble”, lo que es inconstitucional es que la ley pretenda que la reducción de los

presupuestos deba hacerse proporcionalmente en todas las secciones del mismo. Para el máximo tribunal, la decisión de en dónde realizar los recortes es una competencia de las autoridades territoriales y por eso declaró inexecutable la expresión “proporcionalmente a todas las secciones que conforman” contenida en el artículo 13 de mencionada ley.

En otra de sus sentencias en la materia, la Corte aborda el problema de los límites al monto de los recursos que las entidades territoriales pueden destinar al rubro de gastos de funcionamiento. En otras palabras, el problema jurídico se plantea así: ¿lesionan las medidas implementadas por el Congreso para intervenir en el manejo financiero y presupuestal de las entidades territoriales, la autonomía que el artículo 287 les garantiza a estas últimas?

Al abordar este problema, la Corte reiteró que la Constitución le permite al Legislador un grado de intervención más amplio en los temas presupuestales, gracias a sus facultades constitucionales para regular el devenir económico. En palabras de la Corte:

La mayor potestad del legislador nacional en materia económica, y la correlativa reducción del alcance del núcleo esencial de la autonomía territorial en materia presupuestal, se ejemplifican claramente en el poder que asiste al titular de la función legislativa para intervenir en las finanzas territoriales, siempre que se encuentre de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional. En estos casos, podrá intervenir no solo sobre los recursos territoriales de fuente exógena, esto es, los provenientes de las arcas nacionales –lo cual es la regla general–, sino también sobre los recursos de fuente endógena; ello, se reitera, únicamente cuando esté de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica del país y sin desconocer el núcleo esencial de la autonomía territorial, lo cual habrá de definirse, en cada caso concreto, por la proporcionalidad y razonabilidad de la intervención (sentencia C-579/01).

De esta forma, queda clara la posición de la Corte, no solo en términos de la mayor amplitud de la facultad legislativa en materia financiera y presupuestal, sino la preponderancia de la estabilidad macroeconómica sobre el principio de autonomía. En otras palabras, al momento de discutir intereses nacionales, como lo es la sostenibilidad fiscal,

la autonomía territorial tiene límites. Teniendo en cuenta el objetivo de este trabajo, dicha declaración de la Corte permite afirmar que la estabilidad macroeconómica es un fin que justifica una limitación de la autonomía territorial, siempre y cuando se haga dentro del marco que define la Constitución y la Ley, y de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En línea con lo anterior, la Corte deja claro que siguiendo el artículo 334 de la Constitución, corresponde al Estado la dirección de la economía y que las medidas que busquen la estabilidad de esta y su sostenibilidad no pueden encontrar un obstáculo en la autonomía territorial. Asimismo, la Corte ratifica una vez más que la autonomía no se debe entender como un poder soberano sino como parte de un contexto dentro de una República unitaria. En la jurisprudencia de la Corte se estipula que:

En ese sentido, por ser el Legislador el encargado de trazar las políticas macroeconómicas de la Nación, mal haría el intérprete del texto constitucional en admitir que la autonomía de las entidades territoriales se pueda convertir en un factor que impida el adecuado diseño y desenvolvimiento de dicha política —es decir, en un factor de desestabilización macroeconómica (sentencia C-579/01)<sup>13</sup>.

¿Puede, entonces, deducirse que al tratarse de temas económicos, no hay ningún tipo de límite a la intervención del Legislador? La respuesta de la Corte en su amplia jurisprudencia es un no rotundo. Para entender mejor lo anterior es importante retomar, una vez más, la discusión con respecto a la diferencia entre rentas endógenas y exógenas de las entidades territoriales.

Ya se resaltó, previamente, que las rentas endógenas cuentan con una protección especial de la intervención del Legislativo, dado que en este caso las entidades territoriales poseen la titularidad de los recursos. Por eso, la Corte ha calificado el papel del Congreso en este caso como excepcional y limitado:

(...) así como el artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada

---

<sup>13</sup> Aquí es importante retomar lo expuesto por Rodríguez y Uprimny (2005) con respecto a la posición de la Corte en lo relacionado con el control de constitucionalidad en materia económica.

adquirida con arreglo a las leyes, y le atribuye una función social, sujetándola, por ende, a lo dispuesto por el legislador, en ese mismo sentido la Carta garantiza la propiedad de las rentas tributarias de los entes territoriales, en los términos y condiciones que establezca la ley. Pero ello no implica que el Legislador pueda hacer uso de sus atribuciones en forma arbitraria; simplemente significa que conserva, por razones de política fiscal nacional, la facultad de definir los elementos esenciales de los tributos que podrán cobrar los entes territoriales, respetando en lo sucesivo el margen de autonomía de estos últimos, y tomando en consideración que sus intervenciones deben ser razonables y proporcionales (sentencia C-579/01).

En la sentencia C-579/01 la Corte reitera los mandatos constitucionales de los cuales se puede deducir que los constituyentes tenían la pretensión de dotar al Legislador de una capacidad especial de intervención en la economía que podría justificar, dado el caso, una limitación a la autonomía territorial. Siguiendo la exposición de la Corte, estos mandatos son:

- Artículo 287 superior: establece que las entidades territoriales gozan de autonomía dentro de los límites de la Constitución y la Ley.
- Artículo 352 superior: dispone que en los entes territoriales se habrá de aplicar la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>14</sup>, dictada por el Congreso.
- Artículo 338 superior: la facultad de la que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y gastos está limitada por lo establecido en la Constitución.
- Artículo 344 superior: en lo que respecta a la planeación de las entidades territoriales, la Constitución les da preponderancia a los organismos nacionales, ya que estos son los responsables del desarrollo económico del país.
- Artículo 362 superior: si bien la Constitución le otorga garantías a la propiedad de los bienes y rentas de las entidades territoriales, se entiende que esta está sujeta a lo que dictamine la ley y, además, debe ser armonizado con el principio de unidad.
- Artículo 353: dispone que los principios y disposiciones para la elaboración de los

---

<sup>14</sup> Antes de la Constitución de 1991 esto era una mera recomendación.

presupuestos territoriales deben ser los mismos del presupuesto nacional. Así, dichos presupuestos no solo deben estar alineados con los planes territoriales de desarrollo, sino también con el Plan Nacional de Desarrollo.

Tomando como base todo lo discutido en este apartado, la Corte determinó la exequibilidad de las medidas dispuestas por la Ley 617, teniendo en cuenta que:

Las normas acusadas establecen, entre otras, unas determinadas limitaciones sobre el uso que las entidades territoriales le pueden dar a sus recursos de fuente endógena; sin embargo, estas limitaciones son **racionales** (puesto que se dirigen a atacar la causa directa del problema que se ha identificado, a saber, el desbordamiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales, constituyendo así un medio eficaz para lograr el fin propuesto) y son **proporcionadas**, por cuanto los porcentajes de limitación del gasto varían de acuerdo con la categoría de la cual se trate, imponiendo los mayores costos sobre las entidades que mayores gastos generan, en términos cuantitativos, y porque se preserva un amplio margen de autonomía para la entidad respectiva en la destinación de los recursos con los que cuenta, garantizando al mismo tiempo un interés mayor de la colectividad nacional, sin que exista discriminación –puesto que es una medida general para todas las entidades territoriales– ni perjuicio injustificado para terceros –el cual, en caso de existir, habrá de ventilarse sobre una base casuística, y ante los tribunales u organismos competentes (sentencia C-579/01).

No obstante, para los magistrados existen unas disposiciones en la ley 617 de 2000 cuya constitucionalidad no es clara. En primer lugar, el parágrafo 1 del artículo 3 establece una definición operativa de los “ingresos corrientes de libre destinación”, entendiendo por estos últimos los ingresos corrientes sin contar las rentas de destinación específica, bien sea que estas estén reglamentadas por la ley o por acto administrativo.

Para la Corte, la expresión “acto administrativo” podría incluir tanto los actos administrativos del Gobierno, como los dictados por las entidades territoriales. Sin embargo, el Gobierno Nacional se encuentra impedido para definir dichas destinaciones

específicas por medio de actos administrativos y, por lo tanto, la Corte optó por declarar la constitucionalidad condicionada de la expresión “o acto administrativo”, aclarando que solo cubre los expedidos por las autoridades del nivel territorial.

Asimismo, para la Corte el literal *h* del párrafo 1° del artículo 3, correspondiente a la enumeración de recursos que no se podrán destinar a financiar gastos de funcionamiento, incluye “los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización”. De acuerdo con los magistrados, esto constituye un vaciamiento de la autonomía territorial, ya que es una medida muy estricta y desproporcionada. Lo anterior se ve claramente por el hecho de que son rentas y activos de propiedad exclusiva de las entidades territoriales.

#### ***5.4 Sistema General de Regalías (sentencia C-121 de 2013 y sentencia C-010 de 2013)***

En lo concerniente a la reforma al sistema de regalías, la cual se impulsó por medio del acto legislativo 05 de 2011, las demandas presentadas han girado en torno a los siguientes temas: i) sustitución parcial de la Constitución; ii) afectación de la autonomía en la medida en que el Gobierno Nacional entra a tener injerencia en muchas decisiones con respecto al uso de los recursos; y iii) si bien se da una reducción de los recursos a disposición de las entidades territoriales, estas no ven un recorte semejante en sus funciones y obligaciones constitucionales.

De acuerdo con los demandantes, la reforma al Sistema de Regalías va en total contravía de la Constitución, específicamente con su idea de descentralización y de desarrollo regional, en la medida en que otorga facultades al Gobierno Nacional y al Congreso que antes estaban en la órbita de las entidades territoriales. Lo anterior no solamente les impide cumplir con sus obligaciones en términos de inversión social sino que implica una preponderancia de la estabilidad macroeconómica sobre el desarrollo regional<sup>15</sup>.

Ante lo anterior, la Corte ha reiterado lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución con respecto a la titularidad de las regalías por parte del Estado. Sin embargo, ¿qué se entiende por Estado? La jurisprudencia constitucional resalta que este es un concepto abstracto que no hace referencia exclusiva ni al Gobierno central ni a las entidades

---

<sup>15</sup> Este punto es argumentado principalmente por la figura del Fondo de Ahorro y Estabilización.

territoriales, abriéndose así un potencial vacío que se puede prestar para distintas interpretaciones con respecto a cuál es el nivel de gobierno que posee los derechos sobre las regalías<sup>16</sup>. Sin embargo, la Corte ha sido clara en sus sentencias al resaltar que la propiedad de las regalías no recae de manera exclusiva en las entidades territoriales, sino que estas tienen el derecho a *participar* en las mismas. Lo último lleva a que la Corte defina a las regalías como una renta exógena de las entidades territoriales, lo que, como se ha visto, tienen amplias repercusiones prácticas con respecto al uso y destino de los recursos, siendo una de ellas, y tal vez la más importante para propósito de este análisis, la facultad plena del legislador de determinar sus usos, destinaciones y el porcentaje que le corresponde de las mismas a las entidades territoriales (sentencia 010/13).

Así, después de analizar el contenido del Acto Legislativo y al compararlo con el contenido de la Carta Política, la Corte determinó darle vía libre a la reforma de las regalías, estableciendo que:

La reforma constitucional adoptada por el Congreso de la República, al modificar el régimen constitucional de las regalías, no implica una sustitución de la Constitución. Ello es así dado que no altera en nada el núcleo esencial de la descentralización territorial en la medida en que solamente efectúa ajustes en materia de administración, destinación y control de las regalías, con el fin de desarrollar de manera efectiva los principios y postulados consagrados en la Constitución de 1991, con la participación de los entes territoriales en las regalías y su destinación a actividades relacionadas con el desarrollo regional (...). Asimismo el objetivo del acto legislativo consistió en corregir las inequidades del régimen anterior de distribución y administración de las regalías, así como evitar la incorrecta utilización y despilfarro de los mismos, enmarcándose en objetivos constitucionales como la equidad y la prosperidad general (sentencia 121/13).

---

<sup>16</sup> Véase la sentencia C-010/13 para una amplia discusión al respecto.

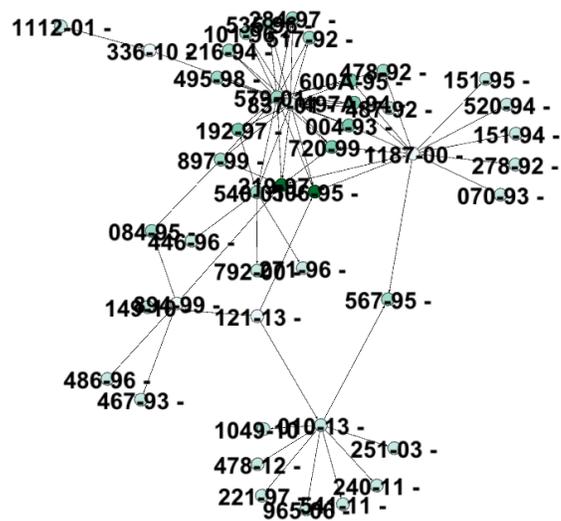
## **6. Análisis de contenido: ¿qué dicen las sentencias de la posición de la Corte en materia de sostenibilidad fiscal y autonomía territorial?**

En esta sección se complementa la discusión presentada hasta el momento, con un análisis de contenido de las once sentencias más importantes en la materia. Este conjunto se definió teniendo en cuenta la importancia que tienen en la jurisprudencia de la Corte y la relevancia de los temas abordados en las mismas.

El primer paso consiste en desarrollar un análisis de redes, con el propósito de identificar cuáles son las sentencias más citadas por la misma Corte al discutir la autonomía territorial en un contexto de crisis macroeconómica, así como las sentencias que más hacen referencia a otras sentencias. Los gráficos 1 y 2 reflejan esta información. En el primer caso se presentan las sentencias más citadas. Las dos más oscuras, que indica mayor conexión con el resto de sentencias, son las C-219/97 y C-506-95, lo cual podría sugerir que estos son fallos hito, en la medida en que se convierten en referente para futuras decisiones.

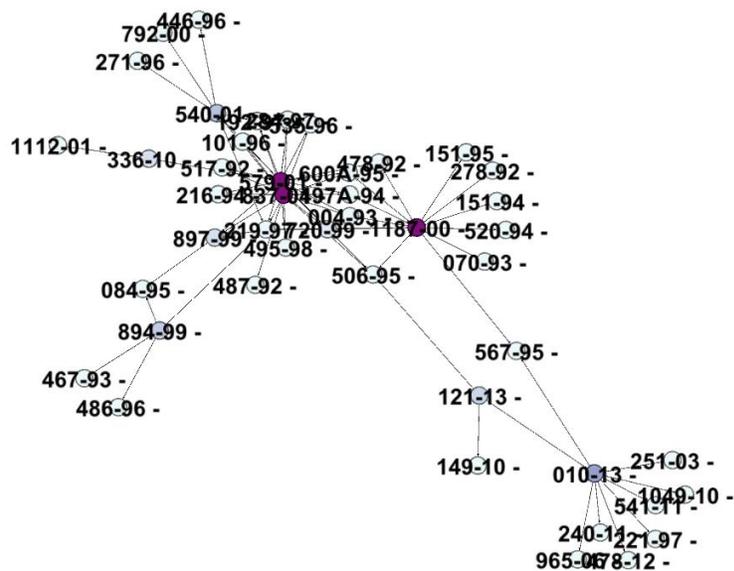
Por su parte, el gráfico 2 muestra las sentencias que más hacen mención a otras sentencias. Como se puede ver, se tienen tres grandes polos, los cuales están representados por los nodos de color morado oscuro: sentencias C-1187/00, C-579/01 y C-837-01. Dado que estas tres sentencias desarrollan ampliamente la jurisprudencia de la Corte, suelen citar una mayor cantidad de sentencias previas para plasmar la línea jurisprudencial sentada hasta el momento.

**Gráfico 1.** Sentencias más citadas en materia de descentralización fiscal y autonomía territorial



Fuente: elaboración propia

**Gráfico 2.** Sentencias que más referencias hacen a otras sentencias en materia de descentralización fiscal y autonomía territorial



Fuente: elaboración propia

El anterior ejercicio de redes no entró en profundidad en el contenido de las sentencias estudiadas, por eso es pertinente complementarlo con otras herramientas. Una de las más interesantes es la de identificar los términos más usuales en los pronunciamientos de la Corte. En el gráfico 3 se puede observar un instrumento, denominado nube de palabras, que permite visualizar la frecuencia de los términos en lo que a límites a la autonomía territorial se refiere, especialmente en un contexto de prevalencia de la estabilidad macroeconómica. De acuerdo con el gráfico, varios conceptos que se discutieron en la sección anterior son especialmente representativos. Tal es el caso de la estabilidad macroeconómica, el Legislativo, la intervención, los presupuestos y el pasivo pensional.

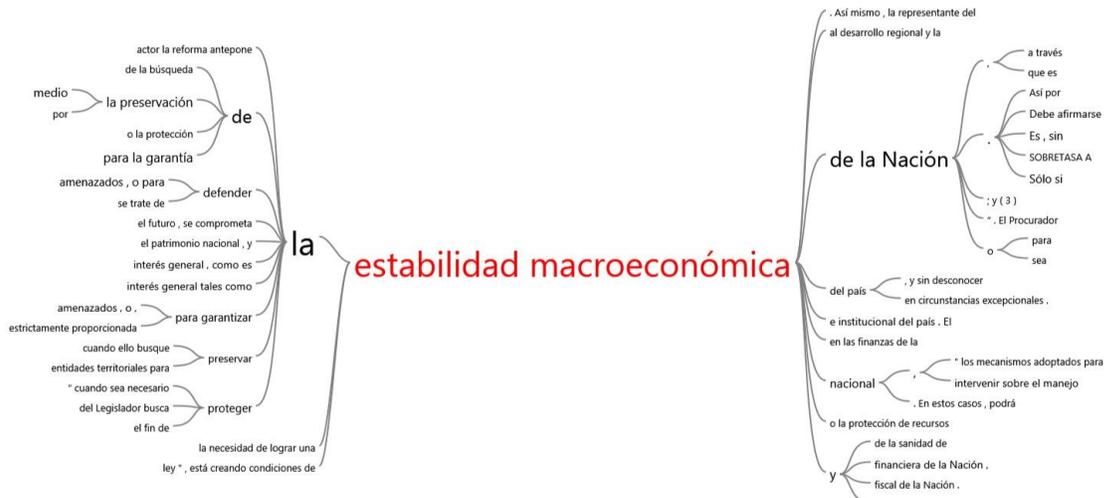
**Gráfico 3.** Palabras más usadas en el contexto de límites a la autonomía territorial en un marco de inestabilidad macroeconómica



**Fuente:** elaboración propia

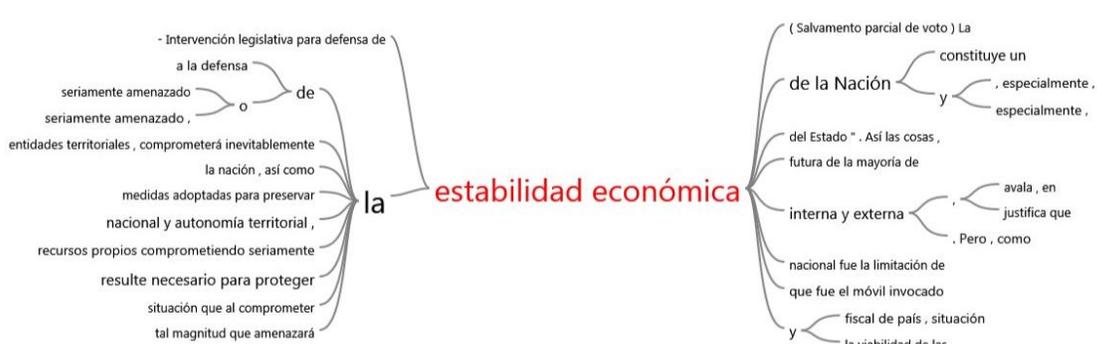
Teniendo en cuenta el propósito principal de este documento, es importante identificar en qué contexto se pronuncia la Corte con respecto a la estabilidad de la economía. Para eso, a continuación, se presentan dos árboles de palabras con los términos “estabilidad macroeconómica” y “estabilidad económica”.

**Gráfico 4.** Estabilidad macroeconómica en los pronunciamientos de la Corte



**Fuente:** elaboración propia

**Gráfico 5.** Estabilidad económica en los pronunciamientos de la Corte



**Fuente:** elaboración propia

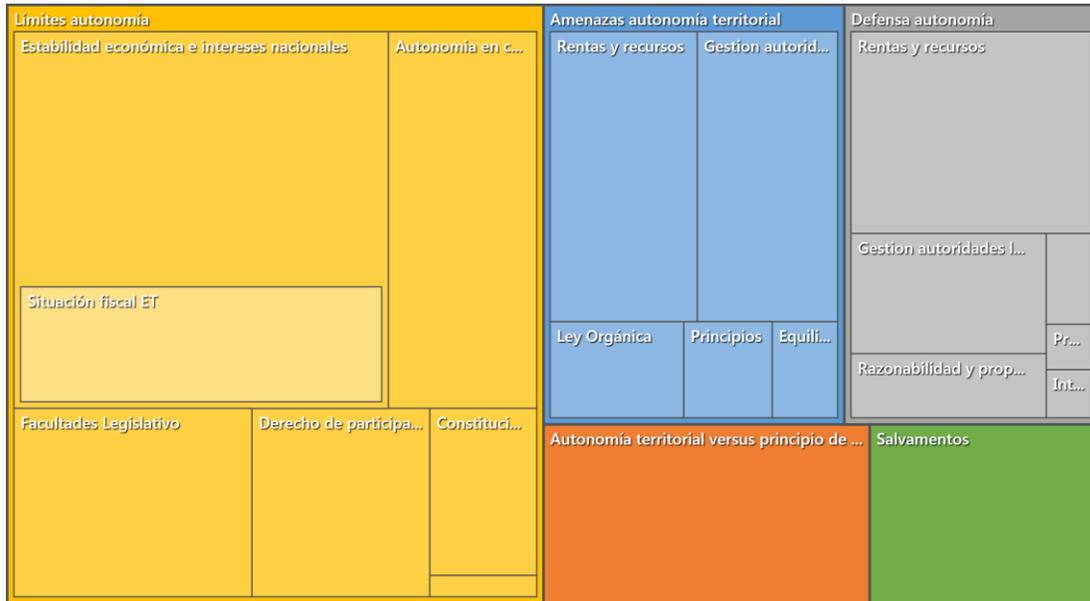
Es interesante ver que la Corte habla de estabilidad económica empleando términos que resaltan la importancia de este objetivo en las políticas públicas. Así, las frases más comunes incluyen la idea de preservar, defender, proteger y garantizar dicha estabilidad macroeconómica. Como se discutió previamente, la Corte considera que lograr dicha sostenibilidad y estabilidad de la economía, como interés general que es, justifica cierta intervención del Legislativo en asuntos de las entidades territoriales e incluso una restricción del principio de autonomía territorial del que gozan municipios y departamentos.

Por otra parte, es posible comparar la codificación de las once sentencias bajo estudio, con el ánimo de identificar qué tipo de información es la que más se encuentra en los pronunciamientos de la Corte. Esto se encuentra en el gráfico 6. El mapa jerárquico, a través del tamaño de las categorías, deja ver que la más recurrente es la categoría de límites a la autonomía, lo cual es un indicio de hacia dónde suelen dirigirse los pronunciamientos de la Corte.

Asimismo, se observa que el argumento más citado para justificar dichos límites es la estabilidad económica, entendida como un interés nacional, seguido del énfasis que hace la Corte de entender la autonomía territorial en un contexto unitario y no absoluto, y de la facultad plena del Legislativo para reglamentar la autonomía de la que gozan las autoridades subnacionales, especialmente en materia económica. Aquí se puede destacar el énfasis que hace la Corte en resaltar que el derecho de las entidades territoriales sobre las rentas exógenas es uno de participación y no de propiedad.

En el mismo gráfico se puede ver que el tamaño de los pronunciamientos relacionados con la defensa de la autonomía territorial es mucho menor y se concentra en la protección de los recursos y rentas propias (endógenas) de las entidades territoriales y en la necesidad de que sean sus propias autoridades locales las que tengan la autonomía para actuar en pos de los intereses de departamentos y municipios, sin la debida injerencia de las autoridades nacionales. Como se recordará, esto se corresponde con las declaratorias de inexequibilidad parcial que se presentaron en la sección anterior.

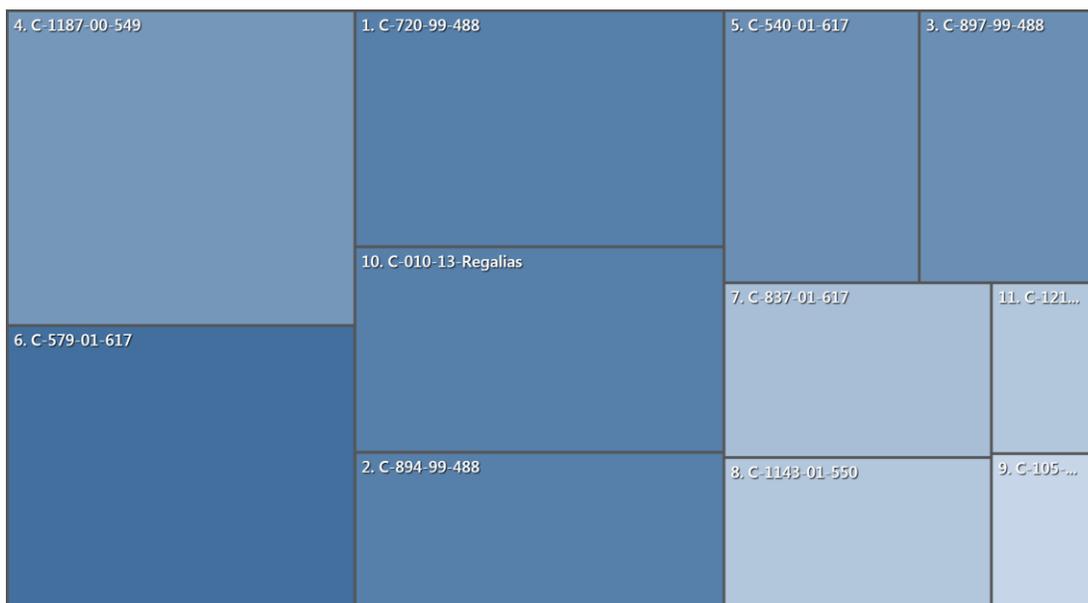
**Gráfico 6.** Mapa jerárquico: importancia de cada una de las categorías de codificación



**Fuente:** elaboración propia

En este análisis de contenido es relevante identificar la importancia de las diferentes sentencias, para así ver cuáles se convierten en hitos de la jurisprudencia de la Corte. Para esto, aquí se emplea un mapa jerárquico que, a través del tamaño y de la intensidad del color de cada sentencia, muestra qué tanto fue codificado. Los resultados indican que, bajo los dos parámetros empleados, número de codificaciones y número de nodos, las tres sentencias más importantes son la C-579/01, la C-1187/00 y la C-720/99. Es importante resaltar que esto último es congruente con el resultado del análisis de redes que mostraba la centralidad de estas sentencias, al presentar y reconstruir claramente la jurisprudencia de la Corte, así como con lo presentado en la sección anterior.

**Gráfico 7.** Mapa jerárquico: importancia de cada una de las sentencias estudiadas (número de nodos con codificación)



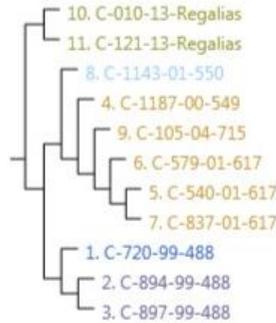
**Fuente:** elaboración propia

En esta misma línea de caracterizar las sentencias estudiadas es posible realizar un análisis de conglomerados. La idea detrás de este ejercicio es agrupar sentencias con base en diferentes características. En el primer caso se clasifican de acuerdo a la similitud de las palabras presentes en cada una de las sentencias y en el segundo a la similitud en sus atributos<sup>17</sup>. Los resultados se muestran en los gráficos 8 y 9, y dejan ver que son claros cinco grupos o *clusters*<sup>18</sup>, siendo los siguientes para el caso de similitud de palabras: i) las sentencias que están relacionadas con el Acto Legislativo reformativo del sistema de regalías; ii) la sentencia que aborda la ley 550 de reestructuración económica de las entidades territoriales; iii) las que discuten los temas de gasto público, SGP y pasivos pensionales territoriales; y, finalmente, iv) las que discuten los impuestos territoriales. Si bien es cierto que la C-720-488 aparece en un grupo aparte, esto se puede deber a que, aunque hace referencia a la misma ley 488 y al tema de impuestos, su énfasis está en el impuesto a los vehículos y no en la sobretasa a la gasolina y al ACPM, como lo hacen las C-894 y C-897 de 1999.

<sup>17</sup> Los atributos considerados son: norma demandada, demandante, número de artículos de la Constitución supuestamente vulnerados, coincidencia en la decisión de la Corte con el concepto de la Procuraduría, magistrado ponente, procurador, decisión de la Corte, tema central de la sentencia y si hubo salvamento de voto.

<sup>18</sup> Cada uno de los *clusters* se identifica por un color.

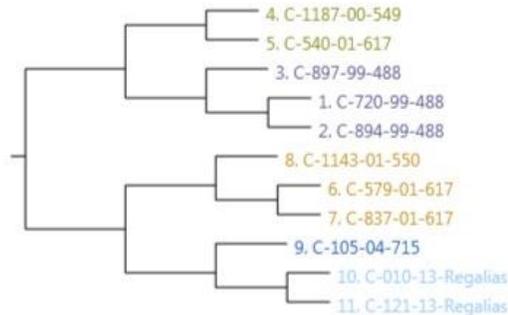
**Gráfico 8.** Conglomerados de sentencias por similitud en las palabras



**Fuente:** elaboración propia

El gráfico 9 muestra una agrupación ligeramente distinta, lo cual se explica porque en este caso la clasificación no se hace con base en el contenido de las sentencias sino en sus atributos. Sin embargo, a pesar de lo anterior, llama la atención que algunos clústeres son robustos a la medida empleada para agruparlos.

**Gráfico 9.** Conglomerados de sentencias por similitud en los atributos



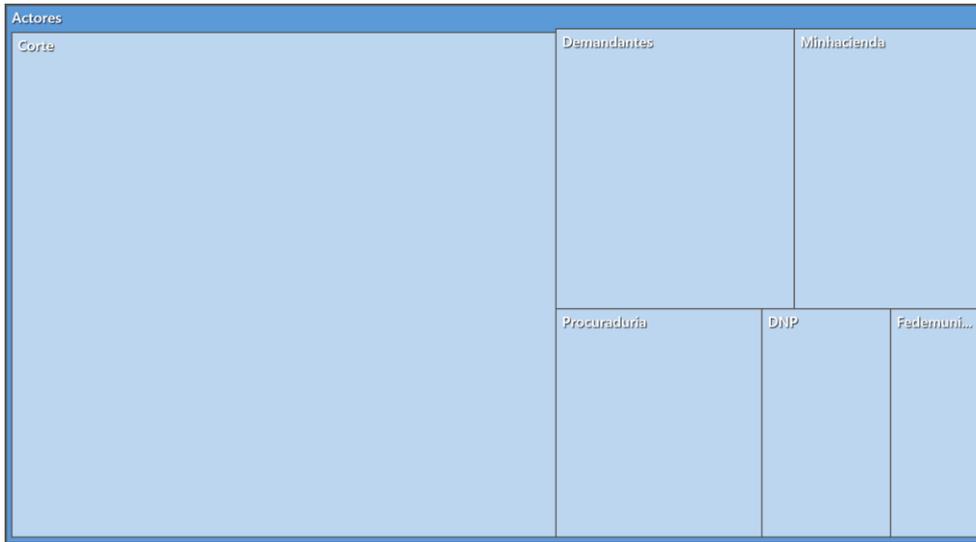
**Fuente:** elaboración propia

A continuación se presentan dos gráficos que caracterizan los actores más importantes en la materia que se está estudiando en este documento. En el gráfico 10 se tiene un mapa jerárquico con la codificación por cada uno de los actores. Como es de esperarse, la Corte Constitucional es de lejos el actor más relevante. También se destacan los pronunciamientos del Ministerio de Hacienda, el cual intervino en todos los casos,

manifestando la constitucionalidad de todas las leyes demandadas y resaltando uno de los argumentos más importantes de la discusión y que fue adoptado por la Corte en varias de sus decisiones: solo se puede gozar de una verdadera autonomía territorial si esta se da en un contexto de finanzas públicas sostenibles y equilibradas. Otro actor que aparece con frecuencia en las sentencias analizadas y siempre coadyuvando los argumentos de los demandantes es la Federación Nacional de Municipios. Asimismo, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución, el Ministerio Público rindió el concepto sobre la validez o no de las demandas interpuestas ante la Corte. Con respecto a este último, cabe resaltar que su posición no difiere considerablemente del de la Corte, aunque en ciertos casos sugirió una inhibición del tribunal constitucional.

En el gráfico 11 se puede ver un análisis de conglomerados que agrupa los pronunciamientos de los actores involucrados, de acuerdo a la similitud en su codificación. Los resultados muestran clústeres que van en línea con lo aquí expuesto con respecto a las diversas posiciones adoptadas frente al problema jurídico planteado. Por un lado, los demandantes y la Federación de Municipios, quienes acusaron como inconstitucionales las normas implementadas y, por el otro, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda como representantes del Gobierno en la defensa de las medidas correctivas y las leyes promulgadas. Llama la atención que otro de los clústeres esté conformado por la Corte y la Procuraduría, mostrando que, en general, el concepto del Ministerio Público iba en línea con lo decidido por la Corte y que este órgano de control, también reconocía los límites de la autonomía territorial en un contexto de inestabilidad macroeconómica.

**Gráfico 10.** Mapa jerárquico: tamaño de la codificación para cada uno de los actores



**Fuente:** elaboración propia

**Gráfico 11.** Conglomerados de actores por similitud en la codificación



**Fuente:** elaboración propia

Dado lo discutido hasta ahora con respecto a la especial importancia de algunas de las sentencias aquí estudiadas, específicamente las C-1187/00, C-720/99 y C-579/01, a continuación se presenta, en el gráfico 12, un diagrama que compara la codificación realizada entre la primera y la segunda sentencia<sup>19</sup>. Los resultados del análisis muestran que las dos sentencias comparten muchos de los nodos de la codificación, como son el tema de rentas y recursos de las entidades territoriales, los impuestos y la estabilidad económica.

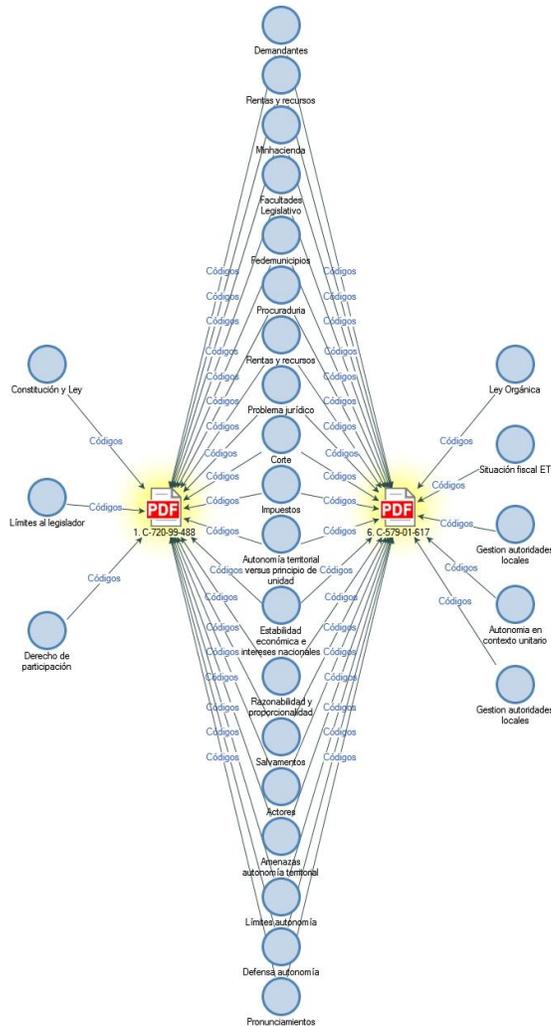
No obstante, también se ven nodos que no están presentes en ambas sentencias. Así, la C-720/99 resalta que la autonomía de las entidades territoriales debe gozarse desde lo que

<sup>19</sup> El análisis con la tercera sentencia no cambia mucho y, además, es menos interesante por la gran similitud en la codificación.

estipulan y regulan la Constitución y la ley, que lo gozan los municipios y departamentos no es de un derecho de propiedad sobre las rentas exógenas sino un derecho de participación, y que la intervención del Legislador en los asuntos de las entidades territoriales no es absoluta y debe guiarse por principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Por su parte, la sentencia C-579/01 tiene sus propios nodos distintivos: por un lado, destaca que los demandantes resaltan la amenaza que representa la ley 617 de 2000 para la gestión de las autoridades locales y que lo reglamentado por medio de esta ley debería hacerse por medio de ley orgánica y no ley ordinaria. Por su parte, para la Corte la autonomía tiene límites en un contexto de República unitaria, máxime cuando la situación vulnerable que se pretende corregir por medio de esta ley es una consecuencia del mal manejo económico de las entidades territoriales.

**Gráfico 12.** Diagrama de comparación entre Sentencias C-720/99 y C-579/01



**Fuente:** elaboración propia

## 7. Reflexiones finales

Este documento busca contribuir a la literatura con respecto al rol del poder judicial, específicamente la Corte Constitucional colombiana, en las políticas públicas. Para esto se centra en un tema ampliamente relevante debido a su carácter estructural: la relación económica entre el Gobierno Nacional y los departamentos y municipios, en un país que se define como una República unitaria, pero que, a su vez, contempla la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales.

El análisis de once sentencias proferidas por la Corte Constitucional entre 1999 y 2013 como resultado del control abstracto que esta ejerce sobre las leyes implementadas en el

país muestra que para este caso en específico, la Corte identifica la sostenibilidad y el equilibrio fiscal como un objetivo de interés general, el cual debe ser preservado por las autoridades públicas. El hecho de que la Corte considere que este interés superior justifica la restricción del principio de autonomía territorial contrasta con otras decisiones del tribunal que han sido fuertemente criticadas por, aparentemente, desconocer las limitaciones fiscales de la economía colombiana. Lo anterior lleva a pensar que la incorporación de este criterio fiscal en las consideraciones de la Corte puede variar dependiendo del control de constitucionalidad que esta ejerce y del rol que juega. Así, la Corte como representante de la sociedad suele tomar decisiones de control concreto que implican grandes erogaciones de recursos públicos, los cuales son justificados por la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población. Sentencias representativas en materia de acceso a la salud, atención a desplazados y salarios públicos son ejemplo de lo anterior. Por otro lado, la Corte, como árbitro imparcial y jugador con poder de veto, puede llevar a cabo un control concreto más responsable desde el punto de vista económico. Vale la pena que futuros trabajos sigan profundizando en este tema, abarcando otras áreas de estudio de la intervención económica de la Corte.

Como consecuencia del análisis aquí desarrollado es posible identificar que la prevalencia del principio de unidad nacional sobre el de la autonomía territorial es especialmente fuerte en materia económica por dos grandes razones: por un lado, desde un principio los constituyentes plasmaron en la Constitución ciertos mecanismos para garantizar la coherencia entre las actividades territoriales y los intereses nacionales, y, por el otro, la Corte comparte el argumento del Ejecutivo y del Legislativo, en el sentido de que la autonomía que consagra la Carta Política solo es efectiva cuando el entorno macroeconómico es estable y sostenible. En otras palabras, para la Corte el hecho de que se implementaran medidas económicas que podrían interpretarse como obstáculos a la autonomía era una necesidad en aras de abrir el camino para un verdadero goce del autogobierno de las entidades territoriales. Asimismo, el llamado de atención que hace la Corte a municipios y departamentos por la precaria situación económica en que estuvieron y/o el despilfarro de los recursos transferidos, indica que para el tribunal constitucional la autonomía debe entenderse también como responsabilidad y como parte de un contexto unitario.

Es importante resaltar que los resultados aquí encontrados son estables en el tiempo, mostrando una línea jurisprudencial consistente, en donde la Corte no ha variado su posición con respecto al tema, sino que por el contrario la ha venido reforzando y consolidando con los años. Muestra de esto es que para el año 2013, mucho tiempo después de la crisis económica de las entidades territoriales, los argumentos y la posición de la Corte se mantienen y se reflejan en las razones de dar luz verde al Acto Legislativo para la reforma de las regalías.

Para terminar, es válido mencionar que este trabajo deja ver la necesidad de profundizar en el estudio de la Corte como actor de política pública y de estudiar a profundidad el sentido de sus fallos, para así tener un mejor entendimiento de cómo muchos de los resultados sociales, políticos y económicos que se observan en Colombia responden a un diseño institucional que fortalece el control de constitucionalidad y que promueve su uso por parte de la población.

## 8. Referencias

- Alesina, A., Carrasquilla, A., y Echavarría, J. J. (2005). Decentralization in Colombia. In A. Alesina (Ed.), *Institutional reform. The case of Colombia* (pp. 175-207). The MIT Press.
- Alviar, H. (2009). ¿Quién paga o debe pagar por los costos del Estado Social de Derecho? *Revista de Derecho Público*, (22), 3-17.
- Arantes, R. (2011). Constitucionalismo, expansión de la justicia y la judicialización de la política en Brasil. In R. Sieder, L. Schjolden, y A. Angell (Eds.), *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 249-282). Universidad Externado.
- Arias, A. F. (2012). *La nueva economía colombiana*. Universidad Sergio Arboleda.
- Barón, J. D., y Meisel, A. (2003). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, (36).
- Brinks, D. (2011). “Faithful servants of the regime” The Brazilian Constitutional Court’s role under the 1988 Constitution. En *Courts in Latin America* (pp. 128-153).
- Cárdenas, M., Junguito, R., y Pachón, M. (2008). Political institutions and policy outcomes in Colombia: the effects of the 1991 Constitution. En E. Stein, M. Tommasi, P. Spiller, y C. Scartascini (Eds.), *Policymaking in Latin America. How politics Shapes Policies* (pp. 199-242).
- Cárdenas, M., y Pachón, M. (2011). Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 207-244). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cepeda, M. J. (2011). La judicialización de la política en Colombia: lo nuevo y lo viejo. In R. Sieder, L. Schjolden, y A. Angell (Eds.), *La Judicialización de la Política en América Latina* (pp. 87-120). Universidad Externado.
- Clavijo, S. (2001). *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Alfaomega.
- Couso, J. (2011). La judicialización de la política chilena: la revolución de los derechos que

- nunca fue. En R. Sieder, L. Schjolden, y A. Angell (Eds.), *La Judicialización de la Política en América Latina* (pp. 121-146). Universidad Externado.
- Couso, J., y Hilbink, L. (2011). From quietism to incipient activism: the institutional and ideological roots of rights adjudication in Chile. En *Courts in Latin America* (pp. 99-127).
- Cox, G., y McCubbins, M. (2001). The institutional determinants of economic policy outcomes. En S. Haggard y M. McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments and policy* (pp. 21-63).
- Domingo, P. (2011). Judicialización de la política: el cambio de papel político del poder judicial en México. En R. Sieder, L. Schjolden, y A. Angell (Eds.), *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 39-66). Universidad Externado.
- Echavarría, J. J., Rentería, C., y Steiner, R. (2002). Decentralization and Bailouts in Colombia. *Research Network Working Paper*, (442).
- Ferreira do Vale, H. (2013). The Judicialization of Territorial Politics in Brazil, Colombia and Spain. *Brazilian Political Science Review*, 7(2), 88-113.
- Helmke, G., y Rios-Figueroa, J. (Eds.) (2011a). *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9780511976520>
- Helmke, G., y Rios-Figueroa, J. (2011b). Introduction. En G. Helmke y J. Rios-Figueroa (Eds.), *Courts in Latin America* (pp. 1-26). Cambridge University Press.
- Hofstetter, M. (2005). *Política monetaria y la Corte Constitucional: el caso del salario mínimo* (Documentos CEDE No. 36).
- Iregui, A. M., Ramos, J., y Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Borradores de Economía*, (175).
- Junguito, R., Melo, L., y Misas, M. (1995). La descentralización fiscal y la política macroeconómica. *Borradores Semanales de Economía*, (31).
- Kalmanovitz, S. (2001). *Constitución y modelo económico*.
- Landau, D. (2011). Instituciones políticas y función judicial en derecho constitucional comparado. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), 13-83.

- López Medina, D. E. (2006). *El derecho de los jueces* (2nd ed.). Legis.
- Lozano, E. (2009). En defensa de la descentralización territorial desde la perspectiva de las finanzas públicas. En H. Alviar (Ed.), *Manual de Derecho Administrativo* (pp. 133-170).
- Lozano, I., y Julio, J. M. (2015). Descentralización fiscal y crecimiento económico: evidencia regional en panel de datos para Colombia. *Borradores de Economía*, (865).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). *10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia, 1998-2008*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015). *Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación*.
- Musgrave, R., y Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Niño, M. I., y Velásquez, C. (2016). Corte Constitucional: el segundo *round* de los congresistas.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Olivera, M., Pachón, M., y Perry, G. (2010). *The political economy of fiscal reform: the case of Colombia, 1986-2006* (No. 181).
- Pachon, M., y Aroca, M. P. (2013). *Presidents vs. Congress and the Constitutional Court: An Empirical Analysis of the Veto Power in Colombia, 1998-2012*.
- Perotti, R. (2005). Public spending on social protection in Colombia: analysis and proposals. En A. Alesina (Ed.), *Institutional reforms. The case of Colombia*. The MIT Press.
- Rodríguez-Raga, J. C. (2011). Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006. En G. Helmke y J. Rios-Figueroa (Eds.), *Courts in Latin America* (pp. 81-98). Cambridge: Cambridge University Press.  
<http://doi.org/10.1017/CBO9780511976520.004>
- Rodríguez, C., y Uprimny Yepes, R. (2005). Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho. *Debates de Coyuntura Económica*, 62(1), 23-40.

- Rodríguez, H., y Piraquive, G. (2015). Análisis comparativo y recomendaciones para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales. *Archivos de Economía*, (438).
- Rosas Vega, G., Plazas Vega, M., y Bernal Castro, S. (2013). *Sostenibilidad fiscal y regla fiscal. Aspectos jurídicos y económicos*. Bogota: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.
- Sánchez, F., y Pachón, M. (2013). Decentralization, Fiscal Effort and Social Progress in Colombia at the Municipal Level, 1994-2009: Why Does National Politics Matter? *IDB Working Paper Series*, (396).
- Sánchez, F., y Zenteno, J. (2011). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia. *Documentos CEDE*, (37).
- Sieder, R., Schjolden, L., y Angell, A. (Eds.) (2011). *La judicialización de la política en América Latina*. Universidad Externado.
- Sousa, M. (2010). How Courts Engage in the Policymaking Process in Latin America: The Different Functions of the Judiciary. En C. Scartascini, E. Stein, y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M. (Eds.) (2006). *La política de las políticas públicas. PhD Proposal* (Vol. 1). <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tobo, J. (2012). *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia* (4th ed.).
- Tommasi, M., Scartascini, C., y Stein, E. (2010). *Veto players and policy trade-offs: an intertemporal approach to study the effects of political institutions on policy* (No. 159).
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Uprimny, R. (2006). Legitimidad y conveniencia del control constitucional de la economía.

*Revista Precedente* (25), 37-68. Recuperado de:  
[http://www.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/handle/10906/417](http://www.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/417)

Uprimny, R. (2008). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. En *Los jueces: entre el derecho y la política* (pp. 81-99). Bogotá.

Vallejo, H. (2014). *Algunos Efectos y Retos Económicos de la Constitución Colombiana de 1991*. (Documentos CEDE No. 39).

Wilson, B. M. (2011). Enforcing rights and exercising an accountability function: Costa Rica's constitutional chamber of the Supreme Court. In *Courts in Latin America* (pp. 55-80).

## **9. Anexos**

### **Anexo 1. El control de constitucionalidad abstracto en Colombia**

De acuerdo con lo presentado por Tobo (2012), desde la Corte Constitucional se ejercen cuatro tipos de control de constitucionalidad: i) control abstracto de actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, proyectos de ley, tratados y decretos legislativos (artículo 241, CP); ii) revisión de sentencias de tutela (artículos 86 y 241, CP); iii) la aplicación preferente de la Constitución (artículo 4, CP); y iv) control de los mecanismos de participación ciudadana (artículo 241). En términos prácticos, lo anterior se puede reducir a dos tipos de control de constitucionalidad: abstracto y concreto. Teniendo en cuenta el alcance de este trabajo, a continuación se presenta el funcionamiento en Colombia del primer tipo de control de constitucionalidad.

Dentro del denominado control de constitucionalidad abstracto adelantado por la Corte Constitucional en Colombia se encuentran procesos que requieren un demandante y otros que no lo requieren, porque es un control automático que realiza la Corte de acuerdo a lo ordenado en la Constitución (Tobo, 2012).

En el caso de los primeros, los cuales conforman el principal grupo de interés de acuerdo a los objetivos de este trabajo, y que se especifican en el artículo 241 de la Constitución Política y en el decreto 2067 de 1991, son:

1. Demandas de ciudadanos contra actos que reforman la Constitución, únicamente por vicios de procedimiento en la formación de dicho acto.
2. Estudio de la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo para reformar la Constitución.
3. Estudio de la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional.
4. Demandas de inconstitucionalidad de las leyes
5. Demandas de inconstitucionalidad de ciudadanos contra decretos con fuerza de ley que hayan sido dictados por el gobierno de acuerdo con lo expuesto en los artículos 150 y 341 de la Constitución Política.

Además de lo anterior, los procesos que no requiere demandante porque enfrentan un control automático y que, por lo tanto, no se analizan en este trabajo, son:

1. Estudio de constitucionalidad de los decretos legislativos del Gobierno que sean dictados de acuerdo con los establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia.
2. Estudio de constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno por considerarlos inconstitucionales.
3. Proyectos de ley estatutaria.
4. Tratados internacionales y de las leyes que los aprueban.

De acuerdo con cifras reportadas por la Corte Constitucional, desde 1992 hasta el 31 de marzo de 2016, esa corporación había proferido 5992 sentencias de constitucionalidad. A continuación se discuten, brevemente, algunas de las características de la acción pública de constitucionalidad, instrumento a través del cual cualquier ciudadano puede demandar ante la Corte una norma del ordenamiento jurídico por considerar que esta es contraria a la Constitución.

### **La acción pública de inconstitucionalidad en Colombia**

La acción pública de inconstitucionalidad está reglamentada desde el artículo 40 de la Constitución Política en donde se establece que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. Asimismo, se establece que el mecanismo para materializar lo anterior es una acción pública en defensa de la Constitución.

Si bien el uso de esta figura ha venido en expansión en Colombia, también es cierto que su uso por parte de la ciudadanía ha sido menor al de la acción de tutela, la cual ha tenido un auge considerable debido a la percepción de que esta es el instrumento por excelencia para hacer valer derechos, en especial económicos, históricamente vulnerados (Cepeda, 2005).

Sin embargo, algo particularmente interesante de la acción pública de inconstitucionalidad es el uso que se le ha dado por parte de algunos miembros del

Congreso, que lo ven como una forma de ganar batallas “perdidas” en el capitolio. En efecto, un informe de Congreso Visible expresa como

(...) cada vez es más frecuente encontrar en los medios de comunicación noticias de congresistas que anuncian demandas ante la Corte Constitucional, así como notas que reportan los resultados favorables de algunas de sus pretensiones. El uso estratégico que hacen los congresistas de la Corte refleja que su participación no se limita a lo que pasa en el Congreso de la República. La Corte Constitucional, cada vez más, es otro espacio de discusión política donde participan no solo la sociedad civil, sino también los parlamentarios con el objetivo de ampliar sus escenarios de incidencia en la legislación del país (Niño y Velásquez, 2016).

## Anexo 2. Medidas de responsabilidad fiscal en Colombia

**Tabla 1.** Medidas estructurales de responsabilidad fiscal

| <b>Dimensión</b>  | <b>Normatividad</b>   |
|---|---|
| Fortalecimiento ingresos de recaudo propio                  | Ley 488 de 1998<br>Ley 788 de 2002. Reforma tributaria<br>Ley 1111 de 2006<br>Ley 1386 de 2010<br>Ley 1393 de 2010<br>Ley 1450 de 2011. Plan Nacional de Desarrollo |
| Control del endeudamiento territorial                       | Ley 358 de 1997 modificada por:<br>Ley 715 de 2001<br>Ley 795 de 2003<br>Ley 819 de 2003<br>Ley 1483 de 2011<br>Ley 1530 de 2012. Reglamentación de regalías        |
| Identificación y provisión del pasivo pensional territorial | Ley 549 de 1999<br>Acto legislativo 05 de 2011. Ley de Regalías<br>Ley 1450 de 2011. Plan Nacional de Desarrollo<br>Ley 1530 de 2012                                |
| Reestructuración de pasivos corrientes                      | Ley 550 de 1999 modificada por:<br>Ley 922 de 2004<br>Ley 1116 de 2006<br>Ley 1530 de 2012  |
| Ingresos por transferencias nacionales                      | Acto legislativo 01 de 2001<br>Ley 715 de 2001<br>Acto legislativo 04 de 2007<br>Ley 1176 de 2007   |
| Calidad del gasto financiado con SGP                        | Decreto ley 028 de 2008<br>Decreto 791 de 2009  |
| Estabilización del gasto y transparencia fiscal             | Ley 617 de 2000<br>Ley 819 de 2003  |

**Fuente:** elaboración propia basada en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015)

PREGRADO  
EN GOBIERNO  
Y ASUNTOS  
PÚBLICOS



## LÍDERES PARA TRANSFORMAR EL MUNDO

**PROFESIONAL EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

SNIES 102920 Registro calificado: resolución No. 16710 del 28 de noviembre de 2013, por 7 años | 4 años (132 créditos, 8 semestres) | Presencial en Bogotá

Maestría en  
**Políticas  
Públicas**



## GENERADORES DE CAMBIO PARA FORMULAR Y EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS

**MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

SNIES 90798 Registro calificado: resolución No. 2056 del 17 de febrero de 2015, por 7 años | Un año y medio (36 créditos, 3 semestres) | Presencial en Bogotá

Maestría en  
**Gestión  
Pública**



## GERENTES PARA LIDERAR Y GENERAR VALOR PÚBLICO

**MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**

SNIES 106656 Registro calificado: resolución No. 572 del 22 de enero de 2018, por 7 años | Un año y medio (36 créditos, 3 semestres) | Presencial en Bogotá

Maestría en  
**Salud  
Pública**

OFRECIDA EN CONJUNTO CON  
Facultad de Medicina



## SALUBRISTAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN

**MAGÍSTER EN SALUD PÚBLICA**

SNIES 91281 Registro calificado: resolución No. 20781 del 9 de octubre de 2017, por 7 años | 2 años (44 créditos, 4 semestres) | Presencial en Bogotá

NUEVA

Maestría en  
**Regulación**

OFRECIDA EN CONJUNTO CON  
Facultad de Economía  
Facultad de Derecho  
Facultad de Ingeniería



## GESTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA DISEÑAR REGULACIÓN EFECTIVA

**MAGÍSTER EN REGULACIÓN**

SNIES 107632 Registro calificado: Resolución No. 311 del 16 de enero de 2019, por 7 años | Un año y medio (36 créditos, 3 semestres) | Presencial en Bogotá

Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

[egob.uniandes.edu.co](http://egob.uniandes.edu.co)

 [fb.com/EGOBuniandes](https://www.facebook.com/EGOBuniandes)

 [@EGOBUniandes](https://twitter.com/EGOBUniandes)