

**Autores**

Naidú Duque Cante

Andrés G. Chavarro Velandia

# **EL MUNICIPIO EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Y LAS RELACIONES  
INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA



**POLI**  
POLITÉCNICO  
GRANCOLOMBIANO  
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA



© Institución Universitaria  
Politécnico Grancolombiano

Calle 61 No. 7 - 66  
Tel: 7455555, Ext. 1516

Bogotá, Colombia

**El municipio en el marco de la  
descentralización y las relaciones  
intergubernamentales en  
Colombia**

E-ISBN: 978-958-5142-26-8  
Digital ISBN: 978-958-5142-25-1

#### **Autores**

Naidú Duque Cante  
*Escuela Superior de Administración  
Pública - ESAP*

Andrés Gerónimo Chavarro Velandia  
*Institución Universitaria Politécnico  
Grancolombiano*

#### **Director Editorial**

Eduardo Norman Acevedo

#### **Analista de producción Editorial**

Carlos Eduardo Daza Orozco

#### **Corrección de Estilo**

Ana Ximena Oliveros

#### **Diseño y Armada Electrónica**

Paula Romero Echeverry

### **¿Cómo citar este libro?**

Duque-Cante, N.; Chavarro-Velandia, A.J. (2020). La descentralización y los vínculos intergubernamentales del nivel municipal en Colombia. Bogotá: Institución Universitaria Politécnica Grancolombiano.

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o medio existentes o por existir, sin el permiso previo y por escrito de la Editorial de la Institución Universitaria Politécnica Grancolombiano.

Para usos académicos y científicos, la Institución Universitaria Politécnica Grancolombiano accede al licenciamiento Creative Commons del contenido de la obra con: Atribución - No comercial - Sin derivar - Compartir igual.

El contenido de esta publicación se puede citar o reproducir con propósitos académicos siempre y cuando se indique la fuente o procedencia.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor(es) y no constituye una postura institucional al respecto.

La Editorial del Politécnico Grancolombiano pertenece a la Asociación de Editoriales Universitarias de Colombia (ASEUC).

El proceso de Gestión editorial y visibilidad en las Publicaciones del Politécnico Grancolombiano se encuentra CERTIFICADO bajo los estándares de la norma ISO 9001: 2015 código de certificación ICONTEC: SC-CER660310

Todos los derechos reservados  
Creado en Colombia

# NIDO

# EF TE NZ CO CO

6	INTRODUCCIÓN
<b>1</b>	<b>EL MUNICIPIO DENTRO DEL DISEÑO TERRITORIAL DEL ESTADO</b>
14	Componentes principales del diseño territorial
24	El diseño territorial colombiano
24	Entidades territoriales
30	División territorial de los municipios y distritos
32	Los corregimientos departamentales o áreas no municipalizadas
<b>2</b>	<b>ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA Y SUS CARACTERÍSTICAS</b>
38	Los departamentos
40	Los municipios
43	Distritos
45	Particularidades de los entes subnacionales
45	Características territoriales, ambientales y económicas de las entidades territoriales
52	Características poblacionales
55	Autoridades de los entes subnacionales
58	Autonomía territorial
<b>3</b>	<b>LAS FUNCIONES MUNICIPALES</b>
63	Funciones generales y funciones territoriales del Estado
66	La estabilización
67	La distribución
69	La asignación
80	Descentralización administrativa en Colombia
87	Funciones de dificultad baja
92	Funciones de dificultad alta

## 4

### RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS

- 100 Impuestos municipales
- 105 Las transferencias
- 109 Las regalías

## 5

### AUTORIDADES DE LOS MUNICIPIOS

- 116 El alcalde
- 122 La corporación pública municipal o distrital
- 125 El personero
- 128 El contralor

## 6

### HERRAMIENTAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

- 134 El Plan de ordenamiento territorial
- 142 El Plan de Desarrollo
- 148 Presupuesto Público

## 7

### CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA

- 153 Categorización municipal en las leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2011
- 160 Categorización municipal de acuerdo con la Constitución de 1991
- 160 Factores de categorización
- 165 Regímenes diferenciados
- 169 Relaciones intergubernamentales
- 172 La categorización departamental

## 8

### LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL

- 177 Las Áreas Metropolitanas
- 186 Asociaciones de Municipios
- 189 Las Regiones Administrativas y de Planificación RAP
- 192 Otros esquemas de asociatividad territorial en Colombia
- 196 BIBLIOGRAFÍA

---

# INTRODUCCIÓN

---



---

El municipio es la entidad estatal más conocida y una de las más incomprendidas tanto para la sociedad en general, como para aquellos que manejan los asuntos públicos. La gran mayoría de nosotros hemos nacido o vivido en un municipio, o, aunque procedamos de un distrito hemos visitado diferentes municipios. La mayoría de las personas asocian la palabra municipio a la de pueblo, descartando a las ciudades de la posibilidad de ser consideradas municipios. Si bien es cierto que algunas ciudades importantes de nuestro país han dejado de ser municipios para ser reconocidas como distritos, la gran mayoría de nuestras entidades territoriales de nivel local son municipios, aunque se trate de pequeños pueblos o de ciudades medianas y grandes.

Precisamente una de las razones por la cual muchas personas no han logrado comprender a cabalidad lo que es un municipio es porque las normas no han sido diseñadas para reflejar estas diferencias evidentes entre los espacios territoriales de nivel local en nuestro país; lo cual deriva en la existencia de dos clases de municipio uno diseñado en el marco jurídico y el otro es el municipio real.

El primero caso es una entidad a la que las normas le han asignado funciones, autoridades y fuentes de recursos, y el segundo está compuesto por una gran diversidad de características que dan lugar a la existencia de diferentes realidades municipales debido a sus diferencias sociales, culturales, geográficas, ambientales, económicas, educativas, tecnológicas, y políticas. Pero cuando el segundo es reconocido institucionalmente como entidad territorial, a pesar de sus diferencias, recibe las mismas funciones, tipos de autoridades y fuentes de recursos que los demás municipios.

Este libro intenta avanzar en la comprensión del municipio creado institucionalmente, y en el reconocimiento de los vacíos y debilidades que caracterizan nuestro diseño normativo a la hora de incorporar y reflejar la realidad territorial. Para ello, se partió de la necesidad de entender al municipio dentro del diseño general del Estado, ya que su existencia está supeditada a un contexto normativo de superior jerarquía, que lo determina y lo condiciona, tanto en su concepción, como en su funcionamiento. La referencia al municipio como una entidad territorial exige entender primero cuáles son las reglas que rigen el diseño territorial general de nuestro Estado dentro del cual se ubica. Dichas reglas están enmarcadas en la naturaleza del modelo unitario y en fenómenos inherentes a su configuración en la Constitución de 1991, como son la descentralización y la autonomía territorial. Estos aspectos son abordados en el capítulo uno (1) referido a la ubicación del municipio dentro de la estructuración territorial de nuestro estado.

El segundo capítulo está orientado a describir de manera más detallada las características más importantes que identifican a las entidades territoriales en nuestro

país, para lo cual no solo se describen los municipios sino también los distritos y los departamentos. Esto, debido a que los municipios no existen como entidades aisladas de los demás territorios, sino que las normas están diseñadas para propender por la generación de mecanismos de articulación intergubernamental tanto a nivel horizontal como vertical. En el tercer capítulo se busca avanzar en la descripción del papel que debe cumplir el municipio como entidad de nivel local dentro del conjunto general de las responsabilidades que le corresponde cumplir al Estado. Para lo cual se partió primero de entender el rol que la teoría le ha asignado el Estado y la forma como esta ha logrado incidir en el diseño de nuestros países, en lo relativo a la Nación como a las entidades territoriales. Este capítulo incluye igualmente la descripción de las funciones que le corresponde cumplir a los municipios en Colombia, como resultado de una exhaustiva revisión normativa.

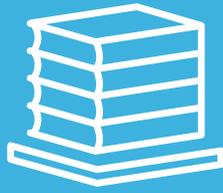
Dado que la asignación de funciones ha estado acompañada de la asignación de recursos, el capítulo cuarto está dedicado a conocer las tres fuentes más representativas de recursos para los municipios, aunque las mismas también corresponden a los distritos y los departamentos. Estas se refieren a los recursos propios derivados de los impuestos que las normas les han asignado como son las transferencias correspondientes a recursos que gira la Nación para ser destinados a ciertos sectores y las regalías, cuyo origen está en la explotación de los recursos que provee subsuelo principalmente de carácter mineral. La materialización de las funciones y del uso de los recursos para el logro de estas depende a su vez de las decisiones que tomen las autoridades territoriales. Por tal motivo, el capítulo quinto está orientado a describir las características de estas autoridades en términos de su designación y de las funciones que les corresponde desarrollar en materia de la gestión y del uso de las herramientas que el diseño legal ha establecido para materializar las funciones y los recursos asignados a los municipios.

La descripción de las herramientas de gestión pública que están en manos de los alcaldes, y los cuer-

pos colegiados locales y de los demás integrantes de las administraciones municipales son descritos en mayor detalle en el capítulo seis. Con ello se busca entender la relación que existe entre las funciones de tipo sectorial, relativas a salud, cultura, desastres, vivienda, entre otras, que les corresponden a los municipios, y las responsabilidades que deben asumir en materia de gestión de la planeación, los proyectos de inversión pública, la contratación estatal, entre otras. Se trata de responsabilidades de diferente naturaleza pero que se encuentran íntimamente relacionadas.

El siguiente capítulo (séptimo) está orientado a analizar lo que se conoce como categorización municipal en Colombia. En primera medida se describe la forma como se categoriza actualmente a nuestras entidades territoriales, para a continuación realizar un análisis que avanza en la comparación entre lo que definió la Constitución de 1991 sobre el tema y la forma como las normas relativas a él lo interpretaron y desarrollaron. Esto con el fin de mostrar los vacíos y falencias de dichas normas tanto a la hora de desarrollar los preceptos constitucionales como en aprovechar la utilidad que esta herramienta podría representar para el diseño de la descentralización en nuestro país. Su importancia debería permitir transitar del diseño uniforme que caracteriza a nuestros municipios, para avanzar hacia la definición de regímenes diferenciados donde por lo menos exista distinción en la asignación de funciones entre los diferentes conjuntos de municipios.

El octavo y último capítulo está dedicado a los esquemas de asociatividad territorial. Este tema es relevante para los municipios, ya que los esquemas están propuestos para facilitar que los entes territoriales, particularmente las de nivel local, pueden mejorar su capacidad de respuesta en relación con la asignación de servicios, dotación de infraestructura y ejecución de responsabilidades de gestión. Esto, en el marco de procesos de colaboración conjunta a través de los cuales sea posible potenciar los resultados del sector público, se puedan aprovechar mejor los recursos disponibles y se puedan generar mayores beneficios sociales.



# CAPÍTULO 1

---

EL MUNICIPIO DENTRO  
DEL DISEÑO TERRITORIAL  
DEL ESTADO

---



---

Para entender al municipio es necesario ubicarlo primero que todo en el marco general que define nuestro diseño institucional, y que se puede encontrar inicialmente en el artículo 1 de la Carta Magna. Este artículo establece, entre otros aspectos que Colombia es un estado unitario, con descentralización territorial que les entrega autonomía a sus niveles subnacionales. La combinación de estas tres características determina una configuración particular en materia territorial, la cual genera similitudes y diferencias si se le contrasta con otros países de América Latina.

## COMPONENTES PRINCIPALES DEL DISEÑO TERRITORIAL

---

El carácter unitario es uno de los rasgos más antiguos que identifican nuestro diseño territorial, ya que desde nuestro origen como república independiente decidimos adoptar esta forma de organización heredada de la época colonial. Aunque avanzado el siglo XIX nuestro diseño normativo giró hacia el modelo federal, el fracaso de esta alternativa muestra la prevalencia del modelo Unitario en nuestras bases institucionales. En su origen, el estado unitario se encontraba directamente relacionado con el manejo centralizado de los asuntos públicos debido a que esta era la forma como la corona española administraba nuestros territorios. Simón Bolívar, como primer presidente de Colombia, planteó la necesidad de mantener este modelo e incluso profundizarlo en términos de centralización. Aunque el modelo federal era una alternativa promisorio Bolívar lo descartó por considerarlo demasiado bueno y requerir capacidades y habilidades de carácter político que superaban a nuestra realidad (Bolívar, 1978, p. 24). No obstante, a pesar del triunfo del estado unitario y su permanencia hasta la muerte de Bolívar, las posturas ideológicas que propendían por la implementación del modelo federal se habían manifestado desde los primeros intentos de independencia en 1810. Estas posiciones contrapuestas dieron origen a la conocida confrontación entre centralistas y federalistas que tuvo lugar entre 1810 y 1816, periodo conocido como la Patria Boba y que se caracterizó por una aguda inestabilidad política.

Durante este periodo, las diferentes provincias de la Nueva Granada buscaron administrarse de manera independiente evitando la injerencia de cualquier autoridad centralizada que remplazara el antiguo poder español. Pero lo que comenzó de manera pacífica se tornó en violencia cuando las élites territoriales se enfrentaron entre sí buscando imponer su dominio sobre la ciudad o la provincia (Restrepo, 1827). La Patria Boba se caracterizó por la predominancia de conflictos armados al interior de los promotores de la independencia, en una lucha continua



incorporó la libertad para portar y comerciar armas, se rompieron las relaciones entre la iglesia y el Estado y se eliminó la pena de muerte.

Infortunadamente, la conversión de las provincias en Estados, con la posibilidad para conformar ejércitos propios condujo a confrontaciones constantes entre éstas en busca de limitar cada vez más el control del estado central y de asumir ese poder en favor de sus propios EEstados. Las diferentes confrontaciones dieron lugar a un periodo prolongado de disputas que tuvieron efectos en materia social y económica y que llevaron al retorno del modelo unitario con la Constitución de 1886. El fracaso del experimento federal en Colombia permitió reafirmar la percepción de Bolívar, y que constituye la base del fracaso de este modelo en otros países de Latinoamérica. Esto evidencia la ausencia “de una cultura federal similar a la de los Estados Unidos, que posibilite el contar con provincias y municipios autogobernables” (Zaragoza, 2017 p.1).

El Régimen Federal que logró materializarse debido a las particularidades regionales, derivó más adelante en un proyecto político orientado a la unificación de estas particularidades que dio vida a la propuesta centralista de la Regeneración (Uribe y Álvarez, 1987). El endurecimiento del control ejercido sobre los territorios se sustentó en el fracaso que sufrieron los Estados en uso de los altos márgenes de autonomía que trajo el sistema federal y que derivó en prácticas desproporcionadas del poder en manos de las autoridades de gobierno. De acuerdo con Palacios (1980) ni el gobierno ni una o varias provincias contaban con el poder económico que les diera la capacidad fiscal y militar suficiente para imponer la hegemonía política que permitiera unificar políticamente la Nación alrededor de intereses específicos. El desorden y la división política, social y económica que condujeron a la decadencia de varias regiones llevaron a concluir que la mejor alternativa para consolidar nuevamente al Estado era aplicar un alto grado de control sobre los territorios. Como consecuencia la Constitución de 1886 reestableció el modelo unitario y puso fin a la propuesta federal tanto en lo que respecta al diseño y funcionamiento del Estado como en lo referente



al reconocimiento de libertades y derechos. Debido, entre otros aspectos a la reaparición de la iglesia católica en los escenarios institucionales, en especial en la educación, se limitaron libertades como la religiosa, de expresión, de prensa, y de enseñanza en tanto la iglesia católica prohibió la lectura de autores impíos, como Darwin, Benthan, Spencer y Tracy; y además podía seleccionar los textos para la enseñanza universitaria (Samper, 2013).

La Constitución de 1886 no solo implicó el final del modelo federal en nuestro país, sino que derivó en la implementación de un modelo unitario altamente centralizado, impuesto por las posturas ideológicas del partido conservador. La introducción de este modelo rompió con los principios construidos por el modelo anterior. El cambio de orden implicó en primera medida el fortalecimiento del poder nacional en desmedro de los poderes territoriales. Se limitaron nuevamente las libertades de los individuos, se revivió la pena de muerte y el Estado volvió a reconocer sus vínculos con la iglesia. Pero lo que la historia ha permitido demostrar es que las estructuras institucionales de nuestro país son más propensas a soportar el modelo unitario y no el modelo federal, ya que la Constitución de 1886 ha sido la más longeva de nuestra existencia. Su vigencia de más de cien años constituyó el punto de referencia para que el modelo unitario continuara su existencia, aunque en una nueva versión, mediante la del 1991.

### Diferencias entre los Estados federal, unitario y regional

Para entender cuáles pueden ser las implicaciones materiales de la implementación tanto del modelo federal como del modelo unitario es necesario comprender los roles tanto del nivel central como de los territorios que componen a cada uno de estos EEstados. Para ello es necesario comparar los dos modelos en relación con los roles de cada nivel del Estado frente a las funciones constitucional, la legislativa, la judicial y la administrativa. En este análisis, que se ilustra en la Tabla No 1, es

posible identificar los tres niveles básicos del Estado, el Nivel Nacional para el Estado Unitario y el nivel federal para los EEstados federales. A nivel intermedio, los Estados Miembros para el modelo federal y los departamentos para el modelo unitario, tomando en cuenta que el ejemplo es Colombia (Hernández, 1999). Y finalmente el nivel municipal que sería el nivel más pequeño de la organización territorial independientemente del nombre que reciba en cada tipo de Estado. Adicionalmente, en la tabla se agrega el modelo Regional, el cual constituye una variación de los modelos federal y unitario y que se implementó en algunos países durante el siglo XX. En este modelo los tres niveles incluyen el Nivel Nacional, el Nivel Regional, como manifestación del nivel intermedio y el nivel local correspondiente al municipio.

**Tabla No 1:** Funciones generales del Estado en los modelos Federal, Unitario y Regional

Niveles del Estado			Tipo de Estado: Estado Federal (EEUU)		
Funciones del Estado	Constitucional	<b>C</b>	Central (Federal)	Intermedio (Estados miembros)	Local (Mpio)
	Legislativa	<b>L</b>			
	Judicial	<b>J</b>			
	Administrativa	<b>A</b>			

Tipo de Estado: Estado Regional (España)			Tipo de Estado: Estado Unitario (Colombia)			
	Central (Nacional)	Intermedio (Regiones)	Local (Mpio)	Central (Nacional)	Intermedio (Depto)	Local (Mpio)
<b>C</b>						
<b>L</b>						
<b>J</b>						
<b>A</b>						

**Fuente:** Elaborado con base en Hernández (1999) y Penagos (2004)



utilizado ha sido el Acto Legislativo, lo cual implica que la Constitución ha dejado de ser la concreción del proyecto político de nuestra sociedad para convertirse en un instrumento al servicio de las oligarquías partidistas. Esto se evidencia en que nuestra Constitución con apenas 30 años de existencia ha sido sometida a más de 50 reformas mediante acto legislativo, lo cual contrasta de manera importante, por ejemplo, con la Carta constitucional de los Estados Unidos, cuya expedición se realizó hace más de 200 años y en la actualidad ha sufrido menos de 30 reformas.

Tal como se puede observar en la tabla No 1 la facultad para diseñar o modificar la Constitución en el caso de los **Estados Federales** le corresponde tanto al nivel federal como a los Estados Miembros. Tomando como ejemplo el caso de los Estados Unidos significa que además de la existencia de una constitución federal, los actuales 51 EEstados tienen constituciones propias. Pero es importante entender que los contenidos sobre los que versan los dos tipos de constituciones es, en términos generales, distinto ya que los asuntos federales no son iguales a los estatales. Esta es la diferencia más importante que existe entre los EEstados federales y los EEstados unitarios, ya que, estos últimos cuentan con una sola Constitución nacional, la cual concentra todos los asuntos del Estado, tanto los nacionales, como los territoriales. Lo que implica, para el caso de Colombia, que los departamentos no pueden expedir constituciones propias y por lo tanto se rigen por la Constitución nacional.

En lo que respecta a la función legislativa, esta guarda relación directa con la función constitucional, ya que la expedición de leyes tiene como propósito el desarrollo o profundización de la Constitución. Debido a que el Estado Federal cuenta con una Constitución federal y con constituciones en cada uno de los Estados miembros, la expedición de leyes se realiza para estos dos niveles territoriales. Aunque el nivel local no está considerado en el modelo paradigmático para llevar a cabo las funciones constitucional y legislativa, en el caso de Brasil, como estado federal, se ha establecido la posibilidad de que los



municipios expidan lo que se ha denominado su propia **ley orgánica**. Los municipios también pueden legislar de manera complementaria o compartida con los demás niveles del Estado (De Medeiros, 2014). Colombia, por su parte, al ser un **Estado unitario** concentra en el nivel nacional las funciones constitucional y legislativa, es decir, que dispone de una sola Constitución y un solo cuerpo legislativo, con lo cual se excluye a los otros niveles territoriales de la posibilidad de asumir alguna de estas dos funciones.

En materia judicial existe una dinámica similar ya que el Estado federal dispone de órganos y autoridades judiciales tanto en el nivel federal como a nivel de los Estados miembros y en Colombia la función judicial se ubica solamente en la Nación igual que las funciones constitucional y legislativa. Si bien, es posible encontrar en el nivel territorial de nuestro estado diferentes tipos de despachos correspondientes a la gestión de justicia, como sucede con los juzgados, y los tribunales administrativos su naturaleza sigue siendo nacional. Su existencia no es más que la manifestación de la necesidad del nivel central de asegurar que todos los habitantes del territorio puedan acceder a los servicios de justicia.

Finalmente, de las cuatro funciones del estado, la única que se puede distribuir entre los tres niveles, independiente de la forma territorial en que se organice éste, es la función administrativa o ejecutiva. Esto se debe a que la ejecución de las decisiones deberá hacerse en todos los niveles. Aunque la configuración de la función administrativa a lo largo de la escalera político-administrativa es natural en los EEstados federales y regionales, en el caso de los Estados Unitarios pueden darse dos posibilidades. La primera en la que las cuatro funciones, incluyendo la ejecutiva se encuentren ubicadas en el nivel nacional, con lo que se configuraría un Estado Unitario Centralizado. Esta forma de organización, que ya no es frecuente en la actualidad, fue característica de los EEstados unitarios a lo largo del siglo XIX y una gran porción del siglo XX. En el caso de Colombia, esta opción se consolidó durante la vigencia de la Constitución de 1886. La segunda alterna-

tiva, que da lugar al Estado Unitario Descentralizado, y que es propia de la Constitución de 1991, se obtiene por la distribución de la función ejecutiva entre el centro y los entes territoriales, conservando las otras tres funciones del Estado en la Nación.

La descentralización territorial en Colombia tuvo su origen con el acto legislativo 01 de 1986, pero luego fue recogida y profundizada con la Constitución de 1991. Este acto legislativo permitió, por primera vez, la elección de los alcaldes mediante el voto popular, lo que en esencia implicó que las decisiones relativas a los asuntos locales ya no serían tomadas por autoridades de naturaleza nacional. Para entonces, aunque los municipios tenían asignadas algunas responsabilidades administrativas, la descentralización implicó el traslado a los municipios de la mayoría de las funciones de asignación de bienes y servicios, que hasta entonces estaban en manos de la Nación. Adicionalmente, fue necesario aumentar la cantidad de ingresos tanto municipales como departamentales representados tanto en recursos propios como en transferencias. Las reformas territoriales implementadas a finales del siglo pasado se conocieron como **descentralización municipalista**, ya que su énfasis estuvo puesto en el municipio. Más adelante, la nueva Constitución les daría relevancia a los departamentos mediante la elección popular de gobernadores y la asignación de responsabilidades sectoriales a este nivel territorial.

Estas reformas no implicaron la adopción de un nuevo modelo de Estado, no obstante, el modelo unitario dejó de ser sinónimo de centralización, en tanto en adelante podía organizarse de manera descentralizada para el manejo de los asuntos de la rama ejecutiva. Adicionalmente, aunque la reforma condujo a que la Nación se deshiciera de la gran mayoría de funciones de impacto local, ésta mantuvo su participación en el diseño de las políticas generales de carácter sectorial y muchas funciones siguieron manejándose de forma centralizada. El propósito de las reformas era mejorar la participación de los diferentes niveles en el funcionamiento del Estado, la Nación como parte de las grandes decisiones y los territorios como pro-



tagonistas de la gestión de sus asuntos propios en la solución de problemas y necesidades y en la concreción de los intereses de sus comunidades.

El proceso, implicó la aparición de otros fenómenos como es el caso de la **autonomía territorial** reconocida mediante el artículo 287 de la Carta Magna. Esta garantía, enmarcada en las directrices constitucionales y legales, permitió, en adelante, que las autoridades de las entidades territoriales pudieran administrar sus asuntos particulares mediante decisiones orientadas a priorizar los sectores y propósitos de inversión y asignación de los recursos endógenos y de los recursos provenientes de la Nación en el ejercicio las responsabilidades que les fueron asignadas. Este derecho de las entidades territoriales tuvo su origen con la elección popular de sus autoridades ejecutivas que puso fin a los vínculos de jerarquía configurados anteriormente cuando se trataba de cargos de libre nombramiento y remoción.

Pero, aunque se eliminaron los vínculos jerárquicos, tanto la Constitución como algunas leyes han planteado la necesidad de que se establezcan relaciones de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad que permitan una adecuada articulación entre los tres niveles. Estos vínculos deberían no solo garantizar una adecuada comunicación intergubernamental a nivel horizontal y vertical, sino que deberían servir también para mejorar el funcionamiento del aparato estatal en el cumplimiento de sus propósitos, para aprovechar mejor los recursos y esfuerzos, y para asumir de mejor manera los diferentes roles asignados a cada nivel.

Por último, los **Estados regionales** como es el caso de España han sido considerados un híbrido entre los modelos Federal y Unitario (Badía, 1963) en tanto comparten similitudes y diferencias con ambos. En primer lugar, en los tres modelos es posible distribuir el ejercicio de la función administrativa entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, los Estados regionales cuentan con una sola Constitución de carácter nacional, similar al modelo unitario, pero la función legislativa es cumplida tanto por el nivel central como por las entidades de nivel intermedio como

sucede en los Estados federales (Estupiñán, 2011). El nivel intermedio de este Estado, no obstante, es diferente al nivel intermedio del Estado federal que son los Estados miembros y al del Estado Unitario que como en Colombia son los departamentos. Los Estados regionales tienen como base en su nivel intermedio a las regiones, cuya naturaleza supera sus atributos de entidad político-administrativa, ya que, como en el caso del Estado español, se les reconoce como unidades territoriales que se identifican por sus características históricas, culturales y económicas (Artículo 131.1 de la Constitución española de 1978).

Son varios los Estados que han adoptado el modelo regional como son España, Italia, Grecia, y Bélgica entre otros. Pero dada nuestra cercanía histórica con España, su modelo es el más conocido en nuestro país en especial cuando se hace referencia a la autonomía subnacional que se reconoce en Colombia mediante la Carta Magna de 1991. No obstante, la autonomía territorial en Colombia, como se describió antes se limita a garantizar que cada entidad territorial pueda gestionar sus asuntos propios a través de sus autoridades de elección popular y sus recursos, mientras que la autonomía española tiene carácter legislativo. En este último caso se trata de una clase de configuración que da lugar a criterios diversos de funcionamiento territorial que reflejan las diferencias en las formas de vida y las tradiciones (La Pergola, 1979).

## **EL DISEÑO TERRITORIAL COLOMBIANO**

---

### Entidades territoriales

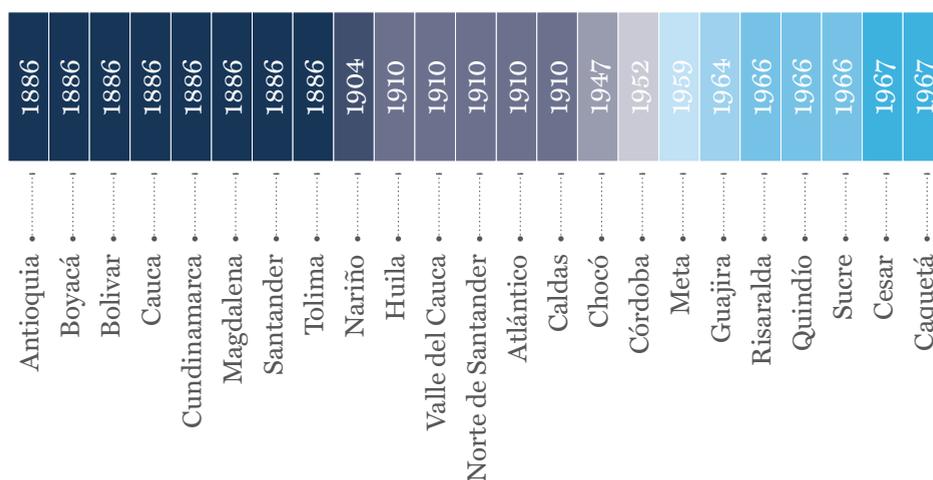
El artículo 286 de la Carta constitucional reconoce como entidades territoriales a los departamentos, los distritos y los municipios, y establece la alternativa para que se puedan crear regiones y provincias como personas jurídicas territoriales mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial. Además, el artículo 329 estableció que la norma podría autorizar la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas. Nuestra organización territorial ac-



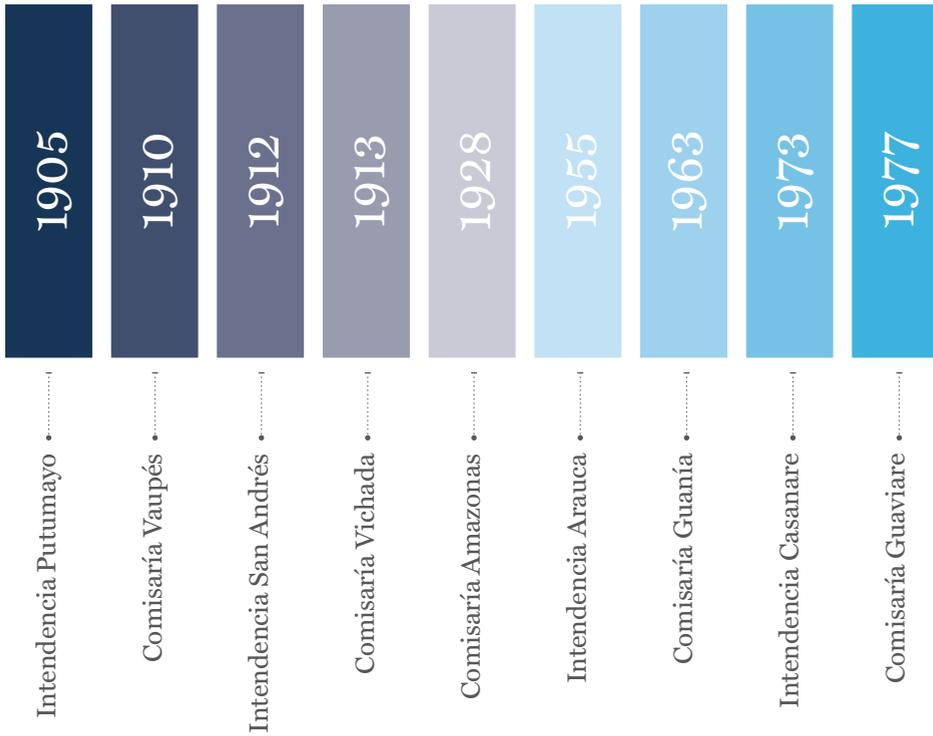
tual es el resultado de la transformación histórica de que ha sido objeto nuestro territorio durante sus 200 años de existencia como República independiente. En este periodo Colombia ha contado con distintas clases de entidades territoriales como han sido las provincias, los Estados, las intendencias, las comisarías y los departamentos a nivel intermedio. A nivel local existieron distritos parroquiales y distritos municipales para finalmente conformar los municipios y distritos que existen actualmente. Las transformaciones más representativas sucedieron durante el siglo XIX, y las que dieron lugar a la configuración territorial actual tuvieron lugar a finales de ese siglo, pero se consolidaron durante el siglo XX.

Nuestro diseño actual tiene como antecedente inmediato la Constitución de 1886 la cual buscó retornar al Estado Unitario con un sesgo altamente centralista luego de que Colombia experimentara la implementación del modelo federal sin mucho éxito. En materia de organización territorial esta Constitución convirtió los antiguos Estados en 9 departamentos y al establecer la posibilidad para éstos pudieran ser subdivididos condujo a que nuestra organización territorial llegara a contar con 32 departamentos en un poco más de un siglo.

**Figura No 1:** Departamentos de Colombia antes de la Constitución de 1991



Fuente: Los autores



**Figura No 2:** Intendencias y comisarías de Colombia hasta la Constitución de 1991

En su origen los departamentos estaban compuestos por distritos municipales y fueron reconocidas las intendencias y comisarías como territorios nacionales desde la vigencia de la Constitución de 1863. El reconocimiento de estos últimos fue significativo en tanto habían permanecido en la marginalidad por alejarse de las lógicas andinas, hasta que se les concibe como la esperanza nacional (González, 2010). Las transformaciones posteriores ocurrieron en el marco de reformas constitucionales importantes que permitieron, la diferenciación entre municipios y distritos, eliminando la denominación genérica de distritos municipales; la eliminación de las provincias como subdivisiones de los departamentos; y la incorporación en la Constitución de las intendencias y las comisarías con la posibilidad de subdividirse en municipios y distritos.



A pesar de las diferencias que existían entre los antiguos territorios nacionales y los departamentos, la Constitución de 1991 decidió reconocerlos como departamentos mediante el artículo 309. Con lo cual estas entidades contarían, en adelante, con las mismas prerrogativas de los demás entes intermedios en materia de autoridades, recursos y funciones. No obstante, sus economías limitadas, las particularidades geográficas que dificultan el acceso a su territorio y sus poblaciones predominantemente indígenas hacen que estos nuevos departamentos funcionen en desventaja si se les compara con los demás. La nueva carta constitucional dio lugar a la unificación de la denominación del nivel intermedio y conservó las entidades de nivel local reconocidas desde la reforma constitucional de 1936, los municipios y los distritos.

Pero estos cambios estarían lejos de considerarse condiciones permanentes de nuestro diseño territorial, en tanto la Carta Magna incluyó la posibilidad de introducir modificaciones relativas a la creación de nuevos tipos de entes subnacionales mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). A esta norma no se le atribuyó el poder de eliminar las entidades territoriales descritas en el artículo 286, pero sí se le entregó la potestad para autorizar a las regiones, las provincias y las entidades territoriales Indígenas como entidades territoriales y de permitir la creación de más departamentos.

Las Entidades Territoriales Indígenas constituyen un tipo nuevo de ente del nivel territorial de los municipios y los distritos, pero con características poblacionales, culturales, geográficas y económicas distintas. Su existencia podría conducir a que los territorios que hoy son reconocidos como resguardos indígenas, puedan formalizarse como entidades territoriales capaces de ejercer autonomía en el manejo de los asuntos que competen a sus comunidades y su entorno. En lo que respecta al nivel intermedio, se mantiene el departamento, pero se revive la posibilidad de las provincias como subdivisiones al interior de su territorio, las cuales estarían compuestas de municipios y territorios indígenas (Artículo 321) y se suman las regiones como entidades compuestas de departamentos (Artículos 306 y 307).

Los departamentos, que hoy están integrados por municipios y distritos, en esta estructura hipotética llegarían a

componerse de provincias, las cuales se dividirían a su vez en municipios y ETIs, y las regiones estarían compuestas por departamentos. Sobre estas últimas la Constitución definió algunas condiciones que debían incorporarse en la LOOT para garantizar su consolidación. La conformación de una Región Territorial debería estar precedida de la agrupación de sus departamentos en una Región Administrativa y de Planificación (RAP) cuyo objetivo es promover el progreso de la economía y la sociedad de su territorio (Artículo 306). Las RAP forman parte de los esquemas de asociatividad territorial considerados para el nivel departamental mediante la ley 1454 de 2011 (LOOT). No obstante, las entidades asociativas no son entes territoriales, ya que su carácter es administrativo y están orientados a propender por el logro de los compromisos administrativos, la dotación de infraestructuras o la provisión de los servicios asignados por las normas a los entes territoriales que los componen.

A diferencia de las tres entidades de nivel intermedio que existían antes de la Constitución (departamentos, intendencias y comisarías) cuyo tamaño y composición territorial interna eran similares, las tres entidades de nivel intermedio consideradas como configuración posible a concretarse mediante la LOOT son de diferente tamaño territorial, en tanto unas estarían contenidas dentro de otras.

**Figura No 3:** Organización territorial de Colombia



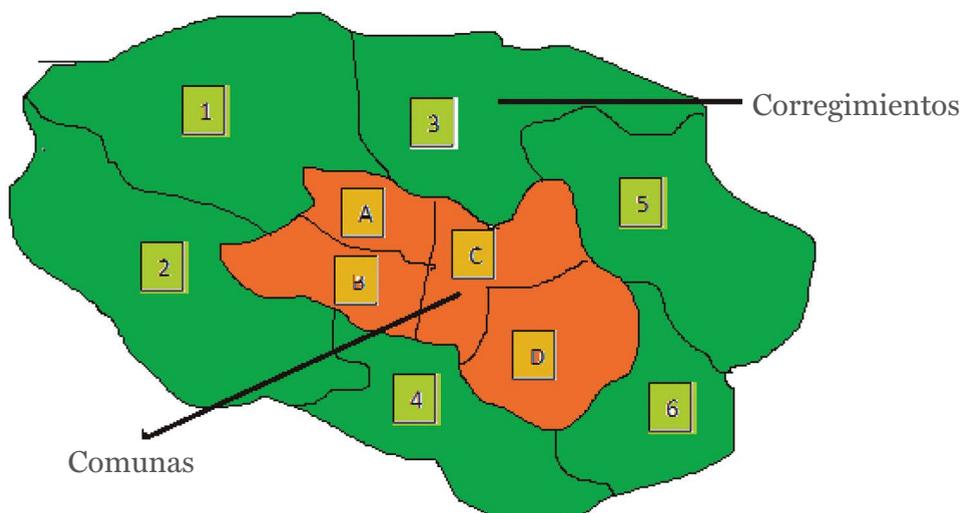


## División territorial de los municipios y distritos

Además de la división general del territorio a que se ha hecho referencia las normas contemplan la subdivisión de los territorios municipales para facilitar la ejecución de las obligaciones asignadas a estas entidades mediante el marco normativo. De acuerdo con la Ley 136 de 1994 los concejos municipales pueden subdividir su territorio en las zonas tanto rurales como urbanas. En el primer caso, pueden crear corregimientos y en las áreas urbanas pueden crear comunas, estas últimas solamente están consideradas para los municipios de las cuatro primeras categorías. En los demás municipios (5ª y 6ª) la ley autoriza a las autoridades ejecutivas para crear herramientas de participación social que apunten a la solución de sus problemáticas y carencias. Para ello las comunas y los corregimientos deben disponer de una Junta Administradora Local, cuyos miembros (entre 3 y 9) son de elección popular cuyos periodos deben coincidir con los periodos de gobierno del alcalde y el concejo municipal y cumplen sus funciones ad honorem. De acuerdo con el artículo 318 de la Constitución (Ver también el artículo 131 de la ley 136 de 1994), las Jal son responsables de:

1. Formar parte del diseño de los instrumentos de planeación a nivel municipal.
2. Ejercer funciones orientadas a vigilar y ejercer control en la provisión de bienes públicos de carácter municipal que tengan lugar en su respectiva comuna o corregimiento, y sobre la forma como se invierten los recursos públicos.
3. Presentar propuestas a las autoridades de los diferentes niveles del Estado para ser incorporadas en los instrumentos de planeación para inversión pública.
4. Asignar los recursos que reciban del presupuesto del municipio.
5. Llevar a cabo las responsabilidades que les hayan asignado las diferentes autoridades municipales.

Figura No 4: Comunas y corregimientos de un municipio



Fuente: los autores

En el caso de los distritos el territorio se puede subdividir en corregimientos para el área rural y localidades para el área urbana. A diferencia de las comunas las localidades cuentan con las Juntas Administradoras Locales (JAL), compuestas por ediles cuya designación se realiza por elección popular; y con los alcaldes locales, los cuales son nombrados por el alcalde distrital. Estas autoridades tienen como responsabilidad gestionar los asuntos particulares del territorio local, mientras que las autoridades centrales deben propender por el desarrollo conjunto y armónico de la ciudad. **Más allá de constituir simples divisiones espaciales, a las localidades se le han otorgado cualidades concernientes al fortalecimiento, tanto de la democracia participativa como de la gestión pública de los distritos.** De acuerdo con las normas que rigen para los distritos en Colombia (el Decreto 1421 de 1993 para la capital de la república, y la

ley 1617 de 2013 que rige para los otros distritos especiales) las localidades son ámbitos tanto para promover la organización de las comunidades y su participación en la dirección, gestión y provisión de bienes sociales; la edificación de infraestructuras de carácter colectivo y el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a sus gobernantes y órganos colegiados. Por otro lado, estas normas han considerado la posibilidad de que las localidades reciban responsabilidades relativas a funciones, construcción de otras y la prestación de servicios, siempre que esto contribuya al mejoramiento económico y social del territorio. Estas responsabilidades pueden darse en el contexto de los procesos de la administración pública, la descentralización por servicios, la desconcentración administrativa y la delegación.

### Los corregimientos departamentales o áreas no municipalizadas

Los términos corregimiento departamental y área no municipalizada no están incluidos en la Carta constitucional, debido, en primera medida a que la palabra corregimiento está referida a una división territorial de las zonas rurales de los municipios. Adicionalmente, aunque la Constitución parece sugerir que todo el territorio del país está estructurado en municipios y distritos, siendo las entidades más pequeñas de la división territorial, todavía existen algunas zonas de nuestra geografía que no han sido reconocidas ni han podido ser incorporadas a las entidades aledañas de nivel local. Estos territorios fueron inicialmente denominados corregimientos departamentales por el decreto 2274 de 1991, y constituían el rezago de los anteriores corregimientos intendenciales y comisariales pertenecientes a los hoy departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. No obstante, y debido a que dicha norma fue declarada inexecutable por el tribunal constitucional en el año 2001 (Sentencia C-141-01) las leyes subsecuentes se refieren a estos territorios como áreas no municipalizadas (Ley 1551 de 2013).



Debido a que no se trata de entidades territoriales, estos territorios no disponen de autoridades de elección popular; no cuentan con fuentes de recursos propios por impuestos; y tampoco disponen de funciones descritas en el marco normativo. No obstante, ante la ausencia de una institucionalidad formal que respalde directamente la solución de sus necesidades y problemáticas sociales, económicas y ambientales, sus asuntos propios son administrados por los departamentos dentro de los cuales se ubican.

Esta situación extraordinaria se presenta al interior de los departamentos que en el pasado fueron intendencias y comisarías, cuyas particularidades sociales, geográficas y económicas, no han cambiado de manera significativa si se las compara con aquellas que los caracterizaron a lo largo del siglo pasado. Se trata de departamentos atípicos, debido a la presencia de desventajas evidentes, las cuales se ven agudizadas en tanto el marco institucional les exige los mismos compromisos que a los demás departamentos. Adicionalmente, la presencia de áreas no municipalizadas obliga a estos departamentos a cumplir un doble compromiso, por un lado, porque deben actuar como nivel intermedio y por el otro porque deben asumir obligaciones que corresponden al nivel local al tener que atender y solucionar las necesidades y problemáticas de aquellos territorios que no han sido formalizados.

El departamento del Amazonas es quizás el caso más complejo ya que de las 11 subdivisiones territoriales de que se compone solo dos de ellas han sido formalizadas como municipios (Leticia y Puerto Nariño) y el resto, correspondiente al 90% del territorio, son áreas no municipalizadas (Hurtado, 2010). En el departamento del Vaupés, tres de las seis subdivisiones, correspondientes al 45% de su territorio, son áreas no municipalizadas (Hurtado, 2010). Finalmente está el Departamento del Guainía cuyas condiciones son similares, ya que de los 8 territorios de que dispone solo 2, Puerto Inírida y Barrancominas, están reconocidos como municipios.





La formalización de estos territorios ha sido considerada a partir de tres posibilidades, como municipios, como Entidades Territoriales Indígenas, o como una entidad territorial distinta a las mencionadas por la Constitución de 1991. En el primer caso se han hecho varios intentos como fue la fallida Sentencia C-141-01 de la Corte Constitucional que fijó un término de dos legislaturas para que el Congreso definiera una normatividad especial tendiente al reconocimiento de estos territorios como municipios o a su adhesión a los municipios cercanos ya formalizados. Más recientemente mediante el decreto 1454 de 2018, del gobierno nacional, se buscaba la conversión de cinco de las áreas no municipalizadas del departamento de Guainía (Barrancominas y Mapiripana; y Pana Pana, San Felipe y Puerto Colombia) en dos nuevos municipios, Barrancominas y San Felipe. Luego de realizarse las consultas respectivas solo se logró la creación de Barrancominas como nuevo municipio a través de la Ordenanza 248 de la Asamblea de Guainía.

Otro de los intentos de formalización de estos territorios se llevó a cabo con el artículo 44 de la ley 1551 de 2012, que buscaba convertir los entonces 21 corregimientos departamentales en **territorios especiales biodiversos y fronterizos**. Este artículo se declaró inexecutable (Sentencia C-100-2013) por considerarse que buscaba crear un tipo de entidad territorial que no estaba reconocido por la Constitución de 1991. La tercera alternativa, que son las Entidades Territoriales Indígenas y que siguen siendo una posibilidad dentro de nuestro diseño territorial, son consideradas la mejor opción para estos territorios, ya que permitiría que las comunidades indígenas allí asentadas se puedan regir por normas ajustadas a sus particularidades.

# CAPÍTULO 2

---

## ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA Y SUS CARACTERÍSTICAS

---



---

El capítulo anterior tenía como propósito revisar el origen y evolución de la organización del territorio en Colombia, particularmente el que se desarrolló a lo largo del siglo pasado, hasta llegar a la configuración territorial vigente plasmada tanto en la Carta Magna y como en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Una vez analizadas las dos normas se concluyó que las únicas entidades territoriales reconocidas en la actualidad en Colombia son los municipios, los distritos y los departamentos, y aunque la Carta Magna facultó a la LOOT para autorizar la conformación de las regiones, las provincias y las Entidades Territoriales Indígenas, estas entidades no fueron establecidas.

El propósito de este capítulo será aportar en la comprensión de los entes territoriales reconocidos mediante su descripción y la profundización en las particularidades que las identifican.

## LOS DEPARTAMENTOS

---

Los departamentos en Colombia son entidades territoriales de carácter intermedio compuestos de municipios y distritos. La Constitución de 1991 condujo a la transformación de las últimas intendencias y comisarías en departamentos lo que condujo a los 32 departamentos que tenemos en la actualidad. Además, la Constitución le entregó la responsabilidad para autorizar la conformación de más departamentos a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT. Sin embargo, esta norma, que se expidió veinte (20) años después de lo que propuso la carta magna, incluyó un artículo relativo a la creación de nuevos departamentos que no estableció un procedimiento claro, por lo que hasta el momento no ha sido posible crear más entidades intermedias. De acuerdo con el Consejo de Estado (2013) esto se relaciona principalmente con la consulta popular establecida desde la Constitución para crear nuevos departamentos, ya que las condiciones, requisitos y procedimientos para su realización no han sido fijados por el legislador y tampoco está claro cuál sería la autoridad responsable de convocar a la consulta popular. No obstante, el tribunal concluye que el órgano legislativo podría crear más departamentos mediante reforma constitucional como sucedió antes de la Constitución de 1991.

Como lo propone el artículo 298 de la Carta constitucional los departamentos están dotados de autonomía en la gestión de las responsabilidades que les han otorgado las normas y para el logro de las funciones de planificación en la búsqueda de propósitos de progreso de la economía y la sociedad de su territorio. Asimismo, son responsables del cumplimiento de obligaciones de carácter administrativo, de coordinación con los otros niveles territoriales, de complementariedad de las labores municipales, de servir como puente de intermediación entre los organismos centralizados y sus entidades locales y de participar en la provisión de los servicios para los cuales la Constitución y las leyes les han asignado responsabilidades.



Su ubicación territorial los hace diferentes tanto a la Nación como a los municipios, por lo que en América Latina el nivel intermedio ha sido concebido, principalmente, como el responsable de mantener los vínculos intergubernamentales a nivel vertical para garantizar la comunicación entre los niveles territoriales más pequeños y el centro (González y Jaramillo, 2001). Debido a sus particularidades este nivel territorial debería actuar como el vocero de sus municipios frente a la Nación en las responsabilidades de generación e implementación de planes y programas nacionales. También se le han atribuido funciones de asistencia y apoyo a sus municipios, de planeación regional dado su alcance en términos de agregación geográfica, y de proveer bienes y servicios públicos, para lo cual pueden actuar como unidades desconcentradas del nivel nacional, o dentro de lógicas de complementariedad, concurrencia o subsidiariedad (González y Jaramillo, 2001). En otras regiones del planeta, como en Europa, si bien los niveles intermedios han adquirido distintas configuraciones y niveles de autonomía en tanto aparecen en Estado federales, unitarios y regionales, es claro que su papel se diferencia de aquel asignado tanto al nivel central como al municipio, en tanto se ubica principalmente en una diversidad de posibilidades derivadas de la existencia de áreas grises donde no participan ni el centro ni el municipio (OECD, 1997).

No obstante, en Colombia se ha dicho que los departamentos han aportado muy poco en lo que respecta al establecimiento de vínculos intergubernamentales entre la Nación y los municipios y el apoyo que ofrecen a los municipios es insuficiente (Duque, 2010). Esto se debe a que las normas les han asignado las mismas responsabilidades de prestación directa asignadas a los municipios. También a que su rol como entidad intermediadora ha sido remplazado por su carácter de unidad desconcentrada de la Nación cuando participa activamente en la asignación de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones orientados a los servicios de salud, educación y provisión de agua potable.

## LOS MUNICIPIOS

---

Contrario a lo que sucede con el nivel intermedio, el municipio sí fue definido con claridad dentro de la Constitución de 1991. En el artículo 311 de la Carta Magna es considerado el nivel más pequeño de la configuración político-administrativa de Colombia cuyos propósitos giran alrededor de la provisión de los servicios colectivos establecidos en las leyes, edificar las infraestructuras requeridas para el desarrollo social, realizar los procesos de ordenamiento físico del espacio territorial, incentivar ejercicios de participación social, el avance social y cultural de las comunidades, así como las demás responsabilidades que le asignen el marco normativo.

Como entidad fundamental se trata del último eslabón de la organización político-administrativa de Colombia y donde el Estado, a través de las autoridades locales, y la sociedad se encuentran en contacto directo. Semejante al caso de los departamentos y distritos, los municipios cuentan con personería jurídica y están enmarcados en normas de derecho público, mediante las cuales se les han asignado diversas responsabilidades, recursos y autoridades propias. Como realidad fáctica los municipios cuentan con un territorio dentro del cual se asienta una población cuya articulación genera una diversidad de vínculos y manifestaciones de carácter social, cultural, económico, ambiental, tecnológico y político. Esto significa que el concepto de municipio puede evocar diferentes interpretaciones dependiendo de cuál sea el punto de vista desde el cual se aborde, como, por ejemplo, que este concepto puede referirse a una realidad jurídica, descrita en el marco normativo, o a una realidad práctica derivada de la existencia de su territorio y población. No obstante, existe otras interpretaciones sobre esta entidad cuyas diferencias están determinadas por la preponderancia bien sea de factores sociales, económicos, institucionales, históricos o culturales, como se muestra en la tabla No 1.



**Tabla No 2:** Escuelas e interpretaciones acerca del nacimiento del municipio

Escuela	Definición
<b>Sociológica o Jusnaturalista</b>	El municipio es una congregación natural de carácter local cuya existencia es previa a la ley y al Estado. Se compone por un conjunto de familias que se ubican en un ámbito espacial compartido, lo cual conduce a que se encuentren articuladas por necesidades y objetivos similares orientados a la búsqueda de propósitos colectivos, cuya consecución genera la necesidad de una administración compartida.
<b>Legalista o Juspositivista</b>	El municipio es una institución político-administrativa de carácter territorial sustentada en lógicas de comunidad y vecindad y su creación solo le corresponde al Estado
<b>Histórica o Anglogermánica</b>	El municipio es un ente local basada en las alternativas de organización que se han generado de manera espontánea a lo largo del tiempo, lo cual conduce a que todas sean bastante distintas.
<b>Economicista</b>	El municipio es una unidad autárquica, construida por la madurez y evolución de su economía.
<b>Administrativista</b>	El municipio es esencialmente la última de las circunscripciones territoriales como parte de la configuración división político-administrativa del territorio en la que recae la autoridad del Estado y su responsabilidad es la de proveer de servicios sociales.
<b>Étnico-cultural</b>	El municipio es una organización responsable, de salvaguardar la riqueza étnica y cultural de las comunidades ancestrales, mediante la conservación y práctica de usos, tradiciones y costumbres que, constituyen la riqueza de la Nación compuesta por un conjunto de gran diversidad territorial.

**Fuente:** Los autores con base en Pérez (2010).

Como se observa en esta síntesis, es posible identificar interpretaciones como la sociológica, la Histórica y la Étnico-cultural que reconocen al municipio a partir de su trasfondo social. Estas interpretaciones conciben al municipio desde la realidad humana que da lugar a la existencia de sinergias y articulaciones que se manifiestan en la presencia de intereses comunes, rasgos étnicos y culturales que los diferencian de otros territorios o una evolución histórica que deriva en configuraciones particulares. En estos enfoques el municipio es interpretado principalmente desde una realidad fáctica, más que una creación institucional como puede ser el caso de las otras corrientes. En este conjunto podría incluirse el enfoque economicista, en tanto, aunque su énfasis no es necesariamente social, sí está referido a una realidad económica y se diferencia de los dos enfoques restantes cuyo énfasis es jurídico, como son los casos de las propuestas legalista y administrativista. En ambos casos se exige que exista un reconocimiento legal para darle vida al municipio como una entidad político-administrativa, responsable de garantizar la prestación de servicios públicos.

La definición constitucional sobre el municipio en nuestro país se ajusta a estas últimas dos escuelas, en particular la Administrativista, ya que describe a esta entidad como el último escalón dentro de la configuración gubernamental en la que recae la autoridad del Estado y su principal propósito es asegurar la disponibilidad de los servicios de carácter colectivo. Por lo tanto, nuestra concepción sobre lo que significa un municipio se caracteriza por su énfasis institucionalista fundado en una ficción jurídica, la cual deja de lado la posibilidad de concebirlo desde su realidad social, cultural, histórica, ambiental y económica que debería derivar en una gestión diferenciada y particular. En la práctica, la entidad pública llamada municipio y diseñada de manera uniforme ha rivalizado con el municipio real, diverso y complejo.

Dado que la existencia de los municipios en Colombia requiere de un reconocimiento institucional su creación se realiza mediante ordenanza de la asamblea del departamento al que pertenezca su territorio. Y su creación se ha mantenido constante a través del tiempo, debido a que la



Constitución no introdujo ninguna restricción al respecto. De acuerdo con la ley 1551 de 2012 los nuevos municipios deberán estar compuestos por al menos 25.000 personas, igual que las entidades de nivel local de las cuales se segregan, y garantizar ingresos anuales equivalentes a por lo menos doce mil (12.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en un plazo de al menos cuatro años. Esta norma también establece que la iniciativa para crear municipios puede surgir del gobernador del departamento, de la asamblea departamental o puede ser de iniciativa popular. Si la propuesta presentada no fue precedida de una consulta popular, la ordenanza de creación de la nueva entidad deberá someterse a un referendo convocado para que participen los ciudadanos de su jurisdicción en un plazo máximo de seis meses luego de haberse expedido la norma departamental. Esto significa que la propuesta podría ser aprobada o rechazada por los ciudadanos, por lo que en el primer caso la iniciativa deberá ser archivada y podrá volverse a presentar una nueva propuesta dos años después.

## **DISTRITOS**

---

Los distritos en Colombia se crearon mediante el acto legislativo 01 de 1936, cuando se diferencia entre municipios y distritos municipales, como las entidades territoriales en que se dividían los departamentos. Para estas entidades la carta constitucional no incluye una definición específica, lo cual se realiza más adelante a través del Régimen de Distritos Especiales (ley 1617 de 2013). El artículo 2 de esta norma los define como entes subnacionales que con arreglo a la Constitución disponen de un régimen particular, distinto al de los municipios. Sus gobernantes cuentan con capacidades particulares y consecuentemente diferentes, de las que se han definido en el marco institucional general aplicable a las demás entidades de nivel local del país y de los departamentos. Esta ley establece además que los asuntos que no estén considerados en las normas particulares expedidas para estas entidades estarán regulados por las disposiciones establecidas para los municipios. La creación de distritos se

puede realizar mediante ley del Congreso, aunque antes de esta norma su creación se realizaba a través de reforma constitucional, por lo que hasta ahora se han utilizado los dos mecanismos.

El Distrito Capital de Bogotá, por ser la capital de Colombia, cuenta con un régimen propio distinto al de los demás distritos en nuestro país (Ley 1617 de 2013) definido a través del Decreto-ley 1421 de 1993. Como se mencionó antes los distritos han sido reconocidos de diferentes formas, la primera de las cuales fue la designación de Bogotá, Santa Martha y Cartagena como distritos dentro de la Constitución. Esto implicó que el reconocimiento de más de estas entidades requiriera de la reforma de la Carta Magna, lo cual derivó en la posterior incorporación de Barranquilla (1993) y Buenaventura (2007) mediante actos legislativos. Con la expedición del régimen de distritos se autorizó, también, la creación de estas entidades mediante leyes lo cual flexibilizó el procedimiento y aceleró su creación.

En los dos regímenes aplicables a los distritos en Colombia se mencionan como autoridades al Concejo Distrital, al alcalde mayor, a las Juntas Administradoras Locales (JAL) y a los alcaldes locales. En la norma expedida para los demás distritos especiales se recogieron la mayoría de los contenidos descritos anteriormente para el régimen especial de Bogotá, como es la organización de las áreas urbanas en Localidades, las cuales cuentan con Juntas Administradoras Locales JAL y alcaldes locales, las primeras de elección popular y los últimos designados por el alcalde del respectivo distrito. Por tratarse de ciudades con un tamaño importante la distribución del territorio en localidades tiene como objetivo la incorporación de las poblaciones en las decisiones públicas, por un lado, a través de los representantes que eligen para conformar las JAL y por el otro a través de la generación de escenarios de participación ciudadana tendientes a la generación de diálogos e interacciones entre las comunidades y sus autoridades. Como resultado se espera que se generen procesos de decisión articulada y concertada dirigidos a intervenciones públicas más eficientes y adecuadas a las particularidades y a una mejor inversión de los recursos públicos.



## PARTICULARIDADES DE LOS ENTES SUBNACIONALES

---

La introducción de la descentralización territorial condujo a que las entidades territoriales cobraran gran relevancia para el desempeño del aparato administrativo estatal debido a que constituyen la alternativa que ha permitido contrarrestar el centralismo que caracterizó nuestro diseño institucional por más de cien años. Una vez superado el propósito de unificación y consolidación del Estado que motivó la constitución de 1886, el siguiente paso se orientó a garantizar un mejor impacto y funcionamiento del andamiaje administrativo en el cumplimiento de sus responsabilidades. El objetivo era que estas responsabilidades, que en el marco de Estado unitario que nos cobija, están referidas a los contenidos de la rama ejecutiva, se pudieran llevar a cabo tanto con la participación de la Nación como del respaldo que ahora le brindan las entidades territoriales gracias a la descentralización. Esto derivó en la aparición de una serie de características y derechos que permiten describir a las entidades territoriales y que denotan el estatus que ahora las define. Entre estos aspectos se encuentran la autonomía, las autoridades, los recursos, las funciones, y sus rasgos distintivos en materia territorial, ambiental, social, cultural y económica.

### Características territoriales, ambientales y económicas de las entidades territoriales

El territorio ha sido concebido como uno de los rasgos más importantes del Estado moderno puesto que constituye el ámbito geográfico dentro del cual se asienta la población, donde tiene lugar la economía en todas sus manifestaciones y donde ambos aspectos se encuentran estrechamente articulados e influenciados por factores relativos a la geografía, el clima y el ambiente. De igual manera, constituye el ámbito dentro del cual tienen efecto las decisiones y actuaciones de sus autoridades, por lo que es el espacio físico en el que se ejerce el poder público. En lo que respecta a los entes subnacionales el

territorio es igualmente significativo, en especial para el municipio por ser la entidad básica del diseño político administrativo y por ser el ámbito en el que el Estado tiene el mayor contacto con las comunidades, su economía y su entorno geográfico.

En lo que respecta a la gestión pública, el territorio y las dinámicas que se producen a su interior constituyen el punto de referencia para las decisiones públicas puesto que de allí se desprende la información que debería guiar los procesos de planeación y de intervención pública. Esta información adquiere la forma de problemáticas, necesidades y aspiraciones sociales; la cual debe ser contrastada a su vez con las ventajas, fortalezas, debilidades y oportunidades que se pueden identificar en el entorno. Por ejemplo, las condiciones geográficas, el clima y la provisión de recursos naturales renovables y no renovables constituyen oportunidades y ventajas de explotación y aprovechamiento en pro del desarrollo económico y social. Las autoridades son responsables de consultar la vocación económica del territorio, las riquezas ambientales que se deben proteger, y los diferentes usos que se le pueden dar al suelo disponible tanto a nivel urbano como en el contexto rural. De igual manera, la cultura y las costumbres hablan de la capacidad de las comunidades de emprender, de ser solidarios con los otros, de respetar su entorno y de generar cohesión social. Todos estos factores, que deberían ser valorados por las autoridades territoriales dependen de los mecanismos que las autoridades generen para facilitar la articulación y el diálogo entre el sector estatal y los diferentes actores ubicados en el territorio, provenientes de ámbitos académicos, políticos, económicos, sociales, etc.

Sobre este tema se han planteado diferentes aproximaciones teóricas relativas al desarrollo, cuyos énfasis están más o menos relacionados con la generación de riqueza o con el bienestar de las personas. Pero es a finales del siglo anterior y en lo que ha transcurrido de éste que han surgido planteamientos que hablan de la importancia del territorio tanto dentro de los objetivos y propósitos de desarrollo como crecimiento como del desarrollo concebi-



do como aumento del bienestar colectivo. Estos planteamientos igualmente hacen referencia al papel que tiene el Estado como promotor del desarrollo en la búsqueda de diferentes tipos de objetivos, bien sea como generador de crecimiento, como promotor de equidad social, o como proveedor de bienes y servicios públicos que contribuyan a mejorar el bienestar colectivo.

En lo que respecta a la economía, el territorio ha sido un factor relevante para diferentes propuestas que han buscado comprender por qué algunos territorios son más prósperos que otros, en tanto han atraído mayor producción económica y más población. De acuerdo con Moncayo (2003) entre las teorías que ponen énfasis en el territorio y en la dotación de recursos productivos y de carácter social para la generación de desarrollo económico se encuentran la Nueva Geografía Económica, la acumulación flexible y la competitividad. En estas propuestas el papel del Estado es servir de soporte y respaldo a las diferentes iniciativas económicas nacientes o generar las condiciones para su surgimiento, a través de la producción de los bienes públicos necesarios para la economía, como las edificaciones viales y los servicios públicos domiciliarios como la energía eléctrica y el agua potable. Asimismo, el Estado debería garantizar la provisión de otros bienes como los servicios educativos y de salud pública que garanticen una fuerza productiva acorde a los requerimientos del mercado y respaldar la productividad local en materia de capacitación, incorporación tecnológica, entre otras.

Otras propuestas han puesto énfasis en los factores sociales o ambientales del territorio como promotores del desarrollo. En el primer caso está el neoinstitucionalismo, el cual ha sido trabajado, entre otros, por Putnam (1993) quien descubrió que el capital social, basado en la confianza de los individuos entre sí, en el Estado y en otras instituciones sociales explicaba por qué algunos territorios son más prósperos que otros. De acuerdo con esta propuesta el desarrollo es un resultado que se consigue como resultado de una importante evolución histórica en la que las instituciones positivas son reforzadas y consolidadas. Las

instituciones sociales también son estudiadas de manera interesante por Ostrom (2000) cuando analiza cómo operan las reglas sociales en el aprovechamiento de los bienes comunes y cómo esto puede derivar en éxito o fracaso en la organización de las comunidades a la hora de disfrutar de pastizales, ríos, bosques y lagos de acceso común.

En el segundo caso se encuentra el enfoque del desarrollo sostenible cuya definición original fue introducida en el Informe Brundtland (1987) como la probabilidad para solucionar las necesidades del presente sin afectar la posibilidad de que las generaciones por venir puedan satisfacer las suyas. Esta perspectiva surgió en un momento en el que era evidente que las visiones tradicionales de crecimiento económico infinito eran incompatibles con un planeta finito, y que el desarrollo económico se estaba logrando a costa del daño ambiental, reflejado en la reducción de los recursos naturales, la destrucción del ambiente, y el empeoramiento de los niveles de pobreza.

Estos enfoques y perspectivas teóricas si bien varían en términos de los factores que conducen al desarrollo todos están enfocados en el desarrollo como crecimiento de la economía y en el ser humano y el ambiente como medios para el desarrollo. En contraste con estas perspectivas surgió el enfoque del desarrollo humano cuyo énfasis está puesto no en el crecimiento económico sino en el ser humano. Por lo tanto, el desarrollo no tiene como propósito último la generación de riqueza, sino que esta se convierte en un medio para generar desarrollo para el ser humano, el cual deja de ser un medio para convertirse en el fin del desarrollo. Esta perspectiva fue desarrollada, principalmente por autores como Amartya Sen cuyos planteamientos dieron lugar a lo que se conoce como el informe sobre desarrollo humano que realiza anualmente el PNUD. El informe clasifica a los países de acuerdo con el índice de desarrollo humano el cual se calcula tomando en cuenta tres indicadores, longevidad, años de escolaridad y los niveles adecuados de vida (PNUD, 1990, p.36). El primero de estos indicadores tiene que ver con la esperanza de vida que tienen los individuos cuando nacen, el segundo toma en cuenta los índices de analfabetismo



y años de escolaridad y el tercero hace referencia a la dotación de los bienes y recursos requeridos para tener una vida decente.

Enfoques como el del desarrollo humano ubican en primer plano el ser humano, y al Estado como garante de muchos de los medios que el ser humano necesita para su desarrollo. La provisión de servicios de salud, alimentación, acceso al agua, entre otros aportan de manera significativa en la esperanza de vida de las personas. Poder acceder a la educación dentro de unos márgenes calidad, desde la primera infancia, en el preescolar, hasta su juventud y vida adulta en la universidad deberían depender en gran medida del Estado. En todas estas etapas los individuos deberían tener la posibilidad de contar con bibliotecas públicas y medios para acceder al conocimiento universal como el internet, y los dispositivos que permitan la conectividad, contribuyen a mejorar los niveles de escolaridad y el desarrollo diversos tipos de capacidades. Generar las condiciones requeridas para para incentivar la economía, la regulación de la actividad económica, la protección de los derechos de los trabajadores, la generación de bienes y servicios necesarios para la pequeña, mediana y gran empresa, constituyen factores orientados a generar ingresos para las personas y lograr sus intereses. Todos estos bienes y servicios mencionados y muchos otros forman parte de las responsabilidades que actualmente se les han asignado a nuestros Estados y que son gestionados a través de las herramientas de planeación y de los recursos disponibles por nuestras administraciones territoriales y de la nación.

La identificación de diferentes frentes de actuación de los Estados, definidos a partir de estas y otras perspectivas teóricas han llevado al establecimiento de un conjunto importante de propósitos y obligaciones para el quehacer de los organismos públicos, y que incluso han trascendido las fronteras individuales de los Estados. Esfuerzos en esta materia se han visto en iniciativas como los denominados Objetivos del Desarrollo del Milenio lanzados por Naciones Unidas (2000) cuyo propósito era el logro, a 2015, de 8 objetivos y 28 metas propuestas, para los 189 países miembros. Estos

objetivos se centraron en propósitos de carácter social que incluían: erradicar la pobreza externa y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Una vez vencido el plazo, estos objetivos evolucionaron hacia los denominados Objetivos del Desarrollo Sostenible, compuestos por 17 objetivos expresados en 169 metas a ser cumplidas entre el 2015 y 2030, por los 193 miembros. Estos objetivos incluyen propósitos sociales, pero articulados con propósitos de desarrollo sostenible relativos al desarrollo económico y la protección del ambiente.

- 1.** Acabar con la pobreza y todas sus manifestaciones
- 2.** Acabar con el hambre, garantizar el acceso a los alimentos, a la mejora alimentación e incentivar métodos de agricultura sostenible
- 3.** Propender por una vida saludable e incentivar el bienestar de todas las personas a cualquier edad.
- 4.** Asegurar una educación de calidad, incluyente y equitativa, e incentivar ofertas educativas permanentes para cualquier persona.
- 5.** Lograr igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas.
- 6.** Asegurar el acceso y la administración sostenible del agua y el saneamiento básico.
- 7.** Garantizar la existencia de energías accesibles, fiables, sostenibles y modernas.
- 8.** Incentivar el desarrollo económico permanente, incluyente y sostenible, el acceso al empleo productivo, y decente.



9. Generar obras de calidad, incentivar el desarrollo de la industria incluyente y sostenible, e incentivar la innovación.
10. Atacar las desigualdades entre países y a su interior.
11. Buscar que los centros urbanos y los asentamientos humanos tengan carácter incluyente, y garanticen seguridad, resistencia y sostenibilidad.
12. Asegurar reglas de consumo y de producción sostenibles.
13. Desarrollar intervenciones prontas para enfrentar el cambio climático y sus efectos.
14. Preservar y hacer un uso sostenible de los océanos, mares y riquezas marinas en aras de un desarrollo sostenible.
15. Resguardar, recuperar y e incentivar el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, administrar de forma sostenible los bosques, evitar la desertificación y frenar y revertir la destrucción de los terrenos, y acabar con la desaparición de la diversidad biológica.
16. Incentivar asociaciones pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, favorecer acceso a la justicia y diseñar instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Reforzar los instrumentos de implementación y revivir la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

En la actualidad estos propósitos supranacionales deben ser incorporados en los procesos de planeación tanto de la Nación como de los territorios y los resultados obtenidos deben monitorearse y reportarse constantemente por los países miembros, entre los que se incluye Colombia.

## Características poblacionales

La población y el territorio constituyen los elementos más importantes para las entidades territoriales, en particular para las de nivel local, los distritos y los municipios, debido a que en ellos recaen las acciones de las autoridades y el ejercicio del poder del Estado. A la población, referida al conjunto de seres humanos asentados en el territorio municipal y que comparten relaciones de vecindad, le corresponde acoger y cumplir las normas que rigen para la jurisdicción específica y gozar de los beneficios que se consiguen como producto de las decisiones en materia social, ambiental y económica de sus autoridades (Revorio, 2018). Aunque luego de la creación de un municipio la población se puede incrementar o reducir por los efectos que se derivan de las transformaciones de sus procesos productivos, los cambios culturales o las prácticas de natalidad, sin que esto modifique su condición de entidad territorial, el proceso de creación sí obliga a que se acredite un número mínimo de habitantes.

A medida que las normas se han transformado el número de habitantes requerido para crear municipios en Colombia ha ido en aumento. Después de la Constitución de 1991 la ley 136 de 1994 estableció un mínimo de 7.000 habitantes, el cual se incrementó con la ley 617 de 2000 a 14.000 y luego con la ley 1551 de 2012 este número creció a 25.000 habitantes. Esto evidencia que en nuestro país no se desea la existencia de municipios pequeños, en especial porque pueden generar más burocracias, gastos innecesarios y dependencia frene a los recursos nacionales (Hernández, 2015). Los municipios pequeños en Colombia se caracterizan por poseer poca población y economías débiles que generan bajos ingresos para respaldar el aparato administrativo que los gestiona. Independientemente del número de habitantes la mayoría de las entidades de nivel más pequeño en nuestro país se denominan municipios, por lo que estos pueden oscilar desde menos de 10.000 habitantes, que constituyen el 39% de estas entidades territoriales, hasta más de 1.000.000, que son menos del 1% de las entidades de nivel local (Contaduría, 2020). La



mayoría de nuestros municipios son pequeños pueblos de predominancia rural, pero las grandes ciudades con importantes áreas urbanas y que incluso han generado fenómenos de conurbación con territorios cercanos también son en su mayoría clasificadas como municipios, como es el caso de la mayoría de las capitales de departamento. Los distritos no necesariamente responden a un tamaño poblacional ya que su reconocimiento se debe, principalmente, a factores de importancia política, histórica, económica, portuaria, cultural y turística.

La población, considerada como el número de habitantes de un territorio, es relevante para la formalización de los municipios, la distribución de los recursos que gira la Nación mediante el Sistema General de Participaciones, el establecimiento del número de concejales de los municipios, la categorización territorial, entre otras. No obstante, su caracterización a partir de otros factores es fundamental en los ejercicios de diseño de políticas, planes y proyectos cuyo propósito sea el mejoramiento social y cultural. Para tales efectos las autoridades deberán contar con información concerniente a los niveles de disfrute de la población a servicios colectivos, y al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), o de Pobreza Multidimensional. La población también puede caracterizarse por sus diferencias en términos de género, edad, pertenencia a grupos vulnerables, conformación familiar, nivel y clase de ocupación laboral. De igual forma podrían ser relevantes factores como pertenencia étnica, factores culturales diferenciadores, creencias religiosas, entre otros.

En el caso de los departamentos, debido a su carácter de entidad intermedia, además de considerar la población a la hora de direccionar el funcionamiento y la programación de sus actividades y recursos, es necesario que tomen en cuenta sus municipios, entendidos éstos como entidades territoriales. A los departamentos les corresponde actuar en articulación con las particularidades locales actuando a partir de lógicas de coordinación, complementariedad, concurrencia o en subsidiariedad de la acción municipal como lo establece la Constitución. Estas articulaciones tienen que ver con los diferentes propósi-

tos que han sido asignados al ente intermedio y que no solo se relacionan con su rol en materia de generación de bienes y servicios, sino también en sus dinámicas de intermediación frente a la nación, de planeación con fines de crecimiento económico, de progreso social y ambiental a nivel regional y de soporte técnico, administrativo y fiscal a sus municipios.

Debido a que los entes territoriales pertenecen a la rama Ejecutiva, su propósito debe ser el de respaldar a la Nación en los procesos de ejecución de las grandes decisiones del Estado plasmadas en la Constitución y en las leyes y que deben tener impacto directo sobre los territorios y las personas que los habitan. Aunque las grandes decisiones siguen estando centralizadas, la implementación de estas, y que involucra un cierto grado de decisión para la ejecución, ha sido descentralizada. Con esto se busca que los procesos de prestación directa se ajusten lo máximo posible a las características de cada ámbito territorial, tratando de mejorar el impacto en la solución de problemáticas y necesidades propias. Por esto se considera que la descentralización acercó el Estado al ciudadano al permitir que sus autoridades fueran propias y dejaran de ser impuestas desde afuera, y que gran parte del componente decisional se pudiera configurar desde la base institucional, mediante el diálogo entre autoridades y comunidades.

Esta es la razón por la cual los primeros pasos de la descentralización, de los años 80 del siglo pasado, se focalizaron en los municipios, con el propósito de que la asignación de bienes de impacto local y que se encontraban en manos de la Nación fueran trasladados a este nivel territorial. Dado el gran conjunto de posibilidades que forman parte del papel del Estado frente a la sociedad, en la actualidad el propósito de los municipios es bastante amplio como reflejo del reconocimiento que existe sobre el rol de este nivel territorial en materia de bienestar general y de promoción de la participación social y política (Noé y Martínez, 2011). Como se define en el artículo 311 de la Constitución estas entidades son responsables de garantizar los servicios públicos que establezcan las leyes,



propender por la dotación de las obras de infraestructura que se requieran para generar desarrollo social y económico, adelantar los procesos de ordenamiento físico del territorio, incentivar la participación de las comunidades, el avance social y cultural de las comunidades de su territorio y garantizar el cumplimiento de todas las demás obligaciones que les asignen las diferentes normas. En tal sentido, cuando se trate de un bien o servicio de importancia social del que dependa el bienestar colectivo o una infraestructura que aporte al progreso económico y el avance social, entonces es responsabilidad del municipio.

Esta particularidad no es exclusiva de nuestro país, en tanto se encuentra presente principalmente en los países unitarios, en donde la asignación de funciones a los niveles territoriales se realiza a través de normas nacionales. Estas normas pueden indicar si la función entregada es exclusiva de un nivel territorial o si es compartida con otro nivel de gobierno; también si dicha responsabilidad es obligatoria u optativa (OECD & UCLG, 2019). Las normas en Latinoamérica se han orientado a que el nivel local pueda llevar a cabo prácticamente cualquier función de suministro de bienes sociales, en tanto la misma no haya sido entregada a otro nivel territorial. Como resultado, servicios como la construcción de infraestructura urbana y de transporte; la provisión de agua, energía eléctrica y vivienda de interés social; el servicio de alcantarillado y el manejo de residuos sólidos, entre otros, se les han asignado a los municipios.

### Autoridades de los entes subnacionales

Las entidades territoriales disponen de dos tipos de autoridades de elección popular, una de carácter ejecutivo y otra de carácter colegiado o plural. Las autoridades ejecutivas son los gobernadores en el nivel intermedio y los alcaldes en las entidades de nivel local y los órganos colegiados son la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal o Distrital. En el nivel nacional la autoridad ejecutiva es el presidente de la República y el órgano colegiado es el Congreso, no obstante, este último es de

carácter legislativo, mientras que los órganos colegiados de las entidades territoriales son autoridades de carácter administrativo. Debido a que las entidades territoriales pertenecen a la Rama Ejecutiva sus autoridades son de naturaleza administrativa y sus decisiones se concretan en normas de la misma naturaleza.

Las autoridades de elección popular se caracterizan porque acceden al cargo gracias al voto de los ciudadanos del territorio que van a gobernar y que al actuar como representantes del pueblo el ejercicio de sus funciones debería estar desprovisto de sus intereses personales o los del partido que representan. En su lugar a estas autoridades les corresponde tomar sus decisiones orientadas por las expectativas de los votantes que los eligieron y sus prioridades tienen que plasmarse en proyectos tendientes a generar efectos sociales de largo plazo. Esto significa que los procesos de planeación de los asuntos públicos deberían garantizar continuidad con el propósito de contribuir a los logros conseguidos por gobiernos anteriores y pensar en nuevas alternativas cuyo éxito garantice, a su vez, su continuidad por gobiernos posteriores.

**Tabla No 3:** Autoridades elegidas mediante voto popular de las entidades territoriales en Colombia

<b>Entidad territorial</b>	<b>Departamentos</b>		<b>Municipios</b>		<b>Distritos</b>	
<b>Autoridad</b>	Gobernador	Asamblea	Alcalde	Concejo	Alcalde	Concejo
<b>Tipo de autoridad</b>	Autoridad ejecutiva	Órgano Colegiado	Autoridad ejecutiva	Órgano Colegiado	Autoridad ejecutiva	Órgano Colegiado
<b>Normas que expide</b>	Decretos	Ordenanzas	Decretos	Acuerdos	Decretos	Acuerdos

**Fuente:** elaboración propia



A las autoridades de las entidades territoriales les corresponde tomar las decisiones que van a generar beneficios en las comunidades a las que gobiernan y de ejecutar dichas decisiones en aras de favorecer el bienestar general. Esta labor la realizan a través de las normas que cada una de estas autoridades expide para el desarrollo de los compromisos que la Constitución y las demás normas les han asignado. Para ello, hacen uso de las herramientas de gestión que facilitan el proceso decisional, entre las cuales la más importante es el plan de desarrollo que sirve para programar las intervenciones que realizará el gobierno de turno dentro de los cuatro años de su administración.

Esta herramienta debe reflejar el conjunto de actividades, en referencia a garantizar la provisión servicios sociales, seleccionado por la administración respectiva para desarrollar, dentro del abanico de posibilidades que el marco institucional les permite. Este documento se formaliza mediante un acuerdo municipal o distrital para el nivel local o una ordenanza departamental para el caso del nivel intermedio. Aunque los concejos y las asambleas no son órganos legislativos las normas que expiden son de obligatorio cumplimiento y sirven, por un lado, para asegurar el desempeño de las funciones que les corresponden y por otro para reglamentar la aplicación de las leyes nacionales al interior de su propio territorio buscando ajustarlas a sus particularidades geográficas, sociales, culturales y económicas.

Por ejemplo, debido a nuestro carácter de Estado unitario, los impuestos de cualquiera de los niveles territoriales son de creación exclusiva del Congreso, sin embargo, corresponde a los órganos colegiados, a través de ordenanzas y acuerdos, adoptar y reglamentar dichos impuestos para ser implementados en su respectiva jurisdicción. En ese sentido, la corporación pública de un departamento en el que no exista una dinámica ganadera importante puede preferir no reglamentar el impuesto de degüello de ganado mayor por no ser representativo en materia de ingresos para la entidad territorial. La creación de tributos puede darse desde el nivel nacional bajo dos posibilidades, por un lado, que el Congreso cree el impuesto

estableciendo la totalidad de sus componentes esenciales o autorizarlo mediante la descripción del hecho generador, de tal forma que las corporaciones públicas territoriales puedan participar con libertad en la definición de los otros componentes del impuesto, como por ejemplo establecer la base gravable (Sentencia C-035-09).

## Autonomía territorial

El término autonomía puede referirse a una variedad importante de definiciones e interpretaciones, ya que es posible encontrarlo en aproximaciones referidas a la conducta humana, pero puede adquirir diferentes matices cuando se refiere al diseño territorial y en general al funcionamiento del E. Quizás una de las primeras referencias en este aspecto se encuentra en los relatos sobre la forma como se gobernaban las ciudades Estado de la antigua Grecia. De acuerdo con Struve (1981) la orografía de las ciudades griegas, rodeadas de altos riscos y cuya salida inmediata generalmente era al mar, facilitó el aislamiento entre ellas y dificultó que fueran invadidas por otros pueblos. En consecuencia, se trató de territorios que desarrollaron leyes, formas de gobierno, órdenes sociales y economías propias que derivaron en la consolidación de ciudades autárquicas.

En la actualidad la autonomía territorial es un término relativo cuyo significado difiere de acuerdo con la configuración del tipo de Estado, este puede variar en grado y contenidos. En el caso de los Estados federales la autonomía de los territorios tiene carácter tanto constitucional como legal, tal como sucede con los 51 Estados que integran los Estados Unidos de América. En lo que respecta a los Estados regionales como España la autonomía solo es legislativa para ciertos asuntos que son entregados a las ciudades y comunidades autónomas. En Colombia, donde los departamentos se rigen por una Constitución y unas leyes que son de carácter nacional, la autonomía se reduce a la rama ejecutiva, en tanto es la única función del Estado que se encuentra distribuida entre el nivel central y los entes subnacionales.



De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución de 1991 la autonomía de los territorios tiene como propósito que las entidades territoriales tomen sus propias decisiones a través de sus autoridades propias, tomando como referente las funciones asignadas por la Constitución y las leyes y los recursos provenientes de sus propios tributos y de rentas nacionales. Más que ser un instrumento para generar segregación y división la autonomía territorial fue propuesta como una herramienta para facilitar la “apropiación a escala local del poder político, administrativo y económico” (Restrepo, 2012, p.10). Este tipo de autonomía que se aleja de la autonomía constitucional o legislativa se ha denominado internacionalmente autonomía local y tuvo su origen con la Carta Europea de Autonomía Local (1985). Este documento describió la autonomía local como un derecho y una capacidad de las entidades de carácter local para dirigir y administrar una porción importante de los temas de carácter público, en el contexto de las leyes, y con el propósito de generar bienestar para sus habitantes. La Carta definió en el artículo cuarto los siguientes alcances de la autonomía local:

- 1.** Las responsabilidades fundamentales de las Entidades de nivel local son establecidas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esto no excluye la asignación de competencias a estas entidades para propósitos específicos de acuerdo con la ley.
- 2.** Las Entidades de nivel local, en el contexto de la Ley, tienen potestad para realizar intervenciones en asuntos que no hayan sido excluidos de su ámbito competencial o asignados a otras entidades.
- 3.** El desempeño de las responsabilidades de carácter público debería, en términos generales, corresponder preferiblemente a las autoridades más próximas a las comunidades. La asignación de una competencia a otras autoridades debería basarse en el impacto, las características de la función, o los propósitos de eficacia o eficiencia.

4. Las responsabilidades asignadas a los entes locales deben ser plenas y completas. Por lo que no deben estar sujetas a duda ni reducidas por autoridades de otros niveles territoriales a menos que la ley lo establezca.
5. El ejercicio de responsabilidades recibidas por delegación de autoridades centrales o regionales debería realizarse por las autoridades locales con la libertad para ajustarlas a las particularidades locales.
6. Los entes locales deben participar en todos los procesos de planeación y decisión sobre los asuntos que los involucren de manera directa.

Estos planteamientos fueron posteriormente reflejados en la Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana (1990) y la Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal (2008) y recogidos en constituciones como la nuestra donde se hace referencia a autoridades, competencias o funciones y recursos. No obstante, la Corte Constitucional de nuestro país ha sido enfática al afirmar que, si bien la autonomía territorial es uno de los derechos más importantes que se les han reconocido a nuestras entidades territoriales, en caso de conflicto entre este principio y el de la unidad nacional, este último tendrá prelación, debido a que la forma de organización que escogimos es la de un Estado unitario.

Como consecuencia, la autonomía en materia administrativa, por ejemplo, referida a las funciones que les han sido adjudicadas a los entes territoriales, está delimitada tanto en la Constitución como en las leyes nacionales. Dichas funciones, sin embargo, y que normalmente apelan a propósitos referidos a los ámbitos de intervención sectorial (salud, educación, vías, ambiente, entre otras) los cuales han sido asignados tanto a la Nación como a las entidades territoriales, son ejercidas mediante otro conjunto de funciones que deben garantizar la concreción de estos propósitos. Estas funciones que entran dentro del ámbito de la gestión; ya que involucran la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión presupuestal y de proyectos, entre



# CAPÍTULO 3

---

## LAS FUNCIONES MUNICIPALES

---



---

## **FUNCIONES GENERALES Y FUNCIONES TERRITORIALES DEL ESTADO**

---

Antes de la implementación de la descentralización territorial el manejo de los asuntos de la rama ejecutiva se hacía de manera centralizada, por lo que la mayoría de las responsabilidades del Estado, así como las fuentes de recursos y la toma de decisiones les pertenecían a organismos y autoridades ubicados en los despachos nacionales. Esto derivó en una separación entre las decisiones y la realidad de los territorios hacia la cual iban dirigidas, conduciendo a la crisis del centralismo. Esta crisis, que se manifestó con fuerza en los años 80 del siglo XX, coincidió a su vez con la crisis de la deuda, la cual, se generalizó en los Estados latinoamericanos, debido a que el aumento de los precios del dólar derivó en la multiplicación de los créditos que éstos habían adquirido con organismos internacionales.

El endeudamiento en que habían incurrido los Estados de la región se justificó por la importante cantidad de funciones y compromisos en materia social y económica en los que incurrieron durante las últimas décadas del siglo anterior. En particular, la implementación del Modelo de Sustitución de Importaciones llevó a que nuestros Estados adelantaran grandes esfuerzos para desarrollar y reforzar la industria nacional. La intervención de los Estados en la economía no es propia de nuestra región ya que fue promovida por los Estados Unidos mediante el modelo Keynesiano y en Europa con el modelo de bienestar. En nuestro contexto optamos por un modelo desarrollista que buscaba hacernos avanzar hacia una economía industrializada, y que fue planteado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1949. El modelo proponía dos grandes estrategias, la primera implicaba adelantar esfuerzos para suspender las compras de bienes extranjeros de consumo duradero, insumos complejos y bienes de capital, los cuales debían ser producidos al interior del territorio. La segunda consistía en desarrollar una economía fuerte que tuviera la capacidad suficiente de participar en el mercado internacional. Para el desarrollo de la primera etapa, principalmente, se requería una participación del Estado en el impulso, la regulación y el respaldo del sector productivo, lo cual derivó en altos niveles de gasto público para la generación de infraestructura material y social en aras de promover la inversión privada (Vásquez, 2017).

Aunque el aumento del gasto público permitió avanzar en materia de infraestructura, persistían problemas en relación con la disponibilidad y la calidad en el acceso a los servicios sociales lo cual evidenció que el modelo centralizado no era la mejor alternativa para resolver necesidades y problemáticas de carácter localizado. Por lo tanto, se trató de la convergencia de dos crisis, pero que no necesariamente se encuentran directamente relacionadas, en tanto la crisis de la deuda se derivó de las relaciones que tenían los Estados en el contexto internacional y la crisis del centralismo cuya naturaleza respondió a dinámicas propias de la administración de los asuntos públicos al interior del territorio. Debido a que se trataba de dos problemáticas distintas, las soluciones se



orientaron en direcciones distintas, aunque tendieron a ser complementarias. En primer lugar, la crisis del Estado desarrollista, evidenciada por la crisis de la deuda, derivó en la implementación del modelo neoliberal, mediante el cual se buscaba restringir el intervencionismo del Estado en la economía y el desmonte del modelo de sustitución de importaciones. La concepción del “Estado Mínimo” introducida por esta corriente teórica buscaba reducir el tamaño del Estado al punto que solo asumiera aquellas funciones o actividades que el mercado no debía asumir o en las que no estaba interesado.

Por su parte, la crisis del centralismo fue resuelta mediante un mecanismo distinto, la descentralización territorial, la cual podía contribuir a resolver algunas de las problemáticas derivadas del excesivo gasto público ubicado en los despachos nacionales. El primer propósito de esta medida era resolver la incapacidad de la Nación para asumir todos los desafíos asignados al Estado en materia de necesidades, problemáticas y preferencias sociales, para lo cual era necesario empoderar a los territorios, de tal forma que ellos mismos fueran capaces de intervenir sus propios asuntos. Esto derivó en la introducción de un conjunto de normas tendientes a redefinir la distribución y manejo de los asuntos públicos entre el nivel nacional y los entes territoriales, inspiradas en la propuesta teórica del Federalismo fiscal. El propósito de esta corriente es encontrar la combinación adecuada entre un diseño que cuente con elementos tanto centralizados como descentralizados en la repartición de responsabilidades entre los niveles del Estado (Díaz, 2002, p5). Dicha combinación debería depender de las ventajas de cada nivel territorial en la función de asignación con eficiencia y equidad.

De acuerdo con esta corriente teórica aportada por la economía, el gobierno nacional debía ser el responsable de asumir funciones de alcance general como la distribución de la riqueza, el equilibrio de la economía y la asignación de bienes y servicios públicos puros. Solo serían susceptibles de ser descentralizadas las responsabilidades relativas a asignar bienes y servicios sociales de impacto territorial local o regional (Musgrave y Musgrave, 1992). La razón por

la cual bienes de impacto localizado debían ser trasladados como responsabilidad de las autoridades territoriales se basó en el supuesto de que estas autoridades estarían mejor preparadas para identificar las problemáticas y tomar las decisiones más convenientes para su solución. Esto contrastaba con la forma como anteriormente la Nación tuvo que resolver estas obligaciones y que se manifestó a través de la provisión uniforme, que consiste en suministrar la misma cantidad de bien a todo el mundo independientemente de las preferencias (Stiglitz, 2000).

Los argumentos que se han esgrimido desde la Hacienda Pública para justificar la ubicación bien sea en el nivel central o en los niveles subnacionales de las diferentes responsabilidades del Estado, hacen referencia a las funciones de Estabilización, las de Distribución, y las de Asignación, como lo describen Musgrave y Musgrave (1992).

### La Estabilización

Esta función está relacionada con el papel de la política presupuestaria en temas como el nivel de empleo, el control de la inflación, la solidez en las cuentas exteriores y en el mantenimiento de una tasa aceptable de crecimiento económico. Las razones por las cuales se requiere de una intervención del Estado en estos aspectos se deben a que en el pasado se ha demostrado que la economía no logra equilibrarse de manera automática frente a distorsiones en alguno o algunos de estos fenómenos. La economía puede enfrentarse a periodos prolongados de inflación o desempleo o a la coexistencia de ambas situaciones. A su vez, la inflación y el desempleo están relacionados con la dinámica productiva, la cual depende de la demanda agregada. Esta última a su vez está sujeta a los niveles de renta actual y pasada, a la riqueza, las posibilidades de crédito y las expectativas. Esto implica que en algún momento determinado, por ejemplo, la demanda se puede ver disminuida lo cual puede afectar el nivel de empleo, o suceder lo contrario, es decir, que aumente el empleo y que se genere inflación. En cualquiera de estas situaciones es necesario introducir medidas de ajuste por parte del Estado ya que las fuerzas del mercado pueden ser insuficientes.



Para ello, el sector público cuenta con instrumentos monetarios y con instrumentos fiscales. Los primeros, referidos a la oferta monetaria, ubican al Estado como responsable de controlar la cantidad de dinero disponible lo cual depende de las necesidades de la economía. Una expansión de la oferta monetaria, por ejemplo, genera incrementos en la liquidez, disminución de los tipos de interés, incremento de la demanda, e incremento del empleo, no obstante, esto puede conducir a un incremento de la inflación. Por su parte una restricción en la liquidez, con el propósito de controlar la inflación producirá efectos contrarios a los descritos. Estas medidas, en Colombia, por tratarse de medidas de impacto generalizado, se encuentran en manos de un organismo nacional que es el Banco de la República. En relación con los instrumentos fiscales, los cuales tienen relación directa con la demanda, el Estado cuenta con dos mecanismos, el gasto público y la política tributaria. En el primer caso, un aumento del gasto estatal aumenta la demanda del sector público generando efectos en los mercados privados. En materia tributaria la introducción de recortes impositivos puede conducir a que los contribuyentes tengan más dinero disponible para gastar y con ello se logra estimular el sector productivo.

## La Distribución

La distribución o redistribución de la riqueza está descrita desde otras perspectivas como equidad. Esta, que en la economía se mide actualmente a través de índices como el de Gini, se refiere a la forma como la riqueza monetaria se encuentra distribuida entre las personas. Un mayor nivel de equidad significa que la riqueza se encuentra distribuida de forma más homogénea entre la sociedad, lo cual tiende a ser característico de los países desarrollados, donde la clase media es la más representativa y existe un mayor acceso a bienes públicos gratuitos y de calidad. En contraste, cuando lo característico es la inequidad, significa que la riqueza se encuentra concentrada en pocas manos y la sociedad se compone de una gran proporción de población en condiciones de pobreza y miseria lo cual

es característico de las regiones subdesarrolladas como América Latina, África y Asia.

Debido a que en una economía de libre mercado la distribución de la riqueza tiende a ser inequitativa, es necesaria la intervención del Estado para contrarrestar este fenómeno, el cual normalmente afecta a las personas que se ubican en las bases sociales. Esta función cuenta con instrumentos de política fiscal relativos a la política tributaria y al gasto público. En el primer caso implica que los Estados deberían optar por políticas tributarias progresivas que obliguen a que los ricos contribuyan al Estado con más impuestos que los pobres y en el segundo mediante el gasto público, a través del cual los bienes públicos estén orientados prioritariamente a las poblaciones que más los requieren. En Colombia se ha dicho que nuestra política tributaria ha tendido a ser bastante regresiva (Clavijo, 2005) lo que significa que hay una cantidad importante de impuestos frente a los cuales las personas más adineradas pagan, en proporción a la cantidad de ingreso o riqueza que poseen, menos impuestos que la población pobre. Dentro del conjunto de tributos que soportan los ingresos del sector público el IVA es uno de los más regresivos ya que graba los bienes y servicios de consumo doméstico, de los que dependen tanto ricos como pobres. Su regresividad se debe a que independientemente de la capacidad económica todos deben pagar el mismo impuesto al adquirir determinado producto. Por su parte existen impuestos que si pueden garantizar progresividad, como son los casos de los impuestos de Renta, Patrimonio, Predial e Industria y Comercio, entre otros.

Por otro lado, el gasto público también es considerado un mecanismo útil para propósitos de redistribución puesto que le permite al Estado dirigir la inversión social hacia las poblaciones más necesitadas mediante programas de salud, educación, servicios domiciliarios, y vivienda. Este mecanismo contribuye a generar equilibrios en términos de condiciones de vida entre los diferentes grupos sociales, permitiendo que ciertos bienes y servicios públicos puedan llegar a las poblaciones que no podrían pagar directamente por ellos a oferentes privados, y que a su vez generan



efectos de largo plazo en materia de mejoramiento de las posibilidades económicas de estos grupos poblacionales. Debido a que la función de distribución se logra con medidas de alcance nacional su responsabilidad le corresponde a organismos centralizados, como por ejemplo el legislativo en el diseño de la política tributaria, y el gasto social dependiente de medidas del gobierno nacional.

## La Asignación

Esta función hace referencia al papel que tiene el Estado en la asignación de bienes y servicios para la sociedad, que dadas las leyes del mercado éste último no está dispuesto o interesado en proveer. Ejemplos de estos bienes son las vías, los parques públicos, las bibliotecas públicas, los puentes vehiculares y peatonales, entre otros. Se trata de bienes que, a diferencia de los bienes privados que, si son provistos por el mercado, no satisfacen necesidades individuales sino colectivas y debido a ello, las personas no están dispuestas a pagar voluntariamente por acceder a sus beneficios. Sin embargo, debido al valor social y al impacto en términos de bienestar colectivo que representan estos bienes es necesaria su provisión por parte del Estado, bien sea desde el nivel nacional o desde los territorios. Esto significa que a diferencia de las funciones de estabilización y de distribución descritas antes, cuya naturaleza obliga a que sean cumplidas por organismos y autoridades nacionales, la función de asignación puede asumirse tanto por el nivel central como por los territorios. La primera situación se presentó en Colombia bajo el modelo centralizado y la segunda alternativa en la que estas funciones son distribuidas entre el nivel nacional y los entes subnacionales ha dado lugar a la aparición de la descentralización territorial.

## Bienes públicos y bienes privados

La diferencia entre los bienes privados y los bienes públicos fue planteada originalmente por Samuelson en 1954, a través de las características de exclusión y rivalidad. En relación con los bienes privados la primera característica hace referencia a la probabilidad de excluir a un individuo del

consumo de un bien a menos que pague por él, contrario a los bienes públicos donde no se puede excluir a un individuo por no pagar, en tanto no se paga directamente por estos bienes. La rivalidad por su parte hace referencia a la imposibilidad de que un bien sea consumido o disfrutado de manera simultánea por más de un individuo, como sucede con los bienes privados. Por ejemplo, una camisa o un reloj de pulso generan rivalidad, a diferencia de un parque o una acera, que admiten el consumo o aprovechamiento simultáneo. Debido a que el acceso a los bienes públicos no está mediado por un pago, en tanto ninguna persona estaría dispuesta a realizar dicho pago, su provisión debe garantizarse desde del Estado. Esto se logra debido a que el Estado cuenta con un poder coactivo a través del cual obliga a los ciudadanos a pagar impuestos, que son su principal fuente de ingreso, y con ello logra proveer bienes y servicios públicos.

Esta clasificación inicial absoluta de bienes privados por un lado y bienes públicos por otro no fue suficiente para explicar el comportamiento de ciertos bienes que tenían características de ambos. Esto derivó en que James Buchanan (1955) incluyera un tercer grupo de bienes a los que denominó Bienes Club que surgieron cuando algunos individuos crearon asociaciones de carácter privado para la provisión de bienes que no tenían rivalidad, pero podían excluir a aquellas personas que no eran miembros. En la actualidad estos bienes también se les denomina bienes semiprivados, y su provisión puede provenir tanto de empresas privadas como de organismos estatales. Más adelante Ostrom y Ostrom (1977) incluyeron una nueva clase de bienes que denominaron Bienes de Uso Común los cuales se parecen a los bienes privados en la rivalidad, pero presentan dificultad en su exclusión. Ejemplos de estos bienes son los sistemas hidrológicos, los bosques, las pesquerías, y la atmósfera global, todos de gran importancia para la supervivencia del ser humano en el planeta (Ostrom, 2009). No obstante, en la actualidad hay una importante cantidad de bienes que se pueden ubicar en esta categoría y que permiten identificar el campo de acción tanto del mercado como del Estado en su provisión, algunos ejemplos de los tipos de bienes descritos se presentan en la tabla No 4:



**Tabla No 4:** Tipos de bienes y su descripción en términos de rivalidad y exclusión

		Rivalidad	
		SÍ	NO
<b>Exclusión</b>	<b>SÍ</b>	<b>Bien Privado</b>	<b>Bien Semiprivado</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ropa: zapatos, chaqueta, medias, blusa</li> <li>Alimentos: hamburguesa, galleta, helado</li> <li>Accesorios: joyas, reloj, gafas</li> <li>Tecnología: celular, computador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sala de teatro</li> <li>Parque de diversiones</li> <li>Concierto privado</li> <li>Vías con peaje</li> <li>Servicios públicos domiciliarios; agua, electricidad, gas, telefonía, internet</li> <li>Transporte público colectivo: bus, avión, metro</li> <li>Educación privada: preescolar, primaria, secundaria</li> <li>Educación superior en universidades públicas o privadas</li> <li>Salud privada: régimen contributivo, medicina prepagada</li> </ul>
	<b>NO</b>	<b>Bien público común</b>	<b>Bien Público Puro</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Parques y plazas públicas</li> <li>Calles, avenidas, puentes peatonales, puentes vehiculares, semáforos, andenes</li> <li>Canchas deportivas de acceso libre</li> <li>Eventos culturales, deportivos o recreativos de libre acceso: conciertos, obras de teatro, torneos deportivos</li> <li>Educación pública a nivel de primaria y secundaria, jardines infantiles estatales</li> <li>Educación para el trabajo del SENA</li> <li>Régimen subsidiado en salud.</li> <li>Bienes de uso común: bosques, recursos hídricos, peces del mar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Defensa nacional</li> <li>Justicia</li> <li>Aire, lluvia, sol, naturaleza</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Como vemos los bienes privados generan exclusión y rivalidad en el consumo, aunque estos dos atributos no se presentan en todos los bienes privados. Este es el caso de una sala de cine o de teatro cuyo acceso se cobra (exclusión), pero al permitir que muchas personas puedan disfrutar de la función a la vez no generan rivalidad. Esta clase de bienes denominados bienes club o bienes semi-privados pueden ser provistos tanto por actores privados como por el Estado. Entre estos bienes pueden estar los servicios públicos domiciliarios, cuya provisión puede ser realizada a través de empresas de acueducto, alcantarillado y aseo, transporte terrestre o transporte aéreo. Por ejemplo, el Estado puede participar en la conformación de empresas de transporte masivo y de servicios públicos domiciliarios al interior de los centros urbanos como sucede actualmente en los casos de Bogotá, Cali, Medellín, entre otras. De igual manera, el Estado en Colombia participa en empresas y entidades dedicadas a servicios de salud, y de educación superior.

Como se mencionó antes, el modelo neoliberal buscó limitar la participación del Estado en todas aquellas actividades que fueran susceptibles de privatizarse, como por ejemplo la provisión de bienes privados y semiprivados, de los que estamos hablando. No obstante, es admisible que el Estado sea proveedor en el caso de ciertos bienes semiprivados que involucran calidad de vida como los mencionados, bien sea de manera directa o en articulación con el sector privado. En otros casos se permite que la provisión se realice únicamente por el sector privado, e incluso se le da una participación prioritaria, como es el caso de la oferta de servicios públicos domiciliarios en nuestro país. Aunque para este tipo de bienes el mercado tiene mayor presencia que el Estado, el protagonismo de este último es más claro para los denominados bienes públicos puros y bienes públicos comunes.

Los bienes públicos puros son los que responden a la primera descripción que hiciera Samuelson en 1954 puesto que no generan exclusión ni rivalidad. No obstante, son muy pocos los bienes que entran dentro de esta categoría como por ejemplo la justicia y la defensa. En el primer



caso la teoría sugiere que independientemente de la demanda de servicios relativos a la justicia que realicemos los ciudadanos al Estado, esta deberá estar disponible en la misma cantidad y condiciones para todos los demás. Por tratarse de un servicio para cuyo acceso no es necesario realizar un pago, todos los individuos independientemente de su capacidad económica deberían tener el mismo acceso y esperar el mismo trato por parte de los juzgados, tribunales y diferentes despachos de justicia. Esto mismo sucede para el caso de la defensa en manos del ejército nacional.

Los bienes públicos comunes, por su parte, permiten reconocer con mayor facilidad el campo de acción del Estado ya que están referidos en su mayoría a bienes y servicios de alcance localizado y que desde las normas han sido asignados a las entidades territoriales, en particular a los municipios y distritos en Colombia. Debido a que no se cobra por su acceso, no generan exclusión, no obstante, sí pueden generar rivalidad, en tanto están sujetos a situaciones de congestiónamiento por la alta demanda que reciben. Este sucede con las vías públicas en las grandes ciudades cuyo acceso y disfrute en determinados días y horarios es bastante difícil. Igual pasa con los parques públicos, por ejemplo, los fines de semana en tanto constituyen los espacios preferidos de esparcimiento de las familias. Igualmente pasa con los servicios de salud y educación cubiertos totalmente por el Estado, los cuales suelen sufrir de un gran congestiónamiento que puede afectar las posibilidades de acceso por parte de los ciudadanos, así como la calidad de los servicios recibidos.

De acuerdo con el federalismo fiscal los bienes públicos puros deben ser responsabilidad de la nación, debido a que su disponibilidad debe cubrir por igual a todo el territorio independientemente del lugar donde se encuentra el consumidor, como es el caso de la justicia. La provisión de este bien o servicio debe realizarse de manera uniforme, ya que no depende de la cultura, la geografía, o la economía del territorio. Esto es diferente cuando se hace referencia a los bienes comunes los cuales pueden ser responsabilidad de las entidades territoriales debido

a que su asignación debería realizarse de manera diferenciada atendiendo a las particularidades económicas, ambientales, geográficas y sociales y culturales. Como se demostró en el pasado, la Nación no resultó ser el nivel más idóneo para la provisión de estos bienes, ya que la solución más sencilla fue realizar una oferta uniforme para todo el territorio. Por su parte, la descentralización se consideró la mejor alternativa para garantizar un mejor acceso y provisión de estos bienes y servicios, ya que las autoridades serían responsables de ajustar la provisión a las necesidades y problemáticas en un marco social, económico y territorial particular.

La combinación entre responsabilidades centralizadas y responsabilidades descentralizadas en materia de gasto apunta a que los bienes públicos puros deben ser garantizados por la Nación mientras que los bienes públicos comunes se pueden asignar al nivel municipal o intermedio. No obstante, el federalismo fiscal no plantea esta regla como de obligatorio cumplimiento, en tanto cada país puede encontrar la fórmula que más convenga a sus características. En el caso de nuestro país los bienes públicos puros son responsabilidad de la nación, así como las funciones de distribución y de estabilización. Pero, aunque la función de proveer muchos bienes públicos comunes se les han asignado a los territorios, el nivel nacional ha mantenido la provisión de algunos de ellos, debido a su importancia e impacto para toda la nación, como sucede con la salud y la educación públicas; la formación para el trabajo, el bienestar familiar, entre otras.

### Enfoques teóricos sobre descentralización territorial

Además de las descripciones e interpretaciones realizadas en este capítulo sobre la descentralización territorial, esta no es la única lectura que se ha realizado a este fenómeno. Por lo que el propósito de esta sección será abordar algunos de los enfoques más importantes que han hecho referencia a este tema, en tanto todos ellos se ubican desde perspectivas disciplinares diferentes y permiten construir una visión más profunda y compleja de este proceso, más



allá de la visión institucional ampliamente difundida. Las diferentes interpretaciones han sido clasificadas por algunos autores que encontraron coincidencias en la forma como los diferentes textos hacían referencia a la descentralización. Estas coincidencias están descritas en términos tanto de las razones que motivaron la introducción de esta alternativa de dentro del diseño del Estado, como de los propósitos que perseguía su implementación.

**Tabla No 5:** Enfoques teóricos sobre descentralización territorial

<b>Enfoques</b>	<b>Características de la crisis</b>	<b>Propósitos de la descentralización</b>
<b>Político-administrativo</b>	Crisis fiscal: crisis de la deuda	Modernizar al Estado: reducir el tamaño del Estado nacional
	Crisis Administrativa: ineficiencia de la Nación en la asignación de bienes públicos	Racionalizar la administración pública: garantizar eficiencia, eficacia y orientación al usuario
<b>Democratizador</b>	Crisis del centralismo: evidenciada en la ausencia de espacios de participación social y política	Democratización: apertura de escenarios de participación política y social en las decisiones públicas
<b>Economicista</b>	Crisis del centralismo: una gestión pública ineficiente e ineficaz y un desarrollo regional desigual	Desarrollo económico local: el empoderamiento social contribuye a generar desarrollo económico
<b>Politicista</b>	Crisis del Régimen Político: deslegitimación de las élites gobernantes	Fortalecimiento simbólico del régimen político en busca de relegitimar al Estado
<b>Neomarxista</b>	Crisis de los Estados como generadores de desarrollo con base en industrialización	Reincorporar al colectivo social al sistema productivo del capitalismo
	Crisis de los antiguos modelos de producción capitalista	

**Fuente:** los autores

Aunque son diferentes las interpretaciones, así como variadas las clasificaciones que se han realizado alrededor de estas, en esta oportunidad se intentara dar cuenta de las aproximaciones más difundidas y tratadas por los autores. Tal como se muestra en la tabla no 5 uno de los enfoques o aproximaciones de mayor difusión sobre las razones que dieron lugar a la descentralización es el que la concibe como una reforma de tipo político administrativo. Efectivamente, el fenómeno se ha concretado en nuestros países mediante reformas de carácter constitucional y normativo que han dado lugar a una nueva distribución del poder, de las funciones y de los recursos entre los niveles del Estado, dando lugar a que las relaciones verticales superen en importancia a las relaciones horizontales (Falletti, 2010). La descentralización implicó la transferencia por parte del gobierno central de autoridad para tomar decisiones y administrar, dirigida a “sus organizaciones de campo, unidades administrativas locales, organizaciones semiautónomas y paraestatales, gobiernos locales y organismos no gubernamentales” (Rondinelli y Cheema, 1983, p18). En esta interpretación tanto la crisis de la deuda como la crisis del centralismo pusieron en evidencia la incapacidad de la Nación de atender los asuntos territoriales de manera que garantizara niveles adecuados de alcance y calidad en los servicios sociales. Por lo tanto, la mejor solución era introducir un mecanismo que permitiera tanto enfrentar el excesivo gasto público concentrado en la nación, trasladando la responsabilidad a los niveles subnacionales, como mejorar la asignación en materia de bienes de impacto localizado.

Esta corriente concibe a la descentralización como una herramienta dentro del conjunto de alternativas propuestas por la Nueva Gestión Pública en tanto sería funcional a los propósitos de eficiencia, eficacia, transparencia y orientación al usuario propuesto por esta nueva perspectiva teórica, ahora reinante en la configuración de la administración pública de nuestros Estados. La concepción de la descentralización territorial como una herramienta de gestión ha sido propuesta y promovida por los organismos de crédito internacionales, como el Banco Mundial,



el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales lograron imponerla como parte de los condicionantes para la asignación de créditos a nuestros países (Litvack J, Ahmad J, Bird R, 1998).

No obstante, la descentralización territorial ha sido defendida de manera importante por otros autores que la valoraron por sus propósitos democratizadores. Para los autores que se ubican en esta perspectiva, la descentralización fue motivada por el excesivo centralismo que llevó a que las decisiones más importantes del Estado se tomaran desde las oficinas de los organismos nacionales dejando de lado la voz de los ciudadanos ubicados en los territorios. Estas interpretaciones se ubican desde dos lugares distintos, la participación política y la participación ciudadana. En primer lugar, dado que la dinámica decisional se ubicó en la nación, cuando las autoridades ejecutivas, los alcaldes y gobernadores, no eran seleccionados mediante elección popular, la dinámica partidista no logró su pleno desarrollo en los territorios, limitando la consolidación de movimientos y partidos políticos, distintos al partido liberal y el partido conservador (Gaitán y Moreno, 1992). En segundo lugar, debido al hecho que las decisiones no se tomaban desde los ámbitos territoriales, las comunidades no disponían de escenarios de diálogo entre ellas y con las autoridades, que permitieran incorporar su voz en los procesos de planeación que involucraban asuntos relativos a sus condiciones de vida.

Esta perspectiva concibe a la descentralización como la mejor alternativa de democratización en tanto su objetivo debería ser aumentar el espectro de derechos y libertades, involucrar a los sectores sociales ignorados en los ámbitos representativos y garantizar un incremento en el control social y la participación ciudadana en la gestión de las instancias y organismos administrativos (Borja, 1987; Restrepo, 2000). De acuerdo con Beteta y Rubio (2006) la descentralización aporta elementos “para mejorar la calidad de la democracia, insertar los países en la globalización y para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos” (p. 32). Para lograr estos propósitos era necesario avanzar en el reconocimiento de la existencia

de las colectividades locales y de su capacidad para intervenir en la construcción conjunta de proyectos de interés colectivo. Diferentes autores plantearon la necesidad de lograr una mayor articulación entre la sociedad y el Estado como mecanismo para generar mejores resultados en la intervención de asuntos públicos (Atkinson y Coleman, 1989; Geddes, 1990, Mann, 2012)

Por su parte, las perspectivas económicas, también responden a diferentes corrientes, pero en este caso se incluyen aquellas que consideran que la descentralización, al trasladar los procesos de decisiones a los espacios locales y empoderar a las comunidades en la construcción colectiva de proyectos, puede generar desarrollo económico local. Uno de los exponentes más representativos de esta postura es Boisier (1997) quien propone que el poder regional derivado de un proyecto político, resultado de la descentralización, es el instrumento más significativo para catalizar el crecimiento económico y para convertir este crecimiento en desarrollo. Desde estas posturas la competitividad no solo está ligada a las empresas, al equilibrio de la economía y a las políticas formuladas desde el nivel central, sino que también depende de la capacidad que tenga cada espacio territorial para enfrentar su propio desarrollo mediante la articulación entre los sectores público, privado y social (Finot, 2005). Estos autores consideran que la descentralización incide de manera significativa en el surgimiento y la expansión de las iniciativas locales de desarrollo en tanto el desarrollo local endógeno se convierte en una alternativa posible y los gobiernos regionales adquieren el carácter de actores pertinentes en la puesta en marcha de políticas dirigidas a generar desarrollo territorial (Aghón, Albuquerque, y Cortés, 2001).

Desde la perspectiva económica es posible encontrar otras propuestas que conciben las crisis que motivaron la descentralización como crisis originadas en la actuación del Estado, pero también como crisis de la economía. En el primer caso, se ubican los autores que resaltan el fracaso del Estado como promotor del desarrollo y los que se refieren a la crisis de los viejos patrones de acumulación capitalista. Como veíamos antes los Estados



latinoamericanos adoptaron durante la segunda mitad del siglo pasado el modelo desarrollista de Sustitución de Importaciones, cuyo propósito era transitar de una economía agrícola a una economía industrializada. No obstante, el experimento se caracterizó por un excesivo proteccionismo del Estado a la industria nacional mediante una política arancelaria que eliminó la competencia para los productos producidos nacionalmente. Estas medidas derivaron en industrias débiles que no evolucionaron al ritmo de la competencia y que quebraron una vez las fronteras fueron abiertas para permitir la entrada de mercancías del resto del mundo.

Por su parte, se habló también de la crisis de los viejos patrones de acumulación industrial característica de los Estados nacionales y el surgimiento de la sociedad global, que se enfrentó a un sistema desterritorializado y elástico, que fue descrito como “post-fordista”, el cual demandaba la transformación de las instituciones políticas (Castells, 1998; 1997). Desde esta perspectiva, la producción de bienes impuesta por el fordismo en la que la cadena de producción se concentraba en el mismo lugar y se generaban productos idénticos, dio paso, con la transformación de la sociedad, a la producción de bienes diferenciados en tamaño, forma, y composición. Además, la forma de producir varió a cadenas de producción ubicadas en lugares distintos del globo. Para enfrentar estas nuevas alternativas de producción y comportamiento de la economía era necesario darles protagonismo a los territorios con el ánimo de lograr primero un disciplinamiento social que permitiera la reincorporación de las fuerzas productivas al mercado (Gaitán y Moreno, 1992).

Otras interpretaciones plantean que la descentralización no fue inspirada por la necesidad de hacer más eficiente al Estado ni más democrático u orientado al desarrollo local. En lugar de ello, se trató más de una táctica de las élites gobernantes para conservar el control del poder público que venían detentando desde siempre, aunque esto significara perder parte de éste (Orlansky, 1998). La pérdida de legitimidad derivada de la ineficiencia del modelo centralizado se hizo evidente a través de la protesta social de los años 70 en

Colombia. Por lo que la descentralización se convirtió en la mejor alternativa para apaciguar los ánimos sociales y relegitimar al Estado. Para ello era necesaria la designación de autoridades propias y la producción de escenarios propicios para la intervención de los ciudadanos en las determinaciones territoriales. Más que un instrumento para aumentar los niveles de eficiencia de la administración pública y democratizar al Estado mediante decisiones que incorporan la voz ciudadana, la descentralización se consideró una alternativa apropiada para mantener el control de los cargos más importantes por parte de las familias gobernantes.

## **DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

---

La descentralización territorial puede ser definida en términos generales como el traslado de funciones, recursos y autoridad para tomar decisiones, desde la Nación hacia las entidades territoriales (Hernández, 1999). Esto implica la existencia de tres grandes dimensiones o manifestaciones de la descentralización territorial, la descentralización fiscal, la descentralización administrativa y la descentralización política. Debido a que este capítulo hace referencia a la participación tanto del nivel central como de los territorios en las responsabilidades de la Rama Ejecutiva, el énfasis está puesto en la descentralización administrativa, cuya configuración tuvo un periodo de gran dinamismo en Colombia en las últimas décadas del siglo pasado. Fueron varias las normas que formaron parte del paquete normativo a través del cual se realizó la transferencia de funciones de provisión desde la Nación hacia los municipios, dando lugar a la conocida descentralización municipalista. El municipio se consideró el ámbito natural de las relaciones directas entre el Estado y la sociedad, por lo que es hacia donde se debían dirigir de manera prioritaria las responsabilidades de provisión directa de bienes y servicios colectivos. En un primer momento, la descentralización con énfasis municipalista fue el mecanismo idóneo para generar eficiencia y eficacia de la intervención estatal, reducir la inconformidad social y relegitimar al Estado (Ortiz Cañón y otros 1997).



Una de las normas más importantes de este paquete normativo fue la ley 12 de 1986, que además de tener significado en materia administrativa, intervino aspectos relativos a la descentralización fiscal, en particular lo concerniente a las transferencias que recibían los municipios como participación en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esta ley aumentó la transferencia destinada a los municipios proveniente del IVA y estableció los diversos sectores de inversión hacia los cuales debían orientarse estos recursos. Dichos sectores estaban referidos a funciones que anteriormente le correspondían a la Nación y que en adelante serían asumidas por los municipios, los cuales abarcaban una importante cantidad de funciones descritas tanto en la ley 12 como en sus decretos reglamentarios (77, 78, 80 y 81 de 1987). Dichas funciones involucraron responsabilidades en materia de vías, recreación y deporte, transporte, infraestructura urbana, vivienda, nutrición, niñez, servicios públicos domiciliarios, salud, educación, cultura, asistencia de carácter técnico al desarrollo rural y tercera edad. La inversión de los recursos se podría dirigir específicamente a la construcción, ampliación y mantenimiento de:

- Infraestructura para el agua potable relativa a redes de acueductos, plantas de tratamiento y alcantarillado
- infraestructura vial referente a vías urbanas y rurales y centrales de transporte;
- Obras públicas
- Infraestructura educativa para primaria y secundaria
- Instalaciones físicas para puestos de salud, ancianos, y atención a la infancia
- Construcción de las casas de cultura.
- Escenarios deportivos, parques, plazas de mercado y plazas de ferias.

Estos recursos también podían destinarse a actividades como:

- Saneamiento básico
- Redes de electricidad a nivel urbano y rural
- Proyectos ambientales
- Garantizar los servicios de agua potable y saneamiento básico, mataderos públicos y plazas de mercado, y saneamiento básico.
- Asistencia técnica agropecuaria dirigida a los pequeños productores y desarrollo rural
- Servicio de transporte público urbano y suburbano relacionado con el otorgamiento de licencias y tarjetas de operación, rutas, horarios, tarifas, número de taxis, capacidad transportadora de las empresas, sanciones y otras
- Nutrición para la infancia y la tercera edad

El traslado de estas funciones sin embargo no estuvo acompañado de una evaluación que permitiera medir los niveles de capacidad de los municipios, los niveles de capacidad requeridos para asumir las nuevas funciones ni la diferencia entre ambos. La importancia de este aspecto es significativa, en especial tomando en cuenta que estas primeras funciones exigían diferentes niveles de capacidad en términos técnicos, fiscales y administrativos (Gaitán y Moreno, 1992) y que todos los municipios son diferentes no solo en la dotación de estos factores, sino también en términos sociales, económicos, ambientales y geográficos. Como consecuencia se realizó una transferencia de responsabilidades sin que los municipios estuvieran preparados para hacerles frente, en particular los que tenían niveles bajos de capacidad técnica que es el caso de la gran mayoría (Pening, 2003).



Aunque estas normas fueron derogadas con la Constitución política de 1991 esta última mantuvo el énfasis de la descentralización administrativa en los municipios y las leyes que permitieron desarrollar la dimensión funcional de la descentralización también asignaron responsabilidades con sesgo sectorial uniforme para todos los municipios. En lugar de asignar funciones mediante una sola norma como sucedió con la ley 12, la asignación se ha realizado a través de un amplio agregado normativo que ha gozado de la adición constante de sectores y responsabilidades para las entidades territoriales. La base de estas normas ha sido el artículo 311 de la Constitución de 1991 en el cual el municipio es responsable de garantizar los servicios públicos que establezcan las leyes, propender por la dotación de las obras de infraestructura que se requieran para generar desarrollo social y económico, adelantar los procesos de ordenamiento físico del territorio, incentivar la participación de las comunidades, el avance de carácter social y cultural de las comunidades que habitan su territorio y garantizar el cumplimiento de todas las demás obligaciones que les asignen las diferentes normas.

Además de entregar obligaciones de inversión y con énfasis sectorial, las normas han hecho referencia a una gran cantidad de funciones de gestión. El primer grupo incluye aquellas que podrían ser consideradas misionales en tanto involucran los fines esenciales del Estado, sobre las cuales giró el debate alrededor de la centralización y la descentralización. El otro grupo hace referencia a las funciones de apoyo a la gestión pública, las cuales han sido desarrolladas con el fin de garantizar los propósitos de las que corresponden al primer grupo. Dentro de las funciones de gestión se encuentran las relativas a la planeación, el presupuesto, la gestión tributaria, el ordenamiento físico del territorio, entre otras. Estas funciones normalmente se materializan a través de una o más clases de instrumentos de gestión cuyo propósito es darle orden a la forma como se administran los intereses sociales.

En ese sentido, el plan de desarrollo, que es una de las herramientas más importantes para las autoridades ejecutivas de elección popular de los tres niveles del Estado,

debe indicar la forma como la autoridad respectiva proyecta invertir los recursos públicos durante los cuatro años de su mandato para garantizar la generación de infraestructuras y la garantía de los diferentes servicios sociales. La gestión de esta herramienta a su vez requiere del uso de otros instrumentos que sirven para planificar las inversiones anuales, tomando en cuenta los recursos disponibles, como son el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), o Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC). Debido a que este conjunto de funciones y las herramientas de gestión que se derivan de él se desarrollarán más adelante, el propósito de esta sección será profundizar en la comprensión de las funciones misionales o de inversión que han sido otorgadas a los niveles subnacionales después de la Constitución de 1991.

Una revisión normativa exhaustiva de este conjunto de funciones realizada a 86 leyes permitió identificar por lo menos 26 sectores sobre los cuales las entidades territoriales han recibido responsabilidades, sumando cerca de 300 funciones para los municipios (ver tabla No 6). Debido a que el nivel de exigencia técnica, administrativa y fiscal requerido para su materialización es diferente fue posible hacer una clasificación en funciones de dificultad alta y funciones de dificultad baja. Las primeras agrupan las obligaciones municipales que requieren recursos para proyectos específicos o la construcción de infraestructura, y que se consideran gastos de inversión. Por otro lado, están las funciones de dificultad baja en tanto incluyen actividades que, si bien implican responsabilidades de carácter sectorial cuyo impacto debería derivar en un beneficio social, pueden llevarse a cabo mediante el ejercicio de tareas de los miembros de la administración municipal y por lo tanto se pueden cubrir con gastos de funcionamiento. Estas funciones incluyen actividades de carácter administrativo y de evaluación, inspección, control o vigilancia.

De acuerdo con esta clasificación, aunque en proporción las funciones de dificultad baja duplican en cantidad a las de dificultad alta, estas últimas son significativas en términos de recursos. Esto implica que las normas que siguieron a la Constitución del 91 son bastante exigentes con la capacidad de respuesta de los municipios independientemente de su tamaño.

**Tabla No 6:** Sectores funcionales y leyes que asignan funciones a los municipios

No	Sector	Leyes que asignan funciones	No de funciones asignadas
1	Educación	1874 de 2017, 1775 de 2016, 1651 de 2015, 1650 de 2015, 1546 de 2012, 1503 de 2011, 1297 de 2009, 1269 de 2008, 1064 de 2006, 1029 de 2006, 962 de 2005, 715 de 2001, 397 de 1997, 115 de 1993.	46
2	Deporte y recreación	1445 de 2011, 1389 de 2010, 715 de 2001, 582 de 2000, 494 de 1999, 344 de 1996, 181 de 1995.	18
3	Ambiente	99 DE 1993, 1861 de 2017, Decreto Ley 870 de 2017, 1444 de 2011, 1333 de 2009, 1263 de 2008, 1150 de 2007, 617 de 2000, 715 de 2001	18
4	Infraestructura y transporte	1682 de 2013, 787 de 2002, 715 de 2001, 383 de 1997, 388 de 1997, 276 de 1996, 105 de 1993.	11
5	Cultura	Ley 1675 de 2013, Ley 1379 de 2010, Ley 1185 de 2008, 715 de 2001, 397 de 1997.	12
6	Servicios públicos domiciliarios	1341 de 2009, 1215 de 2008, 1176 de 2007, 1117 de 2006, 732 de 2002, 689 de 2001, 715 de 2001, 632 de 2000, 143 de 1994, 142 de 1994.	23
7	Vivienda	Decreto Ley 890 de 2017, y leyes 1796 de 2016, 1537 de 2012, 1229 de 2008, 546 DE 1999, 400 de 1997, 388 de 1997, 715 de 2001, 9 de 1989.	17
8	Desastres	1523 de 2012, 715 de 2001	13
9	Desarrollo económico	1014 de 2004, 905 de 2004, 715 de 2001, 590 de 2000,	5
10	Desarrollo agropecuario	1876 de 2017, 811 de 2003, 160 de 1994, 101 de 1993	11
11	Turismo	1558 de 2012, 300 de 1993,	7
12	Tercera edad	1850 de 2017, 1276 de 2009, 1315 de 2009, 1251 de 2008, 687 de 2001.	31

**Tabla No 6:** Sectores funcionales y leyes que asignan funciones a los municipios

No	Sector	Leyes que asignan funciones	No de funciones asignadas
14	Salud	715 de 2001, 100 de 1993	23
15	Centros de reclusión	1709 de 2014, 1361 de 2009, 1257 de 2008, 715 de 2001	6
16	Género	1257 de 2008	3
17	Desplazamiento	1448 de 2011, 387 de 1997	9
18	Infancia y adolescencia	1622 de 2013, 1098 de 2006	6
19	Discapacidad	1618 de 2013, 1346 de 2009, 1145 de 2007, 715 de 2001	10
21	Orden Público, seguridad, convivencia ciudadana	418 de 1997, 715 de 2001, 4 de 1991	3
22	Restaurantes escolares	715 de 2001	1
23	Empleo	715 de 2001	1
24	Bienestar familiar	1361 de 2009	1
25	Justicia	715 de 2001	1
26	Juventud	1622 de 2013	21
<b>TOTAL</b>			<b>297</b>



## Funciones de dificultad baja

Este conjunto que es el más numeroso se pudo agrupar por afinidades funcionales, que incluyen las funciones de gestión o de carácter administrativo, las de inspección, control y vigilancia y las de generación de escenarios para la participación y la protección de derechos humanos.

- **Funciones de gestión:**
- **Administrar los recursos de transferencias:** los municipios tienen que garantizar la ejecución de los recursos provenientes del nivel central del Estado por concepto de Sistema General de Participaciones (SGP) para cubrir los servicios educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general. El conjunto de responsabilidades es distinto, para los primeros dos sectores, cuando se trata de municipios certificados o no certificados. En el primer caso, normalmente se trata de entidades de gran tamaño a los que les corresponde garantizar la identificación de la población que será beneficiada con los recursos públicos, la sistematización de esta información y la garantía del acceso a los servicios mediante prestadores públicos, privados o mixtos. En el caso de las entidades no certificados su función se reduce normalmente a la identificación de la población a ser beneficiada y su reporte al departamento. En ambos casos, y para los demás sectores, los municipios deben ejecutar los recursos atendiendo a las condiciones establecidas y adelantar sus procesos de planeación con cargo a sus recursos propios o que puedan ser incluidos en la planeación nacional o departamental en relación con estos sectores.
- **Diseño de planes, programas y proyectos:** todas las funciones asignadas en los diferentes sectores de los municipios pueden y deberían ser incluidas en sus procesos de planeación, aunque los municipios se

ven obligados a limitar sus intervenciones dentro del margen que le permiten sus recursos. No obstante, algunas normas han establecido para estas entidades la necesidad de formular planes específicos, relativos a actividades y sectores puntuales, como son los casos del sector deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre; transporte e infraestructura; gestión del riesgo de desastre y desarrollo turístico. De igual manera se deben formular políticas públicas específicas en materia de juventud e infancia y adolescencia, y se debe incluir en el plan de desarrollo un capítulo especial sobre género.

- **Sistemas de información:** En este aspecto los municipios deben llevar registros puntuales de información por ejemplo para evidenciar las estadísticas relativas a la gestión ambiental de la entidad; establecer las necesidades de vivienda de interés prioritario y de interés social en su territorio; establecer el censo de las personas afectadas por actos terroristas; diseñar y actualizar la base de datos que permita ubicar e identificar a la población en situación de discapacidad; llevar un banco de datos sobre la población adulta mayor; aportar información al sistema nacional de información sobre juventud; realizar estratificaciones de los inmuebles residenciales y definir nomenclaturas alfanuméricas precisas a cada predio; y deben crear un observatorio familiar regional.
- **Procedimientos administrativos:** A los municipios les corresponde instaurar el instrumento de Compromiso Ambiental mediante acuerdo municipal; declarar y manejar los bienes de importancia cultural de su territorio; ejercer funciones de policía para imponer y ejecutar multas, decomisos definitivos y demás sanciones correspondientes por faltas contra el patrimonio cultural de la Nación; y pueden reglamentar y ejecutar el cobro de la estampilla “Pro-cultura”. Les corresponde asimismo ordenar la demolición de toda construcción que por su condición de deterioro pueda



amenazar la vida o la salubridad de las personas que lo habitan o de otras personas; reconocer y declarar zonas y bienes de carácter municipal como recursos turísticos de interés público, entre otras.

- **Relaciones con otras entidades públicas, entidades y empresas privadas y la sociedad civil:** Sobre esta materia los municipios deben realizar una gran variedad de actividades la mayoría de las cuales tiene que ver con sus vínculos con la sociedad civil. En ese sentido les corresponde incentivar y organizar la actividad del reciclaje, brindar orientación a las mujeres afectadas por la violencia, hacer acompañamiento social a las familias beneficiadas con vivienda de interés social e interés prioritario, y hacer seguimiento a la población desplazada. En relación con el sector privado deben Incentivar el remplazo de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros cuando superen la vida útil, autorizar el desarrollo de redes para asegurar la disponibilidad de servicios públicos, y apoyar a las empresas en la restitución de bienes de su propiedad. Generar incentivos para la provisión de vivienda de interés social y de interés prioritario. Gestionar estrategias de cooperación internacional e inversión privada orientada a la población con discapacidad y adulta mayor. Preservar el orden público en articulación con la policía nacional, entre otras.

- **Creación de comités o comisiones:**

Los municipios deben crear comités, consejos o comisiones técnicas en diferentes sectores como cultura, juventud, gestión del riesgo, etc., los cuales se componen tanto de representantes de las administraciones territoriales como de ciudadanos vinculados a los sectores específicos dentro de los que se crean. El propósito de estas instancias es, en la mayoría de los casos, servir como mecanismo de diálogo y articulación entre los gobernantes y las comunidades en los procesos de diseño de políticas o definición de planes, y en el seguimiento a la ejecución de estos.

El propósito es canalizar las propuestas que permitan la solución a los problemas y necesidades más importantes relativos al sector, así como la identificación de potencialidades y oportunidades que se puedan aprovechar para generar desarrollo económico, ambiental, político, social y cultural. Para ello se deben crear:

- Consejos Municipales de Cultura
- Consejos distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres
- Comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias sobre Riesgo de Desastres
- Comités Territoriales de Justicia Transicional
- Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
- Consejos departamentales y municipales de política social
- Comités de discapacidad CMD y CLD
- Consejo Municipal de Desarrollo Rural
- Consejo Consultivo de Turismo
- Comisiones de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes
- Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud
- **Generación de espacios de participación:**

Las normas les asignan a los municipios la responsabilidad de generar espacios de participación, diálogo e intercambio, donde los ciudadanos tengan la oportunidad de reflexionar y fortalecer los vínculos no solo con la ad-



ministración, sino principalmente con otros ciudadanos. En algunos casos las normas simplemente dejan abierta la posibilidad, por ejemplo, de generar estos espacios para incentivar la participación social y las diferentes expresiones en materia de cultura, deportes, salud; la generación de redes de apoyo y acciones comunitarias y familiares y de la administración municipal a las personas de la tercera edad; y la generación de escenarios públicos de concentración, diálogo y de convivencia intra e intergeneracional. En otros casos, las responsabilidades municipales se refieren a la generación y apoyo de espacios de participación específicos, como son los Foros Educativos Municipales, las Mesas de Participación de población víctimas de la violencia por el conflicto armado, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, los Consejos Municipales de Juventud y las veedurías juveniles, entre otros. Estos espacios, por su parte deben crearse o incentivarse mediante acciones concretas de la administración, la cual debe garantizar entre otros aspectos, recursos de apoyo y espacios físicos que permitan su normal funcionamiento.

- **Inspección, Control y vigilancia:**

- Los municipios son responsables de velar por las condiciones y el acceso a la educación de sus niños y jóvenes y deberán articularse con el Ministerio de Educación Nacional para garantizar que los centros educativos de carácter privado funcionen en el marco del régimen de costos y tarifas que les corresponde. Igualmente, son responsables de garantizar que las instituciones educativas no cobren costos adicionales a los padres de familia, distintos a los aprobados por concepto de matrículas, pensiones o cobros periódicos y tienen que evaluar anualmente a los rectores y directores de estos establecimientos.
- En materia urbanística deben velar porque las nuevas urbanizaciones dispongan de un porcentaje específi-

co de viviendas para población en condición de discapacidad y adultos mayores, y que dichos proyectos dispongan de áreas para la construcción de escenarios orientados a la recreación y al deporte. También deben velar porque los proyectos de inversión pública incorporen un análisis de riesgo de desastres.

- De igual manera, los entes municipales son los responsables de autorizar y controlar a las academias, gimnasios y los demás establecimientos privados dedicadas al deporte, la educación física y las artes marciales con el fin de que estos servicios respondan con los parámetros de salud, higiene e idoneidad deportiva exigidos.
- En lo que se refiere a la población adulta mayor deben evaluar y apoyar los programas y planes de ayuda alimentaria y de entrega de medicinas gratuitas; evaluar la calidad de los servicios que esta población recibe en los centros de cuidados prolongados y que estos cuenten con la infraestructura adecuada. En cuanto a medicamentos, son responsables de exigir a los productores y distribuidores el uso de tecnologías que permitan la señalización de éstos para evitar falsificación, adulteración, vencimiento y contrabando.
- En referencia al ambiente y los recursos naturales renovables son responsables de desarrollar responsabilidades de control y vigilancia sobre el traslado, transformación, uso, disfrute y comercialización de los recursos naturales.

### Funciones de dificultad alta

En este grupo se incluyen las funciones que requieren de un esfuerzo fiscal importante por parte de los municipios, las cuales se pudieron agrupar en tres conjuntos, las primeras están referidas a la ejecución de programas y proyectos que requieren la inversión de recursos, la construcción de infraestructuras y la creación de instancias organizacionales.



- **Programas y proyectos que requieren asignación de recursos**

Este grupo de funciones es el más numeroso y variado dentro del conjunto de responsabilidades de dificultad alta, puesto que involucra gastos diferentes de intervención y de cantidad de recursos.

El sector más complejo en materia de descripción de responsabilidades es el de educación sobre el cual las entidades territoriales deben destinar recursos para llevar a cabo apoyos pedagógicos, terapéuticos y tecnológico a población con discapacidad, conjuntos sociales con carencias de formación básica; para la educación campesina y rural con énfasis en formación técnica; para garantizar el servicio educativo en zonas de difícil acceso; para la formación y profesionalización de etno-educadores, educadores en el área extraescolar y el mejoramiento profesional de los educadores en general y podrán cofinanciar el crédito educativo del ICETEX para la educación y perfeccionamiento de los docentes.

Los municipios tienen que asignar recursos propios para la ejecución de los planes remediales de las instituciones educativas que obtengan resultados negativos en su evaluación anual. Deben financiar granjas o huertas escolares en los establecimientos educativos que consideren y se les motiva para que se asocien con otros municipios con el fin de crear instituciones educativas de carácter asociativo; para que estimulen, también con recursos, la generación de asociaciones sin ánimo de lucro o de economía solidaria para crear establecimientos educativos y para la generación de escenarios de pedagogía para el fomento de la educación extraescolar. De igual manera deben incentivar la investigación, creación y generación de currículos y pedagogías, pueden generar estímulos a los organismos que lleven a cabo estas actividades; propender por aumentar la calidad y la disponibilidad de servicios educativos y destinar recursos propios para transporte escolar.

En relación con los otros sectores los municipios son responsables de brindar oportunidades de trabajo a los deportistas que han logrado reconocimiento y generar progra-

mas que conduzcan a incentivar las prácticas deportivas, recreativas, aprovechar el tiempo libre y la educación física en su municipio. Deben adoptar propuestas de protección y conservación ambiental de nivel regional, y apoyar a las corporaciones autónomas regionales en la generación e implementación de estos planes. Construir infraestructuras o desarrollar propuestas de descontaminación de corrientes o depósitos de agua; proyectos de manejo, disposición y reciclaje de desechos líquidos y sólidos y de centros de generación de contaminación del aire; y obras y proyectos de para recuperación de suelos, prevención de inundaciones y recuperación de lechos de agua. Asimismo, deben proteger y mantener la propiedad pública colindante con las carreteras nacionales, que haya sido comprada para la ampliación de la red vial. Son responsables de respaldar a las personas o conjuntos de individuos que se dediquen a labores de carácter cultural, por lo que les corresponde crear bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, así como generar incentivos y créditos para artistas destacados. Deben participar con recursos y con los otros niveles del Estado, en la consolidación y desarrollo, la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y deberán crear propuestas para incentivar labores de investigación y clasificación científica de los bienes muebles declarados como patrimonio cultural ubicados en los museos.

Los municipios deben apoyar a las empresas dedicadas a los servicios públicos incentivadas por el nivel intermedio y la nación, podrán prestar directamente los servicios sociales que sean de formen parte de sus funciones y podrán cubrir, con subsidios, los costos derivados del acceso en los domicilios, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3. Deben promover, respaldar e intervenir en el desarrollo de programas y proyectos de vivienda de interés social a nivel urbano y rural, comprar predios o inmuebles para desarrollar este tipo de planes, adelantar las acciones requeridas para la garantizar la infraestructura necesaria en materia de servicios públicos, otorgar subsidios de vivienda, y promover mecanismos para que la población beneficiada con este tipo de proyectos pueda generar ingresos. Son respon-



sables de acondicionar las áreas urbanas y rurales de alto peligro, trasladar de asentamientos y apoyar a otros municipios que se encuentran en condiciones de catástrofe o calamidad pública. Pueden cubrir gastos funerarios cuando las víctimas del conflicto armado no dispongan de recursos, brindarles albergue temporal y asistencia alimentaria, y formular y desarrollar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a población víctima de la violencia.

Les corresponde crear al menos una comisaría de familia y crear e implementar propuestas de cuidado especializado para los niños, las niñas y los adolescentes que sean víctimas de violencia. Establecer propuestas de identificación y atención temprana de discapacidad para los niños y niñas, financiar las inspecciones de policía; apoyar con recursos las labores de la fuerza pública; incentivar iniciativas de empleo y la atención a población desempleada. Deben llevar a cabo labores de impulso y respaldo al emprendimiento de nuevas propuestas empresariales e invertir en la ejecución de proyectos productivos en áreas rurales prioritarias y en la generación de cadenas de producción, comercialización, procesamiento y consumo de alimentos producidos en actividades campesinas u otras alternativas de producción a pequeña escala. Les corresponde prestar asistencia técnica agropecuaria y cofinanciar con la Nación la adquisición de terrenos en favor de poblaciones involucradas en proyectos reforma agraria, participar en la creación y funcionamiento de cadenas productivas y fortalecer las capacidades de las UMATAS.

Son responsables de apoyar en la dotación de servicio público e infraestructura a las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario y adelantar acciones de aseo y embellecimiento que permita conservar o mejorar los lugares, infraestructuras y monumentos históricos de la entidad territorial. Deben adelantar proyectos para incentivar y resguardar los derechos de la población adulta mayor; Capacitar a las personas que tienen bajo su cuidado, de manera formal o informal, adultos mayores; Favorecer e incentivar la producción de ingresos a mediante oportunidades de empleo, ejecución de alternativas productivas

y la creación de emprendimientos sociales para los adultos mayor; incentivar y promover el acceso a los nuevos desarrollos tecnológicos y al teletrabajo como estrategias para generar ingresos y empleos. Son responsables de incentivar la disposición permanente y constante de recursos físicos, técnicos, humanos, especializados y financieros que garanticen la marcha del sistema de juventud y de la ejecución de propuestas que contribuyan al disfrute real de los derechos de los jóvenes; y llevar a cabo acciones de distinta naturaleza para los que jóvenes que han sido afectados por el conflicto armado, y jóvenes provenientes de zonas rurales puedan regresar y desarrollar sus capacidades. Deberán destinar recursos para financiar la creación de los consejos municipales de juventud y disponer del espacio físico y los elementos básicos para garantizar su funcionamiento. Finalmente les corresponde destinar recursos para garantizar la inclusión de la población pobre y en condición vulnerable al Régimen subsidiado, fortalecer el sistema de centros y puestos de salud y aportar al fondo para los ancianos indigentes de su territorio.

- **Construcción de infraestructura**

Como se mencionó previamente, las primeras funciones asignadas a los municipios en las últimas décadas del siglo pasado pusieron énfasis en la construcción, mantenimiento, remodelación de las infraestructuras locales en los diferentes ámbitos que corresponden a la vida de las comunidades. Sin embargo, aunque la ley 12 de 1986 ya no se encuentra vigente, las diferentes leyes que se expidieron luego de la Constitución de 1991 también han incorporado la construcción de infraestructuras como parte fundamental del propósito de las entidades municipales. Las nuevas normas conservaron las primeras funciones relativas a este sector en lo correspondiente a la generación, conservación y remodelación de instalaciones educativas y de salud estatales; de obras viales y de servicios públicos; de escenarios deportivos, áreas para la recreación, parques, zonas verdes y demás equipamientos del espacio público; entre otras. No obs-

tante, las entidades territoriales deben asumir cada vez mayores responsabilidades en este tema, en tanto hoy día deben participar en la construcción o ampliación de cárceles y centros de reclusión, y en la disposición de infraestructuras para el adulto mayor, como es el caso de los centros de vida, y las granjas para el adulto mayor. Las diferentes normas también les han asignado a los municipios la responsabilidad de garantizar que la infraestructura en general se adecúe a los requerimientos de la población con discapacidad, el adulto mayor y las estrategias de desarrollo propuestas para su territorio como las relativas a la promoción del turismo.

- **Generación de instancias organizacionales**

En el proceso de asignación de algunas funciones, las normas han establecido la creación obligatoria de instancias dentro de la estructura administrativa municipal, como por ejemplo de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, una instancia permanente responsable de la política de discapacidad, una dependencia (secretaría, dirección, oficina, etc.) responsable de la dirección y articulación de las actuaciones de política en materia de juventud, y un ente deportivo municipal.

# CAPITULO 4

---

## RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS

---



---

En este capítulo se van a analizar las tres principales fuentes de ingresos que tienen las entidades territoriales, en particular los municipios, para viabilizar el cumplimiento de las obligaciones que les han asignado los marcos constitucional y legal, referidas a los diferentes sectores mencionados en el capítulo anterior. Aunque la asignación de funciones debería estar directamente vinculada con la disponibilidad de recursos, en especial de aquellos que se producen al interior del territorio de las entidades territoriales, en la práctica no todos los territorios cuentan con la capacidad fiscal suficiente. Debido a esto los Estados han creado mecanismos a través de los cuales el nivel central les traslada recursos a los entes subnacionales con el propósito de incrementar las capacidades institucionales frente a la generación de bienes y servicios públicos. Este capítulo se va a dedicar a la revisión de las tres principales fuentes de ingreso de las entidades territoriales en Colombia, que incluyen los impuestos, las transferencias intergubernamentales y las regalías.

## IMPUESTOS MUNICIPALES

---

El federalismo fiscal, que hace referencia a la conjunción entre centralización y descentralización en la función de provisión de bienes, establece que el nivel nacional debe mantener todas las responsabilidades que por sus características e impacto sobrepasan los ámbitos regionales y locales, mientras que los gobiernos territoriales se deben ocupar de las funciones cuyo efecto sea visible en los ámbitos subnacionales. Además de una repartición adecuada de responsabilidades entre el centro y las entidades territoriales es necesario garantizar una articulación entre funciones y recursos en lo que Bird (2001) denomina el “principio de correspondencia”. Esto implica que la zona que asume la función sea responsable de los costos relacionados con ella, que la obligación del gasto corresponda con la de recaudar y que haya articulación entre el compromiso de financiamiento y la responsabilidad política. Por lo tanto, si un nivel jurisdiccional recibe una responsabilidad cuyos efectos se ubican al interior de su ámbito geográfico se espera que dicha entidad sea responsable de los costos que genera. Esto implica que cada ente territorial debería disponer de una capacidad para recaudar apropiada para poder desarrollar las funciones asignadas que permitan dar solución a las necesidades y problemas de sus comunidades. Igualmente, las autoridades responsables de tomar las decisiones, relativas al logro de las obligaciones atribuidas a la entidad sobre las cuales se decide la asignación y distribución de los recursos disponibles, deben pertenecer al respectivo territorio. Con lo cual las decisiones de impacto localizado no deberían tomarse por autoridades externas.

Desde esta interpretación la descentralización es considerada una herramienta orientada a generar mayor eficiencia en la administración de los recursos monetarios puesto que las decisiones deben consultar las particularidades propias de los ámbitos donde se producen con lo cual sería posible lograr una articulación entre necesidades y soluciones y hacer una asignación más adecuada de los recursos. Entre más uniformes y pequeñas sean



las comunidades sobre las cuales recaen las decisiones, mayor será la eficiencia que se logre en la garantía de los bienes y servicios que estas requieren garantizando así respuestas más ajustadas a las preferencias específicas. Esto dependerá de la generación de escenarios de diálogo entre los gobiernos y las poblaciones de tal forma que la administración pueda consultar y comprender de manera más cercana cuáles son los ámbitos problemáticos y las dimensiones y los actores afectados o involucrados en dichos ámbitos. En un escenario de mayor autonomía proveniente de la interrelación entre recursos disponibles y generación de servicios, es más probable que los ciudadanos articulen los beneficios recibidos con la contribución que debe realizar, con lo cual, es posible aumentar el recaudo (Subdere, 2009).

Sin embargo, en la realidad de los países es difícil que se logre la lógica propuesta por el principio de correspondencia en especial en los países ubicados en regiones tercermundistas. Nuestros países se caracterizan por la presencia de importantes desequilibrios interregionales, debido a que, aunque todas las jurisdicciones tienen asignadas las mismas fuentes de recursos propios, la capacidad de recaudo es distinta debido, principalmente, a que las circunstancias de la economía cambian, y son muy pocos los territorios que presentan grados importantes de desarrollo económico (Porto y Rosales, 2008). La desigualdad social en materia de ingresos se ve reflejada en una desigualdad territorial en esta materia, por lo que no se pueden comparar ciudades como Medellín, Bogotá, Barranquilla, Cali o Cartagena, con la mayoría de nuestros municipios. Estas ciudades recaudan casi dos tercios de los ingresos totales de los municipios (Bonet y Ayala-García, 2015), aunque las fuentes de ingresos de las entidades de nivel local son las mismas. Esto deriva en que la planeación y el desarrollo de las políticas públicas sigan estando ubicados en el nivel nacional en tanto es el que decide sobre la destinación y la cantidad de los recursos que llegan a las entidades territoriales por transferencias (Asela, 2015).

Por lo tanto, cualquier intento por profundizar la descentralización, tanto en lo referente a gastos como de in-

gresos propios, puede profundizar estos desequilibrios interregionales. No obstante, si los propósitos no están orientados a generar mayor equidad entre territorios es, entonces, recomendable mantener la relación entre gastos y recaudo (Porto, 2008). Como lo plantea Wiesner (2000) un adecuado proceso de descentralización requiere que los ingresos de nivel local sean mayores a los ingresos de la nación, lo cual no hace referencia únicamente al aumento de los recursos que la Nación transfiere a los territorios sino, principalmente, al aumento de los recursos propios de los niveles subnacionales, los cuales dependen de sus impuestos. Si esta condición no está garantizada el trato equitativo entre territorios derivaría en la necesidad de defender la conveniencia y necesidad de configurar un régimen de transferencias intergubernamentales, con lo cual se estaría justificando la mayor centralización de ingresos tributarios en el nivel nacional.

Esta posición que es propia del Federalismo fiscal influyó de manera importante en las reformas realizadas durante los años 80. Al proponer una distribución desigual en materia de impuestos está incentivando la existencia de transferencias como instrumento para reducir los desequilibrios interregionales. Por lo tanto, aunque la definición de funciones debería estar ajustada a la disponibilidad de recursos provenientes de fuente endógenas de las entidades subnacionales esta propuesta teórica justifica la ubicación de los impuestos más representativos en la nación. La argumentación se refiere a que las fuentes de ingresos móviles tienen un potencial redistributivo mayor o se refieren a recursos que están distribuidos de manera desigual entre los territorios. Si estas fuentes se manejaran de manera descentralizada para convertirlos en fuentes de ingreso propias de las entidades territoriales, esto produciría afectaciones de carácter administrativo. Si las entidades territoriales pudieran definir sus propias estructuras o bases tributarias, se podría afectar la movilidad de los factores, la armonía del mercado interno, “la ineficiencia fiscal por las diferencias de los beneficios fiscales netos y finalmente la iniquidad fiscal horizontal” (Díaz, 2002, p. 398).



En Colombia, los impuestos nacionales son, efectivamente, los más dinámicos por lo que la Nación recauda alrededor del 70% de los ingresos fiscales del Estado (Bonet y Ayala-García, 2015). Estos impuestos son el IVA, que recae sobre las ventas de una gran cantidad de bienes, mercancías importadas y la prestación de servicios; y el impuesto sobre la renta que se cobra tomando como base las utilidades o rentas que el contribuyente obtuvo en el año anterior y su base de cobro son los ingresos que las personas naturales o jurídicas recibieron durante el año anterior. Este último se considera un impuesto de carácter progresivo ya que las personas que más ingresos obtuvieron deben pagar más, tomando en cuenta el patrimonio, los ingresos y los movimientos financieros. El impuesto de timbre nacional, también se encuentra centralizado y se cobra sobre los documentos públicos o privados otorgados o aceptados al interior del país o fuera de este pero que se ejecuten dentro del territorio del país, cuyo monto supere los 53 millones de pesos.

Adicionalmente, el federalismo fiscal plantea que los impuestos de poca movilidad deberían ser asignados a los gobiernos locales y deja de lado las posibles fuentes que deberían corresponder a los niveles intermedio. No se descarta, sin embargo, que la combinación descrita sea implementada de manera distinta dependiendo del contexto específico. En Colombia por ejemplo los impuestos departamentales, que no responden a lógicas o fórmulas teóricas han sido conocidos informalmente como impuestos a los “vicios” en la medida que varios de ellos están sustentados en el consumo de cervezas, licores, compra de loterías y consumo de cigarrillos. Estos impuestos constituyen las fuentes más representativas para los departamentos ya que aportan alrededor del 50% de sus ingresos por fuentes endógenas (DNP, 2015).

En el caso de los municipios a finales del siglo XX se definió un paquete normativo para la dimensión fiscal de la descentralización que tenía el objetivo de garantizar que el agregado de recursos disponibles a nivel municipal se ajustara a las funciones que se les asignaron con la ley 12 de 1986 y sus decretos reglamentarios. Esto implicó

el fortalecimiento de las fuentes de ingreso tanto internas como externas. La primera norma expedida durante esta década alrededor del tema fue la ley 14 de 1983, la cual tenía como propósito aumentar la cantidad de recursos propios mediante el fortalecimiento de los impuestos asignados a los niveles territoriales. En el caso de los municipios esta ley introdujo modificaciones en referencia al impuesto de Industria y Comercio, impuesto Predial e impuesto de avisos y tableros.

En materia de industria y comercio la norma introdujo varias modificaciones como, por ejemplo, la unificación de la base del impuesto y de la materia disponible, esto último con el fin de desincentivar la migración o relocalización de las industrias en municipios con menores impuestos. Para el caso de industrias que tienen su proceso de producción en un lugar y sus ventas en otra tendrán que pagar en las dos locaciones, en una por su actividad industrial y en la otra por su actividad comercial. La norma estableció que el impuesto de avisos y tableros creado inicialmente a través de la ley 97 de 1913 y luego con la ley 84 de 1915, sería liquidado y cobrado tomando en cuenta todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de Industria y Comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor éste último, establecida por las corporaciones municipales. Además, esta ley eliminó el trato preferencial que tenía el sector financiero, que en adelante sería objeto del impuesto de Industria y Comercio.

Otro de los aspectos a los que se refiere esta norma tiene que ver con las directrices que introdujo en materia de exenciones, como por ejemplo mantener exentas de gravámenes la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, que no incluye fábricas de productos de consumo alimenticio o actividades industriales donde se lleven a cabo actividades de transformación. Tampoco se podían gravar los artículos de producción, y la explotación de canteras y minas de sal, esmeraldas y metales preciosos, siempre que los recursos de regalías que recibe el municipio fueran iguales o mayores a lo que tendrían que pagar por concepto del impuesto de Industria y Comercio.



Igualmente estaban exentos de este impuesto las instituciones educativas, las entidades de beneficencia, las de carácter cultural y deportivo, los sindicatos, entre otras.

En lo que respecta al impuesto Predial éste grava la propiedad raíz que está ubicada dentro del territorio municipal tomando como base el valor asignado a los bienes inmuebles en el catastro de la entidad. Debido a la importancia de este impuesto para los ingresos municipales se llamó la atención en la desactualización de los avalúos catastrales de todas las regiones del país generando una distancia importante entre el valor comercial de los inmuebles y el valor consignado en el catastro municipal. Por lo cual la norma ordenó la actualización de los avalúos para ese año mediante un reajuste de un diez por ciento (10%) anual acumulado, tomando en cuenta la antigüedad o fecha del inmueble sin exceder de 15 años. El propósito de la medida era incrementar de manera considerable los ingresos de los municipios para lo cual las entidades territoriales debían eliminar al máximo las exenciones existentes e implementar mecanismos para garantizar el cobro efectivo del impuesto.

En la actualidad, se calcula que los municipios cuentan con recursos que perciben de 23 especies de impuestos, no obstante, alrededor del 70% del total de sus ingresos es aportado por los impuestos Predial e Industria y Comercio (DNP, 2015).

## **LAS TRANSFERENCIAS**

---

La reforma fiscal que se llevó a cabo durante los años 80, además de buscar el incremento de los recursos propios del nivel local mediante la ley 14 de 1983, incrementó las transferencias que correspondían a la participación de los municipios en los recursos del IVA. Esta transferencia que se creó inicialmente con la ley 33 de 1968 fue modificada mediante varias normas, especialmente con la ley 12 de 1986. Esta norma cambió varios aspectos de la transferencia, como por ejemplo que el grado de esfuerzo fiscal del municipio debía ser en adelante el factor que se tomaría en cuenta para definir la transferencia. Adicio-

nalmente, se volvieron a distribuir las funciones entre los tres niveles estatales en materia de ejecución de los recursos y se definió que las entidades locales con población menor a cien mil personas recibirían la mayor cantidad de recursos (González Salas, 1991). Como se mencionó en el capítulo anterior, la modificación de esta transferencia, aumentó la cantidad de recursos en los que en adelante participarían los municipios, e indicó los sectores y actividades hacia los cuales los municipios podían dedicar estos recursos. Estos incluyeron, principalmente, la generación, conservación y ampliación de obras de infraestructura orientadas a los sectores de: agua potable, saneamiento básico, equipamiento urbano, establecimientos educativos y de salud, escenarios para el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre y las vías urbanas, suburbanas y veredales.

Con la Constitución de 1991 esta norma fue derogada, pero la transferencia se mantuvo con importantes modificaciones. La primera de ellas fue que el IVA dejó de ser la base de cálculo y fue remplazada por los Ingresos Corrientes de la Nación. Adicionalmente, se definió que el 60% de la asignación tomaría en cuenta el número de habitantes y la pobreza. El 40% adicional se distribuiría tomando en cuenta las cifras de población, los índices de eficiencia en materia fiscal y administrativa, y el nivel de mejoramiento en materia de bienestar social. Estas directrices fueron reglamentadas a través de la ley 60 de 1993 la cual no solo intervino la asignación a los municipios, sino también la que estaba dirigida a los departamentos y distritos (Situado fiscal). Esta asignación estaba orientada al nivel intermedio y su propósito era garantizar los gastos de funcionamiento para los servicios de salud y educación y la fuente de cálculo que antes eran los ingresos ordinarios de la nación, fue remplazada por los Ingresos Corrientes de la Nación, como con los municipios.

Estas dos transferencias fueron modificadas más adelante mediante una reforma constitucional que dio lugar a la expedición de la ley 715 de 2001, con la cual se eliminaron las dos denominaciones y se unificó como Sistema General de Participaciones (SGP). La fuente sobre la cual



se obtenían estos recursos, los Ingresos Corrientes de la Nación, fue modificada ya que en adelante las transferencias tomarían en cuenta la inflación y el comportamiento general de la economía, sobre una base inicial que consistió en la variación porcentual del incremento de las transferencias durante los últimos cuatro años. La transferencia siguió destinándose a los sectores de educación y salud, se definió una porción de los recursos para propósito general y se mantuvo la destinación hacia las entidades definidas en el sistema anterior. Más adelante, con la ley 1176 se incluyeron los servicios de agua potable y saneamiento básico como destinatario de estos recursos. La asignación de los recursos se realiza sobre la base de la población cubierta previamente y la población por cubrir, así como criterios de eficiencia administrativa y de equidad territorial. La administración de los recursos de los sectores de salud y educación se mantuvo en los departamentos, los distritos y en los municipios certificados. Sobre estos últimos la ley certificó de manera automática a los municipios con más de cien mil habitantes, y abrió la alternativa de que las demás entidades locales pudieran certificarse mediante el cumplimiento de las condiciones de capacidad requeridas para la administración de estos recursos. Por otro lado, la destinación de la participación de propósito general se orientó a los municipios, distritos, y el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia.

De acuerdo con los artículos 356 y 357 de la Constitución el 46% de los ingresos de la Nación debían ser transferidos a las entidades territoriales, no obstante, debido a las últimas reformas normativas en la materia actualmente solo se asigna el 26% (Bonet y Ayala, (2015). A pesar de ello, y debido al pequeño tamaño y las limitadas capacidades de la mayor parte de los municipios en nuestro país los ingresos percibidos por transferencias constituyen la fuente más importante de ingresos para garantizar sus responsabilidades. Si bien, los entes subnacionales aumentaron la ejecución de los recursos estatales del 16,8% en 1984 al 50,2% en 2004 (DNP, 2009) la mayor capacidad de recaudo sigue estando en el gobierno nacional, en tanto cerca del 80% del ingreso tributario lo cobra la Nación (Bonet y

Galvis, 2016). Como consecuencia los gobiernos territoriales presentan una gran dependencia frente a los recursos transferidos cuya participación es mayor al 50% de los gastos territoriales (Bonet y Galvis, 2016).

La disponibilidad de recursos propios para la mayoría de los municipios en Colombia es bastante reducida por lo que su dependencia frente a las fuentes externas (transferencias y regalías entre otras) es bastante alta cuya destinación es específica (salud, educación y agua potable y saneamiento básico). Solo un pequeño porcentaje, con propósito general, puede ser asignado a los demás sectores de inversión de los municipios. Adicionalmente, de los recursos propios derivados del recaudo de los impuestos municipales no todos son asignados para inversión social. La mayoría de estos recursos, para el mayor número de las entidades, están orientados a cubrir gastos de funcionamiento, que para los municipios de 6ª categoría puede llegar a ser del 80%, por lo que apenas un 20% de los recursos propios se dirigen a inversión social. En consecuencia, una gran cantidad de responsabilidades asignadas al nivel local no cuentan con recursos para ser cubiertas en tanto las autoridades deben priorizar la inversión que realizan hacia los sectores más importantes para la entidad respectiva.

Las transferencias han tenido como propósitos la corrección de desequilibrios fiscales de nivel vertical, la asignación de algunos bienes y servicios que producen externalidades positivas, y la reducción de los desequilibrios horizontales con el fin de acercar a los territorios que se presenten características de rezago frente al resto (DNP, 2000; Porras, 2006). No obstante, la realidad de nuestras entidades territoriales muestra que, aunque las transferencias fueron concebidas como mecanismos de corrección de desequilibrios interregionales, las cifras dejan ver resultados contrarios. La distancia en términos de avance de la economía y de calidad de vida que ha caracterizado históricamente a ciertos territorios frente a territorios pobres se mantiene lo cual se puede ver en las disparidades regionales principalmente en materia de cobertura de los servicios esenciales como son educación, salud, agua potable y saneamiento básico.



Si bien, los recursos transferidos han aumentado de manera importante los recursos territoriales, en particular desde la última década del siglo pasado, la desigualdad de los ingresos tributarios entre territorios, debida a que las zonas más desarrolladas cuentan con una mayor posibilidad de recaudar, sigue generando disparidades interregionales. Además, las transferencias no evidencian un comportamiento claro en su articulación con el grado de desarrollo, por lo tanto, se puede concluir que éstas no desempeñan un rol en materia de redistribución dado que en realidad no resuelven la inequidad horizontal de los ingresos tributarios (Bonet, 2006). De acuerdo con Bonet y Ayala, (2015, p. 99) “en el cálculo del monto del SGP que reciben los municipios solo se tiene en cuenta a la población pobre, pero los mayores montos no los reciben aquellos con mayor pobreza multidimensional, lo que indica que la progresividad del sistema es bastante limitada.

## LAS REGALÍAS

---

Las regalías son una contraprestación económica que deben pagar al Estado todos aquellos que exploten los recursos naturales no renovables, como el petróleo, el carbón, el oro, el gas, entre otros. Este pago es percibido por el nivel nacional en tanto el artículo 332 de la Constitución política declaró que el Estado es propietario del suelo y el subsuelo, con lo cual se descarta que las entidades territoriales sean propietarias de estos factores y de la riqueza que se deriva de ellos. Tanto el monto de las regalías como el de la participación que sobre ellas debieran tener los municipios y los departamentos dentro de los cuales se realice explotación de estos recursos no fueron definidos en la Constitución. Estas disposiciones fueron desarrolladas inicialmente mediante las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, donde se definieron las condiciones en las que estos recursos serían distribuidos a nivel territorial y se describieron los usos hacia los cuales podrían ser destinados.

De acuerdo con este marco normativo las entidades territoriales beneficiadas podían destinar los recursos

a proyectos que consideraran prioritarios para ejecutar sus planes de desarrollo, orientados a mejorar las coberturas de bienes y servicios prioritarios en los diferentes **ámbitos** de inversión asignados por la ley. Las normas establecieron que los recursos no asignados a las regiones productoras o por donde fueran transportados estos recursos debían alimentar al Fondo Nacional de Regalías, cuyos beneficiarios podían ser los demás territorios del país. Dado que las regalías se destinaron principalmente a las regiones productoras, estas percibieron cerca del 80% de estos recursos entre 1994 y 2009, mientras que el 20% restante se orientó al Fondo Nacional de Regalías, administrado por el DNP desde 2004 (Echeverry, Alonso y García, 2011). No obstante, la distribución no fue equitativa, ni entre los municipios ni entre los departamentos, ya que, por ejemplo, el 64% de los recursos fueron asignados a los departamentos de Casanare, Arauca, Meta, La Guajira, Huila durante ese periodo.

Pero en términos generales, el principal problema de este sistema fue que a pesar de la gran cantidad de recursos que se transfirieron a los territorios, estos no contribuyeron en la disminución de las desigualdades entre regiones ni en materia social. De los diez departamentos beneficiados con regalías solo Meta y Santander mostraron un **Índice** de Necesidades Insatisfechas (NBI) por debajo del promedio general (Echeverry, Alonso y García, 2011). Entre las razones que se pueden argumentar sobre esta problemática se encuentran la débil institucionalidad de los territorios productores para la planeación y el gasto de estos recursos; la debilidad en el control fiscal, disciplinario, penal y social; y la existencia de grupos al margen de la ley en casi todas de ellas (Bonet y Urrego, 2014). La distribución de los recursos solo tomaba en cuenta el volumen de la producción por territorio y no la población y sus necesidades básicas.

Como consecuencia, en 2011 se realizó una reforma constitucional que permitió modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución de 1991. La ley 1530 de 2012 re-



glamentó la reforma a través de la cual se creó el Sistema General de Regalías, con el fin de aprovechar los recursos para generar ahorro para el futuro, competitividad regional con énfasis en los territorios pobres y buen gobierno mediante el mejoramiento de la capacidad de gestión de los entes subnacionales (Gallego y Trujillo, 2017). Los recursos debían destinarse a:

- Ejecución de propuestas orientadas al fortalecimiento social, el crecimiento económico y el mejoramiento ambiental
- Generación de recursos para cubrir el pasivo pensional territorial
- Proyectos de infraestructura para educación, ciencia, tecnología e innovación
- Fiscalización de las tareas de exploración y explotación
- Fortalecer los niveles de competitividad de la economía

Esto implicó la creación de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), de Desarrollo Regional (FDR), de Compensación Regional (FCR), y de Ahorro y Estabilización (FAE) y se mantuvo un rubro de regalías directas para las regiones productoras. Se asignaron recursos para la fiscalización, el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación y el funcionamiento del SGR. Posteriormente, mediante una nueva reforma constitucional (acto legislativo 04 de 2017) se creó la Asignación para la Paz. El establecimiento de proyectos prioritarios de inversión, así como la designación de sus ejecutores le corresponde a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) los cuales deben tomar en cuenta la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto a la cuota indicativa asignada a cada entidad territorial, según el Plan de Recursos del SGR (Bonet y Urrego, 2014).

**Tabla No 7:** Tipos de OCAD y su composición

OCAD	Composición	Función
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un delegado del Gobierno Nacional</li> <li>• El gobernador del departamento o su representante</li> <li>• El alcalde</li> <li>• La Secretaría de Planeación del municipio (La Secretaría Técnica)</li> </ul>	Administra los recursos de las asignaciones directas municipales y proyectos de impacto municipal del FCR
Departamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos ministros o sus representantes</li> <li>• El gobernador respectivo o su delegado</li> <li>• El 10% de los alcaldes del departamento</li> <li>• Secretaría de Planeación Departamental (Secretaría Técnica)</li> </ul>	Administra las asignaciones departamentales directas.
Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuatro ministros o sus delegados</li> <li>• El director del DNP</li> <li>• Los gobernadores de los departamentos afectados o sus delegados</li> <li>• Dos alcaldes por cada departamento, uno de los cuales debe ser alcalde de la capital de departamento.</li> <li>• Secretaría de Planeación de alguno de los departamentos (Secretaría Técnica)</li> </ul>	Administra recursos del FDR y del FCR con impacto regional
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres ministros o sus delegados</li> <li>• Un representante del DNP</li> <li>• Seis representantes de universidades (cuatro públicas y dos privadas)</li> <li>• Un gobernador por cada instancia regional.</li> <li>• Colciencias (Secretaría Técnica)</li> </ul>	Administra los recursos del FCTI

**Fuente:** Elaborado con base en (Gallego y Trujillo, 2017)



A diferencia del sistema anterior la destinación de los recursos del SGR es más amplia y flexible puesto que se pueden dirigir a propuestas tendientes a producir desarrollo social y económico a nivel de las regiones y de los municipios, para llevar a cabo proyectos de ciencia, tecnología, e inversión, además de las otras destinaciones. El nuevo sistema otorga más autonomía a las entidades territoriales debido a que son éstas las que definen los proyectos que son sometidos a consideración de los OCAD. La mayoría de los proyectos presentados se han orientado a los sectores vías y transporte, vivienda y servicios públicos, salud y educación; y en menor medida se han orientado a temas de pobreza, seguridad y TIC (Gallego y Trujillo, 2017).

Todos estos cambios han generado efectos positivos en la medida en que han contribuido a una repartición más igualitaria de los recursos públicos entre los territorios, lo cual ha producido mejores resultados en materia de calidad de vida, aumentando el ingreso per cápita, la empleabilidad, los servicios de salud, de educación y la cobertura de servicios públicos domiciliarios como el agua (Gallego, Maldonado y Trujillo, 2018). A pesar de los buenos resultados obtenidos, el SGP todavía enfrenta problemas importantes que han limitado la eficiencia de los recursos, entre los cuales se encuentran las deficiencias en el diseño, implementación y valoración de los proyectos y el incumplimiento de los requisitos legales. Las principales falencias se presentan en el diseño (61%) y contratación (58%), y a debilidades importantes en materia de interventoría (53%) y la ejecución (42%) (Castro, S, 2019).

# CAPITULO 5

---

## AUTORIDADES DE LOS MUNICIPIOS

---



---

Los municipios cuentan con autoridades de elección popular, como es el caso del alcalde y el concejo municipal, y son consideradas autoridades el contralor y el personero cuya designación se realiza mediante criterios meritocráticos recientemente incorporados en nuestro diseño normativo. El propósito de este capítulo es profundizar las características de estas cuatro autoridades municipales en términos del rol y las funciones que deben cumplir.

## EL ALCALDE

---

Los alcaldes son las autoridades ejecutivas de las entidades de nivel local en Colombia. Hasta el acto legislativo 01 de 1986, los alcaldes en Colombia eran funcionarios de libre nombramiento y remoción del gobernador del departamento respectivo, y este a su vez era nombrado por el presidente. La designación de las autoridades territoriales respondía de manera estricta a dinámicas partidistas y por lo tanto era un instrumento de las maquinarias políticas ubicadas en primera medida en el nivel nacional. Estas intervenían en el nombramiento de los gobernadores, y luego como resultado de los acuerdos entre el gobernador y la asamblea se nombraba a los alcaldes. Lo anterior condujo a que los alcaldes no pertenecieran, ni por nacimiento ni por otra clase de vínculo al territorio que gobernaban. Para entonces no se les exigían un programa de gobierno ni debían formular un plan de desarrollo y debido a que podían ser removidos en cualquier momento su permanencia en el cargo era en promedio de 3 meses. (Gaitán y Ospina, 1992).

Con esta reforma, que permitió la designación del alcalde mediante el voto popular en nuestro país, se consolidó la dimensión política de la descentralización territorial, cuyo desarrollo coincidió con la consolidación de las dimensiones fiscal y administrativa abordadas en los capítulos anteriores. La elección popular de los alcaldes permitió romper los vínculos jerárquicos que existían entre el gobernador y los alcaldes, por lo que en adelante estos últimos ya no tendrían que sujetarse a las órdenes, control y seguimiento de los primeros. Las actuaciones de los alcaldes ya no respondían a condiciones de subordinación frente al gobernador, sino a los referentes definidos en los marcos constitucional y legal y la rendición de cuentas se trasladó hacia la ciudadanía. Con este acto legislativo se eliminó la posibilidad de que los gobernadores pudieran revocar los actos de los alcaldes, que en adelante solo podrían enviarlos al tribunal administrativo correspondiente para que se pronuncie sobre su constitucionalidad o legalidad.



La elección popular de alcaldes se fundó sobre la necesidad de que los territorios contaran con autoridades seleccionadas de entre los ciudadanos de sus propias comunidades. Con esto, se esperaba que las nuevas autoridades tuvieran un vínculo más estrecho tanto con el territorio como con las comunidades, sus problemas, sus necesidades y sus anhelos. Dicho vínculo debería derivar en un mayor compromiso y sentido de responsabilidad de estos individuos en el cumplimiento de sus funciones y de las expectativas de los ciudadanos que los eligieron. No solo se trataría de llevar a cabo unas obligaciones, sino que estas se pudieran consolidar mediante el diálogo entre las autoridades propias y la sociedad asentada en los escenarios locales. Por lo que se consideraba que la elección popular permitiría el acercamiento entre el Estado y la sociedad. Todos estos factores deberían conducir a una gestión más eficiente, eficaz y transparente en la medida que la planeación se enmarcaría en las particularidades locales y se lograría una mejor focalización de los recursos. Además, la posibilidad de contar no solo con autoridades propias sino con la generación de escenarios de comunicación entre el Estado y las comunidades conduciría a promover la participación social en los ejercicios de planeación y en el seguimiento y control social sobre sus autoridades (Gaitán y Moreno, 1992). Con ello, se originó, en la creencia popular y política, un periodo de caracterizado por el fortalecimiento de la democracia, de la eficiencia administrativa y del control social en el contexto del ejercicio del poder por parte de los nuevos gobernantes.

Para consolidar la relación entre gobernante y gobernados la Constitución de 1991 introdujo el voto programático a través del cual el ciudadano elige a sus autoridades al votar por aquellos individuos cuyas propuestas se identifican más claramente con las expectativas de las comunidades. En caso de que estas propuestas sean incumplidas la carta constitucional introdujo la revocatoria del mandato a través de la cual la ciudadanía puede retirar del cargo a estos mandatarios. Si bien se considera un mecanismo ampliamente utilizado en América Latina (Tuesta, 2014), algunas opiniones consideran que su uso

puede generar inestabilidad institucional, en particular cuando es aprovechado por los candidatos que perdieron en las elecciones (Welp y Serdult, 2012).

De acuerdo con la ley 136 de 1994, ley de régimen municipal, el alcalde de un municipio o distrito es un empleado público a quien le corresponde el rol de ser la autoridad política de la entidad, el jefe de la administración local, el representante legal de la entidad territorial y la primera autoridad de policía del municipio o distrito. Cualquier ciudadano colombiano en ejercicio puede ser elegido alcalde, siempre y cuando haya nacido en el municipio o haya vivido en su territorio, o el del área metropolitana en caso de que el municipio pertenezca a una, durante un (1) año anterior a la fecha de inscripción o durante al menos tres (3) años seguidos en cualquier tiempo. Quien aspire a ser alcalde no deberá haber incurrido en las inhabilidades establecidas en el artículo 37 de la ley 617 de 2000.

Una vez elegidos, los alcaldes deben ser conscientes de las obligaciones que les han establecido la Constitución, las leyes, las ordenanzas de su departamento y los acuerdos de su municipio, así como aquellas que les delegue el presidente de la república. Los fundamentos normativos que rigen sus responsabilidades están definidos principalmente en la Constitución y la ley 1551 de 2011 (Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios). Mediante esta última se modificaron las competencias que la ley 136 de 1994 les asignó a los alcaldes. Estas normas hacen referencia a las funciones generales que les corresponden a estas autoridades, por lo que para conocer las funciones específicas es necesario consultar la gran variedad de normas sectoriales de las que se habló en el capítulo 4. Todas estas normas que asignan funciones (salud, educación, vías, etc.) a las entidades territoriales también hacen referencia al papel que le corresponde a las autoridades ejecutivas y los órganos colegiados en el cumplimiento de dichas responsabilidades. De acuerdo con la Constitución política el alcalde es responsable de:



1. Actuar como autoridad de policía y representante legal del municipio
2. Cumplir y hacer cumplir las Constitución y las demás normas expedidas por las diferentes corporaciones públicas y el gobierno nacional.
3. Preservar el orden público de la entidad territorial
4. Desarrollar las actividades de gestión administrativa que le corresponden
5. Tomar decisiones sobre la estructura administrativa de la entidad en el marco de los acuerdos municipales.
6. Presentar los proyectos de acuerdo con el Concejo relacionados con las funciones de planeación y presupuesto que garanticen el funcionamiento de la entidad
7. Sancionar y promulgar los acuerdos aprobados por el Concejo y objetar los que encuentre inconvenientes o inconstitucionales o ilegales
8. Definir la planta de personal del municipio.
9. Apoyar al Concejo en el cumplimiento de sus obligaciones
10. Las otras funciones que le asignen la Constitución y las leyes

Las responsabilidades asignadas mediante el marco normativo a los alcaldes se refieren tanto al cumplimiento de responsabilidades de carácter sectorial relacionadas con el bienestar general como funciones de gestión, que como veíamos antes hacen referencia a los instrumentos con los cuales se logra cumplir las primeras funciones. Todas estas funciones las ejercen las autoridades en el contexto de la autonomía que les asigna la Constitución a las entidades territoriales, lo que implica que las decisiones

relacionadas con su cumplimiento se llevan a cabo sin la injerencia de autoridades externas a los territorios. No obstante, esta afirmación es cierta en la medida en que el desempeño de dichas funciones involucre la asignación de recursos propios, que no estén condicionados por la ley para usos específicos. por lo tanto, si se trata de recursos de transferencias o aquellos que son asignados desde la Nación para ciertos sectores y programas específicos, su administración y manejo no responde a la lógica de la autonomía territorial, en particular porque estos recursos normalmente tienen destinación específica.

Adicionalmente, existen algunas excepciones que se han establecido desde la Constitución de 1991 en el ejercicio de ciertas funciones o circunstancias donde no se puede argumentar un manejo autónomo en tanto se pueden configurar relaciones jerárquicas entre las tres autoridades ejecutivas de los tres niveles territoriales. Esto se debe a que la autonomía se desarrolla en el contexto de un Estado unitario, por lo que este último aspecto tiene mayor relevancia que el primero. De acuerdo con la Corte Constitucional (Sentencia C-189/19):

El principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado, lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales.

Sobre estos temas uno de los más cercanos al municipio es el orden público. Como se mencionó antes, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio, pero debido



a que el orden público es una función derivada de la soberanía del Estado su ejercicio debe consultar las directrices que se emitan desde la Nación y a partir de estas formular sus propias directrices a los miembros de la Policía Nacional que estén ubicados en el territorio de la entidad local a los que les corresponde garantizar su cumplimiento. Aunque por regla general la autonomía implica que no existe un vínculo de jerarquía entre las autoridades ejecutivas de los niveles territoriales ni a nivel horizontal ni vertical, en el caso del orden público se configura una relación de autoridad y subordinación en tanto esta es la manera mediante la cual se cumple la función de la Policía Nacional que es una entidad de carácter centralizado.

De igual forma, a los alcaldes junto con sus secretarios del despacho les corresponde presentar el proyecto de Plan de Desarrollo, de Plan de Ordenamiento Territorial (o su equivalente), y de presupuesto anual de rentas y gastos, de reforma de la estructura municipal, entre otros. Dichos proyectos son remitidos al Concejo Municipal o Distrital para que este los formalice mediante acuerdos. Aunque la administración local es la responsable de establecer las prioridades de inversión y de funcionamiento, sobre las cuales establece la programación de los ingresos y los gastos municipales, el Concejo es la autoridad a la que le corresponde aprobar estas decisiones mediante un proceso de formalización normativa. Esto mismo sucede a nivel departamental entre el gobernador y la asamblea y a nivel nacional entre el presidente y el congreso.

Esto implica que el alcalde y el concejo coadministran para el desempeño de las responsabilidades que les asigna el marco institucional a los municipios y que incluso hay circunstancias en las cuales las funciones de ambas autoridades se entrelazan y desdibujan. Este es el caso de la autorización constitucional que tienen los alcaldes para eliminar o fusionar infraestructura para el agua potable relativa a cargos en el sector central de la administración, establecer sus responsabilidades y definir los salarios tomando en cuenta lo establecido en las normas municipales o distritales. En la práctica es una función que el concejo ha incorporado en los procesos de rediseño de las estructuras administrativas de la entidad.

Las relaciones y vínculos entre la autoridad ejecutiva y el órgano colegiado también se observan en otros casos, por ejemplo, cuando los alcaldes sancionan (firmar) y publican los acuerdos del Concejo, para lo cual los éstos deben estar seguros de su constitucionalidad, legalidad y conveniencia para la entidad territorial. El alcalde también es responsable de facilitar las condiciones que faciliten el logro de las funciones del concejo, presentarle informes sobre el funcionamiento de los asuntos municipales, aceptar la renuncia de los concejales o concederles licencias, entre otras (Ley 1551 de 2012).

## **LA CORPORACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL O DISTRITAL**

---

Los concejos municipales se cuentan entre las autoridades más antiguas de la historia colombiana. Son mencionados desde la Constitución de 1886 como corporaciones populares responsables de ordenar lo conveniente para la administración de la entidad territorial. Por lo que mucho antes de que se autorizara la elección popular de alcaldes los concejos constituían la institución que reflejaba la democracia local como representante de las comunidades. El periodo de gobierno de los concejales se ha transformado a través del tiempo, pero con la Constitución de 1991 pasó de 2 a 3 años y luego a 4 años a través del acto legislativo 02 de 2002. El rol de esta corporación es la de apoyar al alcalde en la administración de los asuntos de interés del municipio y les corresponde el control político sobre los miembros de la administración. Debido a que la función de los concejos y de los alcaldes tiene la misma importancia y que no existe relación jerárquica entre ellos, su actuación debe responder a dinámicas de coordinación que permitan articular las decisiones que le corresponde a las dos autoridades y cuyo propósito debe ser el de aportar en el bienestar colectivo.

De acuerdo con la Constitución la composición de los concejos municipales y distritales debería oscilar entre 7 miembros para los municipios de menos de 5.000 habitantes, hasta 21 para los municipios de más de un millón



de personas. Para ser concejal es necesario ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o vivido en el territorio municipal o del área metropolitana por lo menos durante los seis meses previos al momento de la inscripción, o haber vivido en el municipio o área metropolitana durante tres años consecutivos en cualquier tiempo. Las decisiones del concejo se formalizan a través de acuerdos, cuya naturaleza es administrativa, ya que, aunque erróneamente se le suele considerar un órgano legislativo, se trata de una autoridad de la rama ejecutiva de nivel territorial. Su naturaleza administrativa, sin embargo, no es incompatible de su rol en la reglamentación de las leyes que expide el congreso, para garantizar su aplicación en el territorio de su municipio. A su vez, los acuerdos del concejo son sancionados por el alcalde, y las decisiones de éste se reflejan en decretos que sirven para materializar los ordenamientos establecidos por el concejo.

La ley 136 de 1994 estableció que el concejo debe funcionar mediante su organización en comisiones permanentes, una de las cuales es una comisión directiva, cuyos miembros no pueden pertenecer a dos comisiones al tiempo. Las reuniones de las comisiones deben reflejarse en actas en las que se describan los temas que se trabajaron, quienes fueron los participantes, sus propuestas y cuáles fueron las decisiones. Las actas deben publicarse en un medio escrito de divulgación del concejo u otro medio que lo permita. Adicionalmente, la ley establece que los concejos pueden definir su reglamento interno donde se debe establecer la forma en que van a funcionar las comisiones y los concejales en general.

La Constitución definió las siguientes funciones para los concejos municipales y distritales, las cuales son desarrolladas y ampliadas mediante la ley 136:

1. Adelantar mediante acuerdos las actividades de reglamentación de las responsabilidades que el marco normativo le ha asignado al municipio.
2. Expedir mediante un acuerdo el plan de desarrollo correspondiente al periodo de gobierno del alcalde

- 3.** Expedir el acuerdo de presupuesto de rentas y gastos anualmente
- 4.** Autorizar a la autoridad ejecutiva para ejercer pro tempore funciones que las normas le han asignado a la corporación pública y para celebrar contratos.
- 5.** Autorizar al alcalde para que pueda delegar en los funcionarios de su equipo de gobierno o en las JAL.
- 6.** Organizar el territorio de la entidad en comunas a nivel urbano y corregimiento en las áreas rurales.
- 7.** Establecer la nomenclatura o numeración de las vías y los predios del municipio.
- 8.** Solicitar informes escritos o verbales sobre asuntos de importancia para el municipio a los miembros del gabinete de gobierno del alcalde, al personero y contralor
- 9.** Establecer y regular lo concerniente a impuestos, contribuciones, multas y sobretasas, para ser cobrados por el municipio.
- 10.** Adelantar acciones tendientes a proteger el patrimonio ambiental y cultural de la entidad.
- 11.** Definir la estructura administrativa del sector central de la entidad donde se establezcan las áreas funcionales y sus responsabilidades y crear, por solicitud de la autoridad ejecutiva, institutos descentralizados por servicios.
- 12.** Expedir las normas relativas al ordenamiento físico del territorio
- 13.** Designar al personero municipal y facilitar los medios para el adecuado desempeño sus funciones.

Además de estas competencias generales el amplio desarrollo normativo sectorial le ha asignado tanto a los



alcaldes como a los concejos responsabilidades específicas en educación, salud, vías, ambiente, vivienda, participación social, entre otras. En el capítulo 4 se mencionaba la existencia de por lo menos 26 sectores sobre los cuales se les han asignado funciones a las entidades subnacionales y a sus gobernantes que son las responsables de materializarlas a través de sus decisiones y actuaciones diarias. Si bien el ámbito de actuación es bastante amplio para estas autoridades el marco institucional ha establecido prohibiciones que limitan sus actuaciones y las para que respondan a los propósitos constitucionales. Por lo tanto, las autoridades territoriales no pueden presionar a los ciudadanos de su territorio a contribuir con recursos para el desarrollo de eventos o celebraciones de naturaleza pública. Tampoco tienen permitido usar los bienes y recursos humanos, tecnológicos o fiscales para destinos diferentes a los establecidos en las normas, los cuales deben ser de interés colectivo. No pueden desarrollar actividades distintas a las establecidas en sus cargos, o ejercer otro tipo de cargo de la administración pública. Incluso tienen prohibido pertenecer a juntas o consejos directivos en organismos del sector central o descentralizado de la entidad, entre otros.

Debido a que los concejales no cumplen su rol de forma individual sino como parte de un órgano colegiado se les considera servidores públicos, pero no empleados públicos, esto hace que la contraprestación que reciben por el cumplimiento de su deber se no sea salario sino honorarios. Al ser reconocidos como servidores públicos los concejales pueden ser objeto del control que se le realiza a los demás individuos que tienen vinculación con el Estado.

## EL PERSONERO

---

La ley 136 de 1994 les asignó a los personeros municipales funciones de Ministerio Público en el municipio, con lo cual son responsables de promover y proteger los derechos humanos, defender el interés general y vigilar el desempeño de los servidores públicos de su jurisdicción. Los personeros han existido prácticamente desde que nuestro

Estado se convirtiera en república independiente, fueron reconocidos como autoridades a mediados del siglo XIX (ley 3 de 1850) y su nombramiento le correspondió desde entonces al concejo municipal. También fueron reconocidos como representantes legales de su municipio hasta que dicha función fue entregada al alcalde (Ley 28 de 1974). Con la ley 11 de 1986 se les asignaron las tres grandes funciones que hoy tienen reconocidas las cuales son recogidas y desarrolladas luego en la ley 136 de 1994. Mediante esta última, se amplió su periodo de ejercicio, se reglamentó su régimen salarial, se definió el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, entre otros.

Con la ley 1551 el periodo de desempeño del cargo de los personeros subió a 4 años y su nombramiento, aunque sigue estando en manos del concejo municipal o distrital, dejó de ser un cargo de libre nombramiento y remoción, ya que en adelante debe estar mediado por un concurso de méritos. Con esta modificación se ha reconocido la relevancia de sus funciones y el rol de control que les corresponde cumplir sobre los órganos y autoridades del nivel territorial, y la necesidad de que su ejercicio se pueda lograr de manera independiente e imparcial (Sentencia C-105-13). Los concursos se pueden realizar a través universidades, instituciones de educación superior o entidades especializadas en procesos de selección de personal. Para ser designado personero municipal, en el caso de los municipios de categorías especial, primera y segunda se requiere ser abogado y tener posgrado. Para las categorías tercera, cuarta y quinta solo se requiere el título de abogado. Esto implica que se trata de un cargo más exigente que el de alcalde o concejo para los cuales no se requiere de un perfil profesional específico. Debido a la importancia de las funciones del personero, este cargo debería ser ejercido por personas de conducta y valores intachables y con una vocación de servicio que le permita defender los derechos de los ciudadanos y ejercer verdadero control sobre las autoridades municipales para evitar o identificar actos de corrupción. Peor también para actuar como la voz de la población vulnerable, indefensa y víctima de violencia o discriminación.



Las funciones que la ley 136 de 1994 les entrega a los personeros son amplias y variadas de acuerdo con su rol como representante del ministerio Público en el municipio, como defensor de los derechos humanos y como veedor del tesoro municipal. Para el logro de esos propósitos los personeros son responsables, entre otras cosas, de:

1. Velar por la observancia de las diferentes normas en su municipio, cuyo propósito debe ser defender el interés general.
2. Vigilar el cumplimiento adecuado de las responsabilidades administrativas asignadas a la entidad y la conducta de los funcionarios.
3. Solicitar a los servidores públicos de su entidad la información que sea necesaria para asegurar el adecuado desarrollo de sus obligaciones.
4. Vigilar el buen manejo de los recursos entregados por el nivel nacional mediante el sistema general de participaciones y de los provenientes del recaudo generado por los impuestos del municipio y llevar a cabo las actuaciones requeridas cuando se transgreda el orden jurídico.
5. Actuar en ejercicio de sus funciones o por delegación del procurador frente a autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesaria la defensa del patrimonio público, los derechos humanos o el orden legal.
6. Velar por la efectividad del derecho de petición.
7. Respalda la implementación de la órdenes y orientaciones del defensor del pueblo en su municipio e interponer las acciones de tutela a nombre de las personas que lo necesiten o se encuentren en situación de indefensión siempre que el defensor del Pueblo se lo haya delegado.
8. Interponer acciones populares, de cumplimiento y gubernativo cuando el interés colectivo haya sido afectado.

9. Propender por el disfrute efectivo de los derechos de las poblaciones que hayan sido sometidas a desplazamiento forzado.
10. Presentar proyectos de acuerdo en los ámbitos de sus competencias y pueden actuar como delegatarios del Procurador General y del Defensor del Pueblo.

## EL CONTRALOR

---

El contralor municipal, distrital o departamental es la autoridad fiscal de la respectiva entidad y es la cabeza de la contraloría a la cual la ley 136 de 1994 les ha reconocido carácter técnico y autonomía administrativa y presupuestal. Desde la expedición de la ley 617 de 2000, sobre ajuste y saneamiento fiscal de las entidades territoriales, solo los municipios de las categorías especial, 1ª, 2ª (con más de 100.000 habitantes) podrían crear contralorías. Esto debido al peso en los recursos territoriales que implica sostener este despacho. No obstante, la misma norma estableció que la función de control fiscal para los demás municipios es responsabilidad de la contraloría departamental.

En el pasado los contralores territoriales eran nombrados por la corporación respectiva, por ejemplo, el contralor municipal era designado por la corporación pública del municipio de terna enviada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial, que presentaba dos candidatos y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el cual presentaba al tercer candidato. Esta directriz fue modificada mediante el acto legislativo 04 de 2019 el cual instituyó que los contralores territoriales serían elegidos por la respectiva asamblea o concejo “de la terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género”. La reforma mantuvo el periodo de gobierno de estas autoridades de cuatro años, así como las condiciones para ser nombrado, como son ser colombiano de nacimiento, estar en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 25 años y tener título universitario.



El control fiscal en la Nación le corresponde a la Contraloría General de la República, cuya labor no se desarrolla a nivel territorial debido a que las entidades territoriales están autorizadas legalmente para manejar su control fiscal propio mediante la conformación de sus contralorías. Las Gerencias Departamentales Colegiadas, pertenecientes a la Contraloría General ubicadas en las capitales de los departamentos de nuestro país son responsables de realizar el control fiscal de los recursos nacionales que son manejados de manera descentralizada o desconcentrada en los territorios. Este es el caso de los recursos que entrega la Nación a través del SGP.

Aunque el funcionamiento de las contralorías a nivel municipal, distrital y departamental se enmarca en la autonomía territorial que reconoce la Constitución de 1991, su ejercicio se debe realizar dentro del margen que le permitan el marco normativo general que define el Contralor General de la República. No obstante, y aunque la función de control fiscal no genera relaciones de jerarquía entre la Contraloría General y las contralorías territoriales de todas formas se espera que entre ellas se configuren relaciones de coordinación. Con lo cual por ejemplo, la Contraloría General y las contralorías departamentales pueden convenir con las contralorías municipales o distritales para que estas últimas realicen su función de control fiscal a entidades o dependencias de organismos nacionales que hagan presencia en su territorio. adicionalmente, lo que establece la Constitución por el Contralor General las entidades territoriales tienen autorizaciones mediante un

De acuerdo con la ley 136 de 1994 los contralores son responsables de:

1. Estudiar y fenecer las cuentas que manejan los servidores que tienen a cargo los recursos estatales y establecer el grado de eficiencia y eficacia de sus actuaciones en consonancia con las normas definidas por el Contralor General de la República.
2. Consolidar la información sobre deuda pública de la entidad en su sector central y descentralizado.

3. Pedir informes sobre la gestión de los recursos fiscales de los servidores públicos de la entidad, y a otras entidades públicas, o a las personas naturales o jurídicas que tengan a cargo la gestión de bienes y recursos del municipio.
4. Adjudicar responsabilidades derivadas de la gestión fiscal, establecer sanciones de carácter pecuniario y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
5. Aprobar los planes de cuentas de los organismos sujetos a su control y vigilancia y emitir conceptos sobre la calidad y la eficiencia del control fiscal interno de estos.
6. Presentar un informe anual al Concejo municipal o distrital acerca del estado de las finanzas del ente local, tanto del sector central como descentralizado, junto con un concepto acerca del manejo realizado sobre los bienes y fondos públicos.
7. Designar los empleos de su dependencia y reglamentar los permisos y licencias de conformidad con la ley.
8. Adelantar las visitas, inspecciones e investigaciones que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.
9. Evaluar el desarrollo de las obras de infraestructura que se lleven a cabo en la entidad territorial.
10. Realizar auditorías y emitir conceptos sobre la razonabilidad y confiabilidad de los estados financieros y la contabilidad del municipio.



# CAPÍTULO 6

---

## HERRAMIENTAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

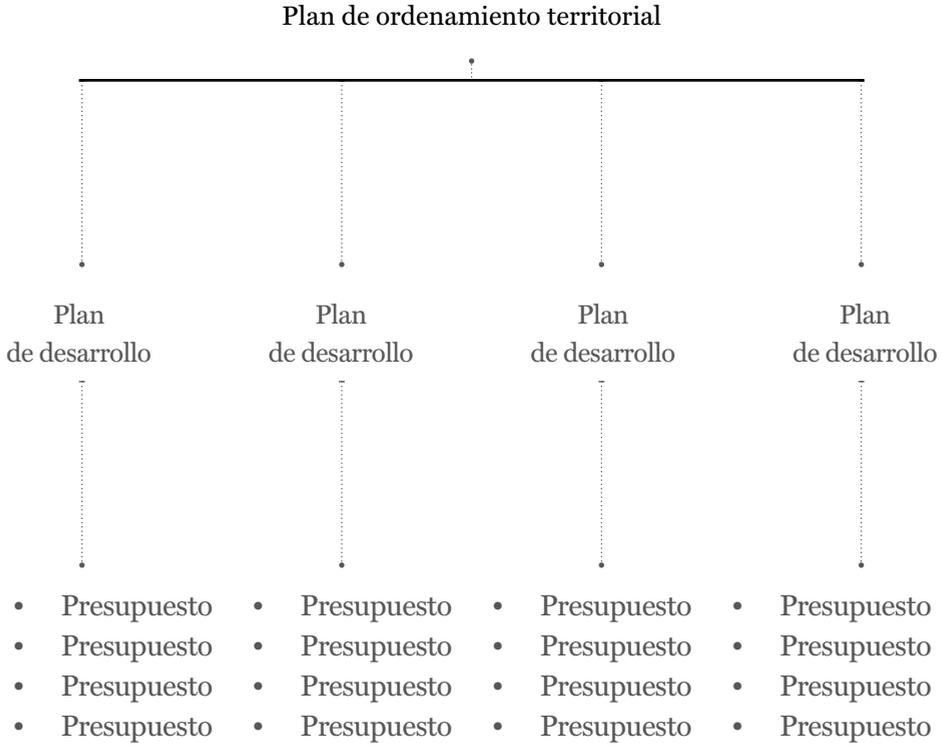
---



---

Además de establecer el conjunto de competencias de gasto que le corresponde llevar a cabo a los diferentes niveles territoriales el marco normativo ha definido el conjunto de instrumentos mediante los cuales se debe garantizar el cumplimiento de estas funciones. Estos instrumentos, que constituyen el agregado de herramientas de gestión pública aplicables tanto a nivel nacional como territorial, tienen diferentes características y utilidades en tanto están referidas a la planeación, el ordenamiento territorial, el presupuesto público, la gestión de proyectos, entre otros. Es importante entender que sobre este tema existen en primera medida un paquete normativo que define las condiciones generales de la función y los responsables, pero que institucionalmente se han definido las herramientas técnicas que sirven para concretar las características de la herramienta, y que normalmente están disponibles en el Departamento Nacional de Planeación. En esta parte, se hará referencia a tres de las herramientas más importantes de la gestión territorial con el ánimo de comprender sus características, su importancia y la manera como se articulan para facilitar el funcionamiento de la administración municipal. Estas son el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Público.

**Figura No 6:** Articulación del POT, el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Público



**Fuente:** los autores

## **EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El ordenamiento físico del territorio se concreta en una herramienta escrita que sirve para reflejar los intereses de la sociedad en relación con el territorio en el que habita en una perspectiva de mediano y largo plazo. El propósito es pensar el territorio hacia el futuro y planear por escrito la forma como se debería llegar a ese objetivo deseado en el que se logre consolidar una propuesta de desarrollo en un ámbito de sostenibilidad y desarrollo humano. En términos generales este proceso debería permitir, proyectar el uso del territorio en términos productivos a nivel agropecuario, de servicios, industrial, y también establecer los usos sociales y ambientales en lo que respecta a definir las zonas residenciales, de



alto riesgo, de protección ambiental, entre otras. Adicionalmente, se deben definir todas las actividades requeridas para consolidar este proyecto en términos institucionales, organizacionales y de la gestión pública.

Las razones por las cuales existen este tipo de instrumentos se deben a que desde el Estado se intenta controlar la evolución y transformación de los entornos tanto urbanos como rurales a través de mecanismos que permitan planear y organizar los cambios que pueda sufrir en un horizonte temporal. Esto con el fin de evitar que los territorios sigan estando a merced principalmente de las dinámicas de la economía, que son las que han presionado las transformaciones, en gran medida desordenadas, en materia de usos del suelo y crecimiento acelerado, en particular, de las ciudades. Además de procurar un mayor control al crecimiento caótico de los territorios locales, el ordenamiento territorial está ligado a la provisión o garantía en el acceso de ciertos bienes y servicios que por tener naturaleza colectiva no son garantizados por el mercado. Estos bienes tienen que ver con toda la infraestructura urbana y rural relativa a vías, parques públicos y otras infraestructuras para actividades recreativas, deportivas y culturales, educativas, de salud, redes de servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Para el logro de estos propósitos las administraciones de las entidades territoriales cuentan con las herramientas suficientes que garanticen disponer de los terrenos orientados a estos usos mediante la disposición de propiedades públicas o por la compra de predios privados. Pero además de involucrar propósitos de carácter social el ordenamiento territorial debe incorporar objetivos de desarrollo económico que permitan mejorar las condiciones para las actividades productivas, de comercio y de servicios, y el transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial. Las reglamentaciones y disposiciones de usos del suelo deben tomar en cuenta si se trata de terrenos de uso rural o urbano ya que las implicaciones y posibilidades de su utilidad y aprovechamiento son distintas.

Las dos principales normas que hacen referencia al ordenamiento físico del territorio en nuestro país son la ley

388 de 1999, referida principalmente a los planes de ordenamiento municipales y distritales y la ley 1454 de 2011 que introduce la posibilidad de formular planes de desarrollo de nivel departamental. Los contenidos centrales de la ley 388 hacen referencia a los principios del ordenamiento físico del territorio, generalidades y competencias; la conformación de los instrumentos de ordenamiento territorial, y la clasificación del suelo. En relación con el primer aspecto la norma le otorga a la propiedad una función social y ecológica, por lo que ésta debe dar prioridad al interés colectivo antes que el interés individual y debe darse una repartición equitativa entre las obligaciones y los beneficios. Para ello, el ordenamiento territorial debe posibilitar el acceso a todos los espacios públicos, buscar el progreso social y aumentar la seguridad de los asentamientos humanos frente a posibles riesgos de desastre. De acuerdo con esta norma el ordenamiento territorial es entendido como (artículo 5) un conjunto de actuaciones de carácter político-administrativas incluyendo las relativas a la planeación del ordenamiento físico a través de procesos de concertados, los cuales son adelantados por las entidades de nivel local y las **áreas metropolitanas**, en el desarrollo de las competencias que les corresponden. Este ejercicio se debe desarrollar dentro de los marcos constitucional y legal con el fin de contar con herramientas apropiadas para direccionar el desarrollo del territorio, así como reglamentar el uso, la transformación y ocupación del espacio **físico**.

Por su parte la ley 1454 de 2011 incluyó nuevas directrices referidas al ordenamiento físico en las que amplía el papel no solo del municipio sino también de la Nación y de los departamentos en esta materia. Esta norma le otorga responsabilidades a la Nación para el diseño de la política nacional en lo que respecta a parques nacionales y áreas protegidas, ubicación de grandes proyectos de infraestructura, definición de directrices sobre urbanización, y distribución de servicios públicos e infraestructura social, entre otras. Al departamento lo autorizó para establecer parámetros de ordenamiento territorial y formular planes de ordenamiento territorial en parte o la totalidad



de su territorio en particular para las zonas conurbadas. Le corresponde formular políticas sobre áreas urbanas, ubicación de infraestructura de carácter social, municipios pertenecientes a áreas metropolitanas, entre otras. En relación con los distritos la ley establece la división del territorio en localidades, ya incluido previamente las normas que rigen para estas entidades, y menciona la posibilidad para que estas entidades se organicen en áreas metropolitanas. Finalmente, sobre los municipios la norma recoge algunas de las directrices ya definidas en la ley 388 de 1997 en la que se describe la formulación de los planes de ordenamiento territorial y la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural, en articulación con las políticas y los planes nacionales, departamentales y de carácter metropolitano.

No obstante, los principales desarrollos para los municipios y distritos se realizaron mediante la ley 388. Esta norma estableció las directrices que regulan la expedición de los planes de ordenamiento a través de las cuales se clasifica el suelo de la entidad en suelo urbano, suelo rural y suelo de expansión urbana. El POT debe definir la forma de garantizar el mejor uso del territorio físico para usos residenciales y recreativos, las obras viales, para servicios públicos domiciliarios, y otra clase de infraestructuras, así mismo el aprovechamiento del espacio para la realización de actividades de producción y comercio. Este instrumento también está orientado a proyectar el uso y tratamiento de las zonas de protección ambiental, las que son clasificadas como de alto riesgo y las que pueden ser destinadas a actividades agropecuarias.

De acuerdo con el tamaño del municipio o distrito el instrumento de ordenamiento territorial presenta una denominación y una descripción interna particular como lo describe la ley 388:

- Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para entidades con más de 100.000 habitantes
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para entidades que oscilan entre 30.000 y 100.000 habitantes.

- Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) para entidades con menos de 30.000 habitantes.

Los planes están integrados por tres componentes que incluyen la parte general, el componente urbano y el componente rural. El componente general contiene los propósitos y las directrices territoriales de largo plazo (12 años) que sirven para articular a partir de la lógica física del territorio el progreso económico y social de la entidad, donde sea posible asegurar el crecimiento económico, el mayor aprovechamiento del suelo y de los bienes ambientales disponibles. En este componente también se describe el contenido estructural a nivel urbano-rural e interurbano con vigencia de largo plazo, donde se describan las obras físicas, las redes de comunicación y servicios, y otra clase de equipamientos de gran proporción. Esto implica que se deben establecer los mecanismos de comunicación entre las áreas urbanas y las rurales, las zonas de reserva y las estrategias de protección ambiental, las zonas de riesgo, la ubicación de actividades, obras de infraestructura y equipamientos básicos, y la categorización del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

El componente urbano sirve para administrar el progreso y aprovechamiento del espacio físico considerado como suelo urbano y de expansión urbana. Sus contenidos mínimos incluyen las directrices, políticas, y propósitos establecidos en materia de redes viales y de transporte, redes de servicios públicos, infraestructuras colectivas, zonas de protección y preservación de los recursos naturales, históricos y culturales, vivienda de interés social, entre otros. El componente rural busca garantizar la articulación entre los asentamientos rurales y la zona urbana de la entidad, el mejor uso de las áreas rurales y el papel de la administración en el suministro de las infraestructuras y los equipamientos requeridos por los pobladores rurales. Para ello este componente debe contener las políticas y condiciones para la ocupación del suelo por asentamientos humanos; la protección, preservación y mejor uso de las áreas productivas de carácter agropecuario, forestal o minero; la demarcación de las zonas de preservación y



defensa de los recursos naturales; la localización y dimensionamiento de las zonas suburbanas, las concentraciones poblacionales en zonas rurales; y el establecimiento de los sistemas de abastecimiento y provisión de servicios como agua potable, saneamiento básico, educación y salud.

Es importante considerar que el ordenamiento territorial no está consolidado en la medida que en la actualidad ha trascendido el ámbito local involucrando a los departamentos (ley 1454 de 2011) y a las áreas metropolitanas (ley 1625 de 2013). En el primer caso la ley autorizó a los departamentos para formular planes de ordenamiento para todo el territorio o porciones particulares de este. En el caso de las áreas metropolitanas la ley las autorizó para definir e implementar un plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial al cual deben acogerse los municipios que componen el área cuando adopten sus propios planes de ordenamiento territorial.

De acuerdo con la ley 388 de 1997 (artículo 21) el instrumento de ordenamiento físico del territorio, que es un instrumento de mediano y largo plazo (12 años) debe servir de marco para el diseño de propuestas que formen parte de los planes de desarrollo de la entidad. En ese sentido la herramienta ordenamiento físico debería servir de marco a cuatro planes de desarrollo cuya vigencia es de 4 años. Para ello los alcaldes entrantes deberían disponer de información clara y actualizada sobre el estado de ejecución del plan de ordenamiento con el propósito de identificar las propuestas en las que debería priorizar en su plan de desarrollo. Esto implica que, dado que se trata de un documento con un nivel importante de complejidad, las administraciones municipales deben garantizar el adecuado funcionamiento de mecanismos de seguimiento y valoración a la implementación de los planes de ordenamiento. Dicho seguimiento debería permitir observar el grado de progreso en el cumplimiento de las alternativas contenidas en el plan y por lo tanto cuáles están pendientes de ejecución.

Este seguimiento y evaluación forma parte de lo que se ha denominado el Expediente Municipal previsto por la ley 388, el cual está integrado por un conjunto de información que sirve a las administraciones locales para

llevar el registro de los proyectos ejecutados y servir como archivo histórico en materia de ordenamiento territorial. También debería servir para hacer una evaluación a la aplicación de las estrategias y las herramientas de soporte a la gestión establecidos en el plan y, principalmente medir el impacto que ha tenido la implementación del plan en materia de promoción del desarrollo económico, el mejoramiento social y la protección ambiental.

En términos generales el expediente municipal debe tener los siguientes contenidos (Ministerio de Vivienda, 2019):

- **Un Archivo Técnico e Histórico:** este recoge todos los documentos relativos a la planeación territorial del municipio
  - Documentos del POT
  - Estudios técnicos
  - Regulación
  - Reportes de seguimiento
  - Documentos históricos de planeación
- **Un Sistema de Seguimiento y Evaluación al POT:** el cual produce información para sustentar las decisiones que conduzcan a corregir y adecuar la ejecución del POT, en términos de la gestión administrativa de la entidad o de los componentes y normas que conforman la herramienta.
  - Lectura operativa del POT:
    - Mapa conceptual del POT: en el que se sinteticen los tres componentes del plan



- Aplicabilidad de contenidos: Tema ausente, falla conceptual, falla de contenido
- Clasificación del territorio: suelo rural, suelo urbano, zona de protección, suelo de expansión, suelo suburbano
- Articulación de fines y medios: visión, objetivos, estrategias, proyectos
- Seguimiento a la implementación del POT
- Indicadores para objetivos: Matriz 1, visión indicadores de impacto
- Indicadores para modelo de ocupación: Matriz 2, Modelo de ocupación del territorio indicadores de estado del espacio físico; Matriz 3, estrategias e instrumentos de gestión, indicadores de resultados de la gestión territorial
- Indicadores para proyectos (programa de ejecución): Matriz 4, Ejecución de proyectos estratégicos, indicadores de la implementación de proyectos estratégicos.

A pesar de que las herramientas de ordenamiento territorial fueron concebidas como la principal fuente de información y mecanismo de planeación de los territorios a nivel local, la primera generación de planes como producto de la expedición de la ley 388 de 1997 han sido evaluados y calificados, la mayoría de las veces, como problemáticos. Entre las dificultades más importantes que se les han atribuido se incluyen (DNP, 2016):

- La ley fue pensada para las grandes ciudades no para los pequeños municipios y las zonas rurales, por lo que no refleja la variedad de situaciones que se dan en los entes locales.

- Los objetivos de los planes de ordenamiento son muy ambiciosos, están pensados para el futuro, pero no se basan en la capacidad de las administraciones para lograr su cumplimiento. Por lo tanto, muchas veces estos documentos quedan en el papel y son remplazados en importancia por los planes de desarrollo.
- El diseño de los planes respondió más a requerimientos normativos, los cuales marcharon al margen del modelo de ordenamiento propuesto y buscaron reglamentar todo con el fin de evitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos.
- Los programas y proyectos relativos a obras vial y de servicios se priorizaron en las zonas ya construidas y los destinados a habilitar suelos de expansión se aplazaron.
- La participación ciudadana fue deficiente y ausente de las decisiones tomadas.
- Baja coordinación entre los planes de ordenamiento y los planes y políticas nacionales.
- Los planes de ordenamiento quedaron recargados debido a la incorporación de muchos temas nuevos, como la previsión de riesgos, la minería y el desarrollo de infraestructuras nacionales. Esto ha hecho que la elaboración de los planes sea más larga, complicada y costosa.
- La información de base para elaborar los planes ha sido deficiente, ya que no está estandarizada, no tiene bases de datos geográficos y no está plasmada en una cartografía adecuada que la haga comparable con otros municipios.

## **EL PLAN DE DESARROLLO**

---

La planeación suele asociarse con el socialismo en tanto se convirtió en el mecanismo a través el cual se pudieron



materializar las directrices en materia económica y social establecidas por el partido comunista en la Unión Soviética. No obstante, en las economías de mercado la planeación ha adquirido cada vez mayor grado de sofisticación hasta consolidarse como la herramienta fundamental para conducir a las sociedades hacia los objetivos de desarrollo económico, sostenible y humano propuestos. En América Latina la planeación se introdujo a través de la implementación el modelo desarrollista orientado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante la segunda mitad del siglo anterior. Lo cual requirió de la creación de instancias y autoridades de planeación responsables de dirigir y articular las actuaciones de los despachos públicos. Uno de los más importantes ha sido el Departamento Nacional de Planeación creado en 1958, responsable desde entonces de dirigir los procesos de planeación a nivel nacional.

En la actualidad la planeación se ha extendido al nivel territorial, mediante la ley 152 de 1994, a través de la cual se definieron los procedimientos, actores y momentos de la planeación tanto de nivel nacional como de los departamentos, los distritos y los municipios. El plan de desarrollo, que es una de las herramientas más importantes de la planeación, constituye la carta de navegación de las cabezas ejecutivas de los tres niveles del Estado, el presidente, los gobernadores y los alcaldes. Una vez acceden al poder estas autoridades deben formular un plan de desarrollo aplicable al territorio de su jurisdicción cuya duración es de 4 años. Este documento debe ser formulado y aprobado durante el primer año del periodo de gobierno durante el cual se está terminando de ejecutar el plan de desarrollo del gobernante anterior.

Uno de los fundamentos más importantes para construir el plan de desarrollo lo constituye el programa de gobierno del alcalde recién elegido, el cual debe ser construido sobre una base de posibilidades reales, ya que en caso de no cumplirse a través del plan de desarrollo los ciudadanos del respectivo municipio pueden hacer uso de la revocatoria del mandato. Adicionalmente, los planes de desarrollo deben construir-

se tomando en cuenta la percepción de los ciudadanos del respectivo territorio, quienes son los directos conocedores de sus problemáticas y falencias en materia social, económica y ambiental. Este documento debe incorporar, también, las directrices definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial acerca del uso de suelo tanto urbano como rural, cuya vigencia, como veíamos antes es hasta de 12 años. No obstante, se trata de un documento bastante complejo que debe considerar, adicional a estas otras referencias de información, una gran variedad de otras fuentes de referencia como son (DNP, 2015):

- Las responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes a la entidad territorial
- La nueva agenda del país alrededor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa de Gobierno Departamental
- Visiones de largo plazo del departamento
- Plan Regional de Competitividad
- Planes de Vida y de Etnodesarrollo
- Informe de empalme de la administración anterior
- Planes sectoriales
- Proyectos aprobados y en ejecución del Sistema General de Regalías - SGR
- La información estadística disponible a nivel nacional sobre el estado de los indicadores territoriales en materia poblacional, cultural, económica, y ambiental



Debido a que los municipios no operan al margen de las autoridades nacionales y departamentales sus procesos de planeación debe ajustarse a una lógica intergubernamental. En ese sentido, es necesario que los nuevos alcaldes sean conscientes de la forma como los procesos de planeación nacional y departamental están involucrando su territorio y la forma como el municipio puede aprovechar estas circunstancias. Esto implica que debería existir un diálogo entre las autoridades territoriales y los representantes de los organismos nacionales que hacen presencia en su territorio y con las autoridades departamentales. Esto les permitiría a los alcaldes conocer cuáles son las actuaciones programadas para su municipio o en las que el municipio pueda participar y verse beneficiado. También puede derivar en un mejor uso de los recursos y una focalización más eficiente de éstos hacia aquellos ámbitos no cubiertos o hacia ámbitos en los que pudiera lograrse un mayor impacto si se articula con los otros dos niveles territoriales.

Para un alcalde es fundamental consultar el contexto institucional en primer lugar para conocer las oportunidades que puede aprovechar, y para conocer los compromisos que debe cumplir, los cuales están definidos, por ejemplo, en las funciones que las normas les han asignado, así como en responsabilidades de índole internacional, como sucede con los ODS. No obstante, es necesario, como mencionábamos antes que se tomen en cuenta los fenómenos internos en materia social, económica y ambiental, y de los procesos construidos desde el gobierno y la administración pública. Para ello, junto al POT el alcalde debería considerar los avances y retrocesos que caracterizaron a las administraciones pasadas con el fin de evitar cometer los mismos errores y construir sobre los logros que se consiguieron y funcionaron. Algunos de esos logros pueden requerir intervenciones que garanticen continuidad o mejoramiento permanente, con el fin de mantener o de avanzar en los buenos resultados. En el ejercicio de diseño y consolidación del plan de desarrollo municipal participan las siguientes autoridades e instancias (artículo 33 de la ley 152):

- El alcalde: responsable de orientar la planeación del municipio y convocar la conformación del Consejo Territorial de Planeación<sup>1</sup>.
- El Consejo de Gobierno Municipal o Distrital: elabora la propuesta del plan
- La unidad responsable de la planeación en el municipio: coordina técnicamente el diseño del plan de desarrollo con las demás áreas administrativas y entidades descentralizadas del municipio y con los organismos del sector descentralizado por servicios del nivel nacional o departamental que hagan presencia en el territorio de la entidad
- Las demás áreas administrativas y entidades del sector descentralizado: participan en el proceso de acuerdo con las orientaciones de las autoridades anteriores.
- El Consejo Territorial de Planeación: responsable de estudiar y debatir el proyecto de plan, que le debe remitir el alcalde, sobre el cual emite un concepto y realiza recomendaciones.
- El Concejo Municipal o Distrital: aprueba y expide el plan de desarrollo mediante un acuerdo municipal o distrital.

Los planes de desarrollo de los tres niveles del Estado se dividen en dos componentes una parte general o estratégica, y un plan de inversiones. En el primero se describen los objetivos y las metas de carácter sectorial, definidos tomando como referencia las fuentes descritas antes, en

---

1. El artículo 34 de la ley 152 de 1994 establece que los Consejos Territoriales de Planeación de nivel municipal o distrital estarán conformados por los integrantes que establezca el alcalde de las ternas que presenten las respectivas autoridades y organizaciones, que establezca el concejo. Los consejos deberán estar compuestos por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios de su territorio.



particular las que se refieren al diagnóstico que describe el estado de los indicadores económicos, sociales, culturales y ambientales del municipio o distrito. También se deben indicar los procedimientos y las estrategias que servirán para guiar y facilitar la consecución de los objetivos y las metas. Asimismo, se deben señalar los instrumentos de armonización de la planeación municipal con la de los otros niveles del Estado. En esta parte se deben reflejar los sectores de intervención pública sobre los cuales tienen responsabilidad las entidades territoriales.

Por lo tanto, el plan de desarrollo puede estructurarse bien sea a partir de estos sectores (salud, cultura, vías, desastres, etc.) o de ejes o áreas estratégicas que articulen dichos sectores (bienestar social, productividad, desarrollo ambiental, infraestructura, etc.). El propósito de la planeación es resolver problemas, cubrir necesidades o lograr que las comunidades avancen en el logro de sus anhelos, todo dentro del marco del mejoramiento de las condiciones sociales. Para ello la parte general debe expresar los propósitos en materia de obras públicas tendientes a mejorar la provisión de bienes que la sociedad necesita, expresados por ejemplo en colegios, escenarios deportivos, culturales y recreativos, centros de salud y hospitales, vías e infraestructura de transporte. Adicionalmente deberá mostrar los diferentes programas sectoriales orientados a reducir la deserción escolar, mejorar el acceso y la calidad educativa, prevenir desastres, incentivar la cultura, el deporte y la recreación, apoyar a la tercera edad, la población en condición de discapacidad, a las personas desplazadas y que han sido víctimas de actos violentos y a las mujeres. Todos estos propósitos deben estar enmarcados en objetivos y metas donde se refleje el grado de avance o necesidad en el que se encuentra el municipio y cuánto espera avanzar la administración entrante, ya que estos elementos deben servir para medir el nivel de cumplimiento conseguido por la administración a lo largo de sus cuatro años de gobierno.

El plan plurianual de inversiones, por su parte, se construye como una proyección de los recursos económicos con que espera contar la entidad para la ejecución

del plan, los cuales deberán estar articulados a los programas, subprogramas y a los objetivos y metas de la parte general. Por lo que se deberá indicar si los recursos con los que se espera lograr estos propósitos provienen de sus impuestos, de las transferencias, de los recursos de Regalías, deuda pública, cofinanciación, de los recursos nacionales, asociaciones público-privadas (DNP, 2015)

## **PRESUPUESTO PÚBLICO**

---

Es un instrumento de la gestión pública donde se registran los ingresos y los gastos proyectados durante un año para la entidad respectiva. En el caso de las entidades territoriales el presupuesto público sirve respaldar el cumplimiento de las funciones asignadas por las normas tanto aquellas relativas a la gestión territorial, como, y principalmente las relativas a la inversión pública y que se materializan en bienes y servicios colectivos. Por esta razón debe existir una articulación estrecha entre la capacidad económica del territorio y el conjunto de objetivos y metas establecidos en sus procesos de planeación. Por esta razón se trata de un instrumento que se encuentra estrechamente relacionado con el plan de desarrollo en tanto su propósito es sustentar la implementación anual de los programas, subprogramas y proyectos definidos en éste. El cual a su vez debe reflejar los propósitos de ordenamiento territorial definidos en el EOT, PBOT o EOT para su periodo de gobierno.

La norma más importante en materia presupuestal es el Decreto-ley 111 de 1996 mediante el cual se expide la norma orgánica del presupuesto público, no obstante, existen otras normas que establecen disposiciones orgánicas de carácter presupuestal como la ley 617 de 2000 (artículos 3-11, 13, 14, 52-56, 89, 91-93), la ley 819 de 2003 (artículos 1-13) y la ley 1483 de 2011. Por lo tanto, cuando las entidades territoriales elaboran su estatuto orgánico de presupuesto deberán tomar en cuenta en primera medida las reglas que establece la Constitución en el Título XII, el decreto 111 de 1996,



los principios que la corporación territorial establezca siempre que se articulen con los designios constitucionales y legales.

En el caso del municipio la formulación del proyecto de presupuesto le corresponde coordinarla al alcalde y luego es el concejo municipal el responsable de aprobarlo y expedirlo mediante un acuerdo. A la hora de formular el presupuesto anual se debe tomar en cuenta la estructura definida en el Estatuto Orgánico, en Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, Presupuesto de Gastos y Disposiciones Generales. El presupuesto de Rentas y Recursos de Capital es el cálculo de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos.

- Ingresos corrientes: Ingresos tributarios (derivados de los impuestos directos e indirectos de la entidad) y los ingresos no tributarios (tasas, multas, rentas contractuales, transferencias)
- Recursos de capital: Recursos del balance, crédito interno o externo, rendimientos financieros, donaciones, excedentes financieros, venta de activos, cofinanciación, regalías indirectas, entre otros.
- Fondos especiales
- Ingresos de los establecimientos públicos
- Contribuciones

Por su parte el presupuesto de gastos incluye el nivel máximo de gastos autorizado para la entidad durante la vigencia fiscal y se compone de:

- Funcionamiento: gastos de personal, gastos generales y transferencias.
- Pago de la deuda: intereses y amortizaciones

- Inversión: programas, subprogramas y proyectos de carácter sectorial que se derivan del Plan de Desarrollo

Además de los gastos de inversión social, que deberían ser los más importantes para un municipio porque de ellos dependen las condiciones sociales de sus comunidades, las entidades territoriales deben incurrir en gastos de funcionamiento, cuyo propósito es garantizar el funcionamiento de la administración. No solo se incluyen aquí los sueldos de los funcionarios y contratistas sino también aquellos otros aspectos que sirven para garantizar su labor, como los servicios públicos y los recursos tecnológicos y materiales. Finalmente, el presupuesto debe incluir las disposiciones generales o reglas orientadas a garantizar su correcta ejecución. esto.

Adicionalmente, el Estatuto Orgánico ha establecido que el presupuesto forma parte de lo que denomina el sistema presupuestal mediante el cual se busca articular los instrumentos presupuestales más importantes. Estos son el Plan Financiero, que forma parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Plan Operativo Anual de Inversiones; y el Presupuesto Anual. De acuerdo con el Decreto 1068 de 2015 el Sistema Presupuestal tiene como propósito garantizar equilibrio entre los ingresos y los gastos del sector público en un marco de sostenimiento de las finanzas en el mediano plazo y que la distribución de los recursos se realice tomando en cuenta los ingresos disponibles, con los gastos prioritarios y con el uso racional de los recursos.

El plan financiero es una programación de los recursos que se espera recibir y los gastos de caja, así como las alternativas para su respaldo, el cual establece las metas máximas de pagos a realizarse a lo largo del año, las cuales serán el fundamento sobre el cual se elabora el Programa Anual de Caja -PAC” (artículo 2.8.1.1.2. del Decreto 1068 de 2015). Debido a que el Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene una vigencia de 10 años, la información que proporciona el Plan financiero sirve de referente para estructurar las decisiones de política fiscal y financiera del respectivo ente territorial y para garantizar la consecución de los propósitos establecidos en el plan de desarrollo.



El Plan Operativo Anual de Inversiones, que se diseña sobre la base del Plan Financiero, describe las inversiones proyectadas indicando el sector, las unidades responsables, y los recursos disponibles para su logro. Se trata de una herramienta que permite articular los propósitos de inversión social establecidos en el Plan de Desarrollo con los recursos disponibles detallados en plan de inversiones de este plan, y con el Plan Financiero. Por tratarse de una herramienta anual su propósito es garantizar la proyección de los objetivos y las metas definidos en el Plan de Desarrollo dentro de la respectiva vigencia fiscal en materia de inversión social. Por lo tanto, este instrumento constituye un insumo para la formulación del presupuesto de gastos en lo correspondiente a inversión.

# CAPITULO 7

---

## CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA

---



---

## **CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL EN LAS LEYES 136 DE 1994, 617 DE 2000 Y 1551 DE 2011**

---

La descentralización surgió, entre otras razones, como resultado de la necesidad de generar mayores posibilidades para que el Estado pudiera responder por las funciones que tenía asignadas en materia de provisión de bienes sociales. Para ello se evaluó la necesidad de que el diseño de la descentralización reflejara las particularidades que identificaban a los territorios. Esto implicó que también era necesario adelantar estudios cuidadosos sobre las nuevas responsabilidades que podrían ser objeto de descentralización y de los niveles de capacidad organizacional requeridos para asumirlas (Borja, 1987; Moreno, 1992).

No obstante, este tema recibió poca o ninguna atención, por lo que no se sabía con claridad cuáles eran los niveles mínimos de capacidad requeridos por las entidades territoriales para enfrentar el nuevo panorama institucional y tampoco se realizó un diagnóstico que permitiera medir los niveles de capacidad instalada por cada una de las entidades territoriales. En consecuencia, tampoco fue posible avanzar en la definición de un proyecto de fortalecimiento focalizado y sistemático. Además del desconocimiento sobre la dotación de factores técnicos, administrativos y fiscales disponibles, el traslado de funciones que se realizó durante los años 80 del siglo pasado se hizo de manera uniforme. Es decir, que la descentralización de funciones implicó que todas las entidades, por ejemplo, del nivel municipal, tendrían que asumir las mismas funciones, construir la misma clase de obras y asegurar el acceso a los mismos bienes públicos.

Estas debilidades del diseño territorial inicial buscaron ser resueltas a través de la Carta Magna, en su artículo 320 para el caso de los municipios y el 302 para los departamentos. Estos artículos hacen referencia a la categorización territorial, una figura ampliamente conocida en la actualidad por lo menos en su denominación pero que no logró concretarse en los términos definidos por la Carta Constitucional mediante las leyes expedidas para su desarrollo. De acuerdo con la Constitución la descentralización además de implicar la entrega de funciones desde la Nación hacia las entidades territoriales debería considerar la necesidad de diferenciar la asignación de las funciones al interior de estos niveles. Para ello el artículo 320 estableció que debía realizarse una diferenciación de las entidades territoriales a partir de sus particularidades en relación con la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica. Estos aspectos deberían permitir clasificar o categorizar a las entidades territoriales, mediante la agrupación de los municipios por afinidades, con el fin de asignarles funciones, formas de organización y mecanismos de gobierno distintos.

La categorización, sin embargo, no es novedosa de la Constitución de 1991 ya que fue considerada en las refor-



mas constitucionales de 1945 y 1968. En ambas reformas se incluyó la posibilidad de establecer categorías municipales tomando en cuenta la población, los recursos y la importancia económica con el fin de poder señalarles un régimen distinto en materia administrativa. La Constitución de 1991 incluyó otro criterio de clasificación, la situación geográfica y agregó otros dos aspectos de diferenciación en el régimen, la organización y el gobierno. No obstante, las normas que se han ocupado de desarrollar esta directriz no han respondido a las condiciones y resultados esperados en el trato diferenciado que deberían recibir las entidades territoriales.

Aunque estas directrices llevan incorporado un nivel importante de complejidad, debido a las alternativas posibles tanto de agrupación como de diseño de los municipios en Colombia, los desarrollos normativos han sido superficiales. La posibilidad de considerar los distintos componentes de la realidad de los territorios para la agrupación de los municipios, a partir de factores tanto cualitativos como cuantitativos fue simplificado en las normas con el establecimiento de categorías que expresan solamente diferencias cuantitativas y que no desembocan en la definición de regímenes distintos como lo establece la Constitución.

Las leyes que han tratado el tema de la categorización tanto para los departamentos como para los municipios no se han basado en todos los criterios de diferenciación definidos en la Carta Magna ni han establecido los distintos regímenes por grupo de entidades. La primera de estas leyes fue la 136 de 1994, a través de la cual se establecieron los fundamentos de la categorización, los cuales, aunque han sufrido algunas modificaciones por las leyes subsiguientes no han generado cambios en la cantidad y denominación de las categorías territoriales y tampoco han derivado en la definición de los factores de diferenciación. La ley 617 de 2000 y la ley 1551 de 2012 utilizan solamente los recursos fiscales, medidos en Ingresos Corrientes de Libre Destinación, como la población, considerada como la cantidad de habitantes, para ubicar a los municipios en su respectiva categoría. Por otro lado estas leyes no definen los distintos regímenes en materia de go-

bierno, organización y administración, a pesar, incluso de que la última de estas normas estableciera un plazo de dos años para ello.

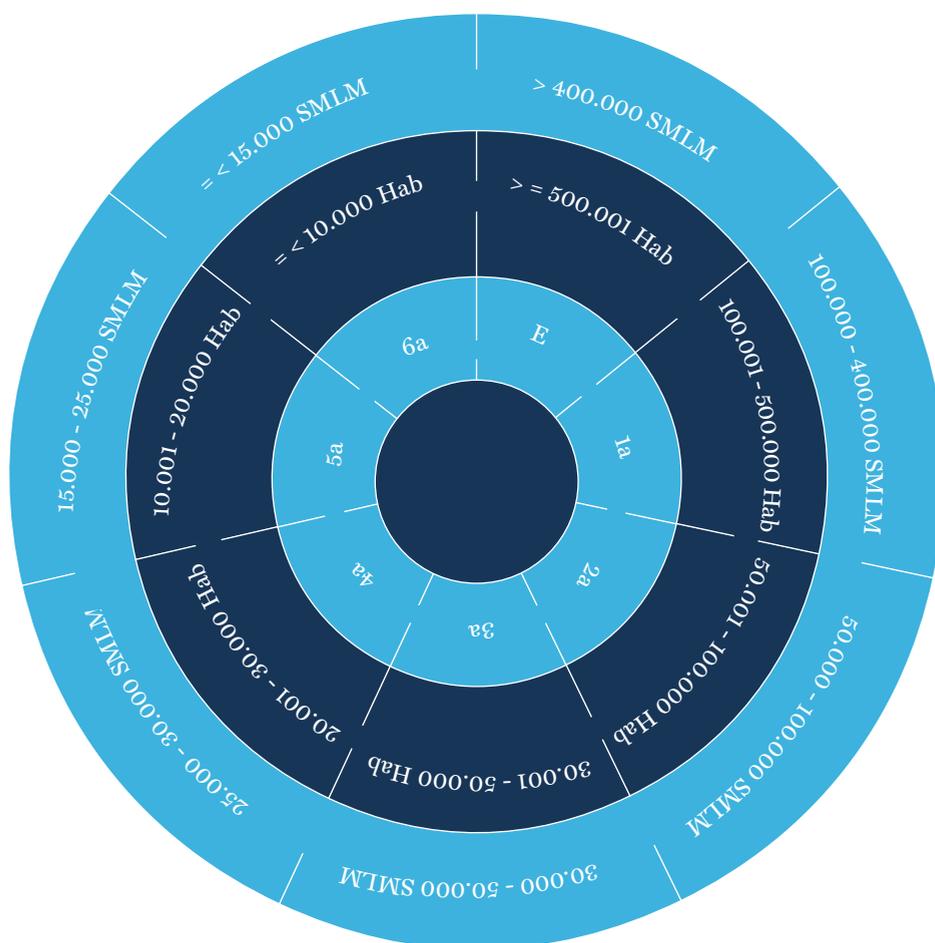
Todas estas normas han clasificado a los municipios en siete categorías tomando en cuenta solo dos de los criterios definidos por la Constitución. Para establecer la categoría en la que le corresponde ubicarse a la entidad territorial simplemente debe consultar los rangos de población y recursos definidos en la norma vigente (ley 1551 de 2012). No obstante, el criterio que ha cobrado mayor relevancia en las tres leyes ha sido el de los recursos fiscales, aunque la población constituye la base inicial para ubicar a la entidad en la categoría correspondiente. Por ejemplo, la ley 136 establecía que, si un municipio correspondía por población a una categoría determinada, pero, sus ingresos eran superiores debía ubicarse en la categoría siguiente hacia arriba, y si eran inferiores se debía ubicar en la categoría siguiente hacia abajo.

La ley 617 de 2000 introdujo una modificación a esta directriz puesto que, si un ente local debía situarse en una categoría determinada tomando en cuenta sus habitantes, pero sus ingresos no se ajustaban a esa categoría, entonces debía ubicarse en la clasificación relativa a sus recursos. No obstante, los municipios no podían ascender ni descender más de dos categorías de un año a otro. Más adelante, la ley 1551 de 2012 que es la norma vigente combinó elementos de las dos normas anteriores, al establecer que, si un municipio se ubica por población en una categoría, pero sus recursos son superiores se ubicará en la categoría inmediatamente superior. En caso contrario, si los recursos son más bajos el municipio deber ubicarse en la categoría correspondiente a sus recursos, pero sin descender más de dos categorías.

Adicionalmente, esta norma, en apariencia menciona los cuatro factores definidos en la Constitución de 1991 para realizar la categorización de los municipios, la población, los recursos fiscales, la importancia económica, y la situación geográfica. Pero, como se mencionó atrás en la descripción de cada categoría continúa utilizando los dos criterios de las normas anteriores. Los rangos de población

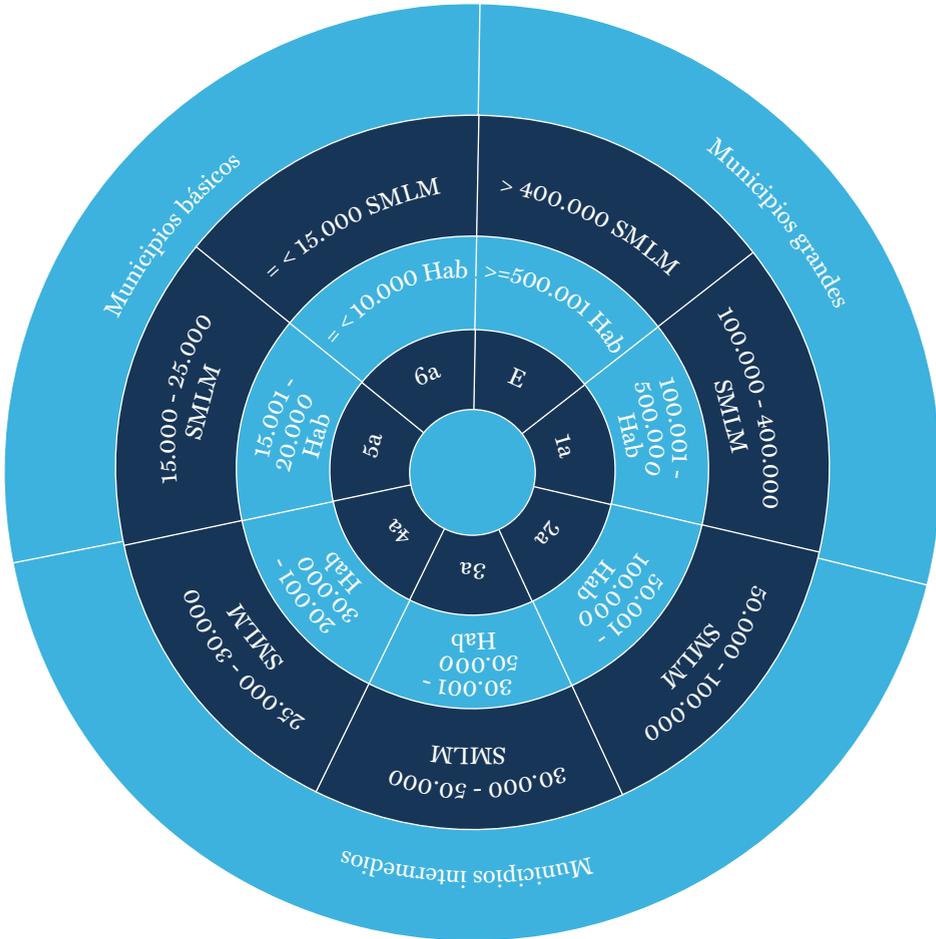
y recursos son los mismos de la ley 617, y la cantidad de categorías sigue siendo la misma. Esta ley realizó agrupaciones de categorías para generar tres grupos de municipios, como en una especie de supra categorización. El primero lo denominó Municipios Grandes (Especial y 1ª), el segundo Municipios Intermedios (2ª, 3ª, y 4ª) y el último, Municipios Básicos (5ª y 6ª) e incluyó la posibilidad para definir regímenes diferenciados, no para cada una de las siete (7) categorías sino para los tres grupos de categorías.

Figura No 7: Categorización municipal en la ley 617 de 2000



Fuente: Los autores

Figura No 8: Categorización municipal en la ley 1551 de 2012



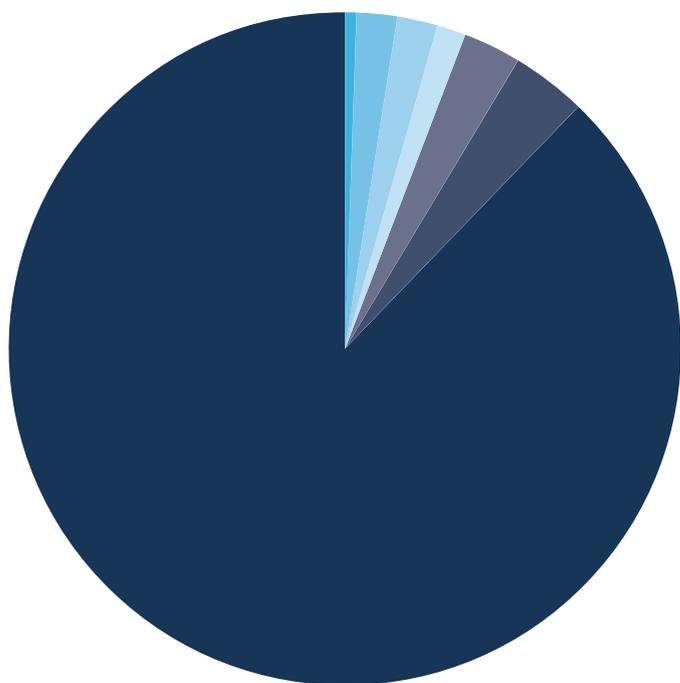
Fuente: Los autores

A diferencia de lo que propuso la Constitución las normas han simplificado la clasificación de los municipios al considerar solamente su dimensión fiscal sin avanzar hacia la riqueza y diversidad que podría derivarse de la incorporación de sus demás atributos. Este énfasis en la capacidad económica de los entes subnacionales también se puede observar en el endurecimiento progresivo de estas normas frente a las condiciones que se deben cumplir para crear más municipios en nuestro país. Los requisitos



de creación son los mismos factores utilizados para realizar la categorización de los municipios, la población y los recursos fiscales. De acuerdo con la ley 617 los nuevos municipios debían acreditar un mínimo de 14.000 mientras que con la ley 1551 deben ser 25.000. En relación con los recursos la norma anterior establecía un mínimo de 5.000 salarios mínimos legales mensuales y en la actualidad se deben acreditar 12.000 SMLM. Con esto, las normas han tratado de evitar la aparición de más municipios insostenibles, debido a que la mayoría de los que se han creado en nuestro país pertenecen a la categoría 6ª (Contaduría General de la Nación, 2020).

Figura No 9: participación porcentual de los municipios dentro de cada categoría



Fuente: elaborado con base en Contaduría General de la Nación (2020)

Estas dificultades que enfrentan, especialmente, los municipios más pequeños, se deriva del diseño homogéneo que no fue superado mediante la reglamentación actual sobre categorización, cuyo propósito, más que establecer grupos de entidades, es el de definir los marcos normativos diferenciados en materia de funciones, organización y autoridades. Esto implica que el diseño de la descentralización está incompleto debido a que no refleja las particularidades de los municipios, conduciendo a que exista una gran diferencia entre el municipio real y el municipio diseñado jurídicamente, impidiendo avanzar adecuadamente en la solución de problemáticas y necesidades, y aprovechar las oportunidades y potencialidades que los identifican.

## **CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

---

La categorización propuesta por la Constitución puede entrañar un cierto grado de complejidad tanto en lo referente a la clasificación como en lo relativo a la definición de los regímenes diferenciados. En primer lugar, los criterios que establece la Constitución para realizar la categorización de entidades de nivel municipal podrían involucrar una importante cantidad de variables. Esto debería dar lugar a los grupos de entidades para los cuales se deberían establecer los regímenes diferenciados en donde se describan las funciones que le deberían corresponder a cada uno, la estructura organizacional que más se ajuste a cada conjunto y las autoridades o mecanismos de toma de decisiones más adecuadas a su tamaño, necesidades y potencialidades.

### **Factores de categorización**

**La población:** aunque la Constitución no precisa a qué se refiere cuando habla de población las diferentes normas de categorización la han interpretado como la cantidad de habitantes de un municipio. Esta lectura, sin embargo, puede llegar a ser bastante limitada y restrictiva para des-



cribir una entidad territorial en lo que respecta al papel que le corresponde asumir al Estado, ya que deja de lado factores de calidad de vida, cultura y composición poblacional que son fundamentales para la ejecución de las responsabilidades asignadas. La gran diversidad de datos disponibles en la actualidad podría ofrecer la posibilidad de describir este factor más allá del dato numérico para avanzar hacia descripciones más cualitativas.

Los organismos oficiales cuentan con estadísticas relativas no solo a la cantidad de población, sino además a la distribución de esta en las zonas urbanas y rurales. También existe información relativa a la cobertura de servicios sociales asignados a los municipios como es el caso de los servicios públicos domiciliarios de agua, redes de alcantarillado, redes de energía eléctrica, e internet. Complementario a esta información existen mediciones disponibles sobre índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, pobreza monetaria y más recientemente Índice de Pobreza Multidimensional. Este último refleja información sobre particularidades educativas, estado de la niñez y juventud, salud, trabajo y características de la vivienda y servicios colectivos domiciliarios (DNP, 2019). Adicionalmente, existen datos sobre composición étnica, donde se indica la participación de población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, así como población indígena.

**Los recursos fiscales:** las normas actuales conciben este factor como los ingresos propios de libre destinación medidos en salarios mínimos mensuales vigentes. No obstante, para determinar la capacidad fiscal de los municipios pueden considerarse otros aspectos relacionados con los recursos disponibles en estas entidades territoriales. Para ello puede utilizarse la información correspondiente a la participación de los recursos propios en la cantidad de recursos de que disponen los territorios y en complemento la participación de los recursos externos, como los provenientes del SGP, en los recursos municipales. Igualmente, puede resultar pertinente conocer el nivel de endeu-

damiento de la entidad territorial ya que esto también determina la capacidad fiscal.

**Situación geográfica:** Este aspecto que no ha sido tomado en cuenta en las categorizaciones municipales puede implicar diversos aspectos como por ejemplo si la entidad territorial se ubica en una zona montañosa, selvática, costera, de sabana; cuál es el clima que la caracteriza; o cuál es su importancia ambiental en términos de biodiversidad o por presencia de ecosistemas estratégicos. Puede ser necesario establecer si la entidad se ubica en una zona de frontera, lo cual puede tener alcances distintos dependiendo de con cuál país es colindante; o qué tan lejos se encuentra del centro urbano más importante de acuerdo con su ubicación geográfica. Cada uno de estos factores podría generar efectos distintos en una posible categorización territorial, ya que recordemos que ésta busca agrupar a las entidades territoriales por afinidad, y dicha afinidad debería tener implicaciones sobre el papel del Estado en cada uno de esos territorios en términos por ejemplo de las funciones que debería asumir.

**Importancia económica:** Este aspecto que solo se ha mencionado en la ley 1551 no ha sido tomado en cuenta en los procesos de categorización. De acuerdo con la norma los municipios reciben una calificación de acuerdo con su importancia económica, la cual es medida en grados (1 al 7). No obstante, al no generar cambios en la forma como se venían categorizando los municipios desde la ley 617 significa que no es determinante para este proceso, puesto que como veíamos arriba los únicos factores que tienen alguna implicación son la población y principalmente los recursos. Este aspecto podría involucrar diferentes tipos de interpretaciones y derivar en diferentes variables que podrían tomarse en cuenta y afectar la forma como se clasifican nuestros municipios. Por ejemplo, si bien es importante revisar el grado en el que el municipio aporta al PIB departamental o nacional, también es fundamental conocer la



vocación económica del respectivo territorio. Es decir, que sería necesario contar con la información en la que se describa cuáles son las actividades económicas más predominantes o la participación de cada uno de los sectores dentro de la economía. Esto podría conducir a que se puedan agrupar los municipios por su predominancia de actividades agrícolas, industriales, comerciales, de servicios, o de explotación minera. Incluso si fuera posible los datos deberían proporcionar información sobre el nivel de organización del sector productivo, donde exista mayor tendencia a la cooperación, o si la predominancia es a crear pequeñas y medianas empresas, entre otras.

Todas estas variables podrían proporcionar información muy valiosa sobre las carencias y potencialidades de los entes territoriales ya que un adecuado diseño del sector público debería poner énfasis en ambos aspectos. En el primer caso para lograr superar dichas debilidades mediante una mayor asignación de bienes públicos, por ejemplo, focalizando servicios como la educación, la formación para el trabajo o la salud, de acuerdo con las particularidades territoriales en contextos ambientales específicos o de necesidades de capacitación ajustadas a la vocación económica. Igualmente sería necesario evaluar las limitaciones del territorio en infraestructura, por ejemplo, de vías y transporte que puedan estar dificultando el aprovechamiento de oportunidades productivas, comerciales o potencialidades turísticas y la forma como estos aspectos podrían articularse con las dinámicas sociales culturales, comunitarias y geográficas. De igual manera sería necesario revisar los niveles de capacidad institucional con que cuentan las entidades territoriales para interpretar y reflejar estas problemáticas y oportunidades en sus procesos de planeación e inversión social y económica.

De acuerdo con lo anterior, el proceso de clasificación de las entidades territoriales debería realizarse en un marco de complejidad más alto que la manera en la que se ha desarrollado hasta el momento como se ilustra en el gráfico no 7:

**Figura No 10:** Criterios de categorización y regímenes diferenciados de acuerdo con la Constitución de 1991



Fuente: los autores



Los criterios y variables descritos deberían servir para identificar las categorías o grupos suficientes para describir las afinidades y diferencias existentes entre los municipios. Esto podría dar lugar a más o menos categorías de las que existen actualmente, ya que se requeriría de un método estadístico sofisticado para lograr combinar todas las variables de análisis seleccionadas y llegar al número óptimo. Una vez conseguidas las categorías es necesario definir un régimen particular para cada una de ellas mediante el cual se definan las condiciones administrativas, organizacionales y de gobierno.

### Regímenes diferenciados

En la actualidad todos los municipios cuentan con un régimen uniforme el cual les asigna las mismas funciones tanto de gestión como de inversión de alta y baja complejidad; las mismas posibilidades de organización interna en secretarías, departamentos administrativos, personería e institutos descentralizados por servicios; y las mismas autoridades, alcaldes y concejo municipal. La definición de regímenes diferenciados implica que, a diferencia del régimen municipal estandarizado cada categoría o grupo de municipios debería contar con sus propias funciones, su propia forma de organización y sus propias autoridades.

**Administración:** las funciones que les corresponden a los municipios en Colombia se describen en el capítulo 3 de este libro y fueron clasificadas en funciones de gestión relativas al uso de herramientas que facilitan el manejo de los asuntos públicos y funciones de inversión pública referentes a los diferentes sectores en los que tienen responsabilidades los niveles territoriales y las entidades públicas en general. Las diferentes normas que se refieren a las funciones gestión han desarrollado condiciones, actores responsables y temporalidades para la vigencia de las herramientas que sirven para materializarlas. Estas funciones se materializan en los procesos de planeación, gestión presupuestal, control interno, gestión del personal, gestión de proyectos, gestión presupuestal y financiera,

entre otras. Por otro lado, están las funciones de inversión sobre las cuales como veíamos hay una gran diversidad de estas, con variados niveles de complejidad.

Esto permitió agrupar estas funciones primero que todo en funciones de dificultad baja y funciones de dificultad alta. En el primer grupo se encuentran las actividades de tipo sectorial que tienen un carácter más operativo, referidas, por ejemplo, a la gestión de los recursos asignados por el nivel nacional, la creación de sistemas de información, diferentes clases de procedimientos administrativos, creación de espacios de participación y actividades de inspección, control y vigilancia. Estas funciones igual de las relativas a la gestión pública, que son desarrolladas por las burocracias municipales y que son fácilmente adaptables a las responsabilidades cotidianas de los funcionarios que las conforman, pueden ser asumidas con mayor o menor dificultad por todos los municipios. Sin embargo, las que fueron clasificadas como funciones de dificultad alta y que apelan a las capacidades no solo técnicas y administrativas, sino principalmente, fiscales de los municipios no deberían ser asignadas de manera homogénea a las entidades locales.

Este conjunto de funciones exige a los municipios la destinación de recursos y esfuerzo para una variada cantidad de actividades y sectores y la construcción de una gran cantidad de obras de infraestructura, referentes a los veintiséis (26) sectores en los que tienen competencia. La definición de regímenes diferenciados en términos administrativos debería orientarse a asignar a cada grupo de municipios las funciones de inversión pública de mayor complejidad que más se ajusten a sus características. Estas podrían referirse a los sectores donde hay mayores limitaciones bien sea en lo que respecta a programas de naturaleza social o económica o a las obras públicas que más se necesitan. De igual manera, la asignación de funciones debería consultar las potencialidades, así que los grupos de entidades territoriales que cuentan con mejores condiciones podrían recibir funciones más ajustadas a aprovechar sus ventajas y a explotar sus potencialidades.



**Organización:** la organización se encuentra estrechamente relacionada con el tamaño y las capacidades de los niveles territoriales. En la actualidad los entes subnacionales pueden estructurarse alrededor de las mismas clases de oficinas, como es el caso de las secretarías, los departamentos administrativos, las entidades descentralizadas por servicios<sup>2</sup> y la personería. En los municipios de mayor tamaño se pueden crear contralorías. Una agrupación diferenciada de municipios podría dar lugar a conjuntos de municipios pequeños, agrícolas, con pocos recursos propios, y con grandes limitaciones en coberturas de servicios públicos domiciliarios. Esto implicaría en primera medida que las funciones de estas entidades territoriales no podrían ser las mismas que las de un conjunto de municipios compuesto, por ejemplo, por ciudades medianas y grandes.

La estructura interna de estos dos conjuntos de entidades tampoco podría ser la misma, ya que ésta última respondería en primera medida a las funciones asignadas y en segundo lugar a la capacidad que cada conjunto de entidades tenga de sustentar cierto tamaño en su estructura organizacional. Esto sucede más o menos de esta manera en la actualidad. Aunque las entidades territoriales tienen la posibilidad de crear el mismo número de dependencias y entidades a su interior solo las grandes ciudades tienen la capacidad económica para avanzar en todas las alternativas disponibles. En el caso de los municipios pequeños lo más frecuente es que solo puedan crear unas cuantas secretarías, en muy pocos casos algún establecimiento público, y casi nunca tienen la posibilidad de crear enti-

---

2. Las entidades descentralizadas por servicios son descritas en la ley 489 de 1998 (artículo 68) como organismos que pueden crearse tanto por la nación como por los niveles territoriales para el desarrollo de responsabilidades de gestión, la provisión de servicios público o el desarrollo de actividades de naturaleza industrial o comercial. Estas entidades tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Entre estas entidades se encuentran las empresas Industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, los establecimientos públicos, las empresas sociales del estado, las empresas de servicios públicos domiciliarios entre otras.

dades descentralizadas por servicios. No obstante, un rediseño normativo podría delimitar de manera específica el tipo de dependencias o de entidades descentralizadas para cada conjunto o categoría de municipios.

**Gobierno:** la uniformidad normativa ha conducido a que todos los municipios y distritos cuenten con los mismos tipos de autoridades de elección popular y de nombramiento, alcalde, concejo municipal, personero y contralor (en algunos municipios). Esto significa que ante una categorización municipal que conduzca a regímenes diferenciados, los grupos o categorías resultantes podrían contar con otras fórmulas de gobierno. Probablemente habría que analizar si las ciudades medianas y grandes deberían continuar manteniendo este mismo tipo de autoridades, pero, habría que revisar cuáles entidades podrían funcionar sin alcalde y solo con concejo y personero. Podría haber casos en los que sea pertinente mantener la figura del alcalde sin concejo, pero establecer otros mecanismos de deliberación y decisión en los que se pueda involucrar directamente a las comunidades. Por ejemplo, una categorización como la que se propone podría derivar en la existencia de uno o más conjuntos de municipios donde el factor cultural y de composición étnica sea determinante. En esos casos sería necesario articular un régimen de gobierno y toma de decisiones que incorpore las normas particulares que se han expedido en Colombia sobre comunidades negras, palenqueras, afrocolombianas y rai-zales, y sobre comunidades indígenas. En estos casos las autoridades serían distintas y los escenarios de dialogo y deliberación comunitaria serían particulares.

En otros casos, podría analizarse el grado de avance de las poblaciones a la hora de solucionar problemáticas colectivas en la determinación de la forma como se administran los recursos públicos. Con esto sería posible reducir la distancia que existe actualmente entre las administraciones municipales y las comunidades organizadas. En muchos casos cuando las administraciones no son capaces o no están interesadas en ofrecer soluciones reales a los problemas sociales, son las mismas comunidades las



que logran resolver sus propias dificultades y construir experiencias ejemplares. Son muchos los casos en los que las comunidades son las que construyen o idean acueductos rudimentarios para las zonas rurales, aprenden a establecer reglas para explotar los bienes de uso común de su territorio (ver capítulo 3), o construyen caminos de herradura para poder transitar entre territorios o sacar sus productos a los centros urbanos.

Este tipo de comunidades deberían tener una mayor incidencia en los ejercicios de planeación, para lo cual podrían requerir de un funcionario (alcalde) que los apoye en las gestiones y el manejo de las herramientas administrativas. Se trataría de un caso en el que el concejo municipal no sería necesario y en el que el alcalde debería asumir un rol distinto al que le corresponde en la actualidad. Esta situación podría conducir a diversificar la forma de designación de este tipo de autoridades, ya que podría no ser necesaria la elección popular para todos los casos, y en otros podría ser pertinente el concurso de méritos.

## Relaciones intergubernamentales

La categorización territorial permite caracterizar a nuestros municipios, agruparlos por afinidades tanto en sus oportunidades de mejora como en los aspectos positivos que pueden ubicarlos en una posición de ventaja frente a otros, y para definir los regímenes diferenciados. En el proceso este instrumento permite evaluar la capacidad del sector público con que cuenta cada conjunto de municipios a la hora de hacer frente a las funciones de este nivel territorial y con base en ello asignar las funciones que se ajustan a la capacidad y al contexto. Entonces, no se trata de un análisis que permita considerar al municipio al margen de los departamentos y de la nación, ya que frene a aquellas funciones que no puedan ser asignadas a cada grupo se debería evaluar el grado de apoyo que le corresponde asumir a los otros dos niveles territoriales. Esto implica que frente al nivel de necesidad y urgencia de cada categoría tanto la Nación como el departamento deberían reaccionar con un grado distinto de respuesta en términos técnicos, administrativos o fiscales.

Por ejemplo, se deberían realizar intervenciones diferenciadas en lo que concierne a la gestión de los recursos provenientes tanto de las transferencias como de las regalías, haciendo prioritario el traslado de recursos a los territorios más necesitados. De igual manera, se deberían focalizar los recursos de programas nacionales en los territorios que más urgencia evidencien de acuerdo con el propósito de cada uno de ellos. En el caso del departamento, y dado que su papel supera la simple prestación de servicios, su ubicación territorial como entidad intermedia debería garantizar que esta función se realice en atención a sus vínculos tanto con el municipio como con el nivel central. En el primer caso el rol de provisión debería ajustarse al grado de urgencia, necesidad o pertinencia que se derive de las características de sus municipios. Por lo que la participación del nivel intermedio puede variar dependiendo de si se requiere apoyo y asistencia de carácter técnico-administrativo, respaldo fiscal, o el desempeño de funciones que en la actualidad son de carácter municipal.

Esto implica que el departamento puede favorecer el desempeño de las responsabilidades de los municipios ofreciendo respaldo mediante sus propios expertos en actividades de acompañamiento, capacitación o asesoría. También puede brindar respaldo fiscal para facilitar, en complementariedad y concurrencia, la inversión en proyectos y obras públicas y finalmente, dado que algunas funciones no podrán ser asignadas a ciertos grupos de municipios los departamentos deberían asumirlas y garantizar la asignación de los bienes y servicios derivados de ellas. La garantía de esta nueva perspectiva debería estar mediada por el fortalecimiento de la comunicación y los vínculos entre ambos niveles territoriales. En primera medida se debería trabajar en la coordinación de los procesos de planeación, lo cual resulta fundamental en especial para el departamento, puesto que su rol tendría que proyectarse de manera distinta para cada clase de municipio.

En relación con la nación, el papel del departamento debería adquirir un tono distinto en la representación que realizan de sus municipios en el marco del diseño de políticas, planes y proyectos nacionales que tengan efectos directos



sobre el territorio. Un departamento que cuente con más entidades débiles y necesitadas de apoyo debería contar con una vocería fuerte en los procesos de planeación que involucren programas asistenciales. Un departamento con entidades más fuertes debería incidir de manera distinta para buscar respaldo en la conformación de esquemas asociativos, y de incentivo a sus actividades económicas. En un nuevo panorama de vínculos intergubernamentales deberían tener cabida la academia, la empresa privada y los gobiernos de otros países, lo que permitiría aprovechar oportunidades y asumir roles para los que los gobiernos de los diferentes niveles deberían estar preparados y dispuestos.

La categorización municipal debería generar efectos en los vínculos intergubernamentales de carácter horizontal ampliando las posibilidades de establecer convenios, desarrollar proyectos conjuntos y consolidar esquemas de asociatividad territorial. Aunque se trata de instrumentos que están disponibles en la actualidad algunas circunstancias pueden estar limitando su aprovechamiento como por ejemplo la inadecuada interpretación de la autonomía territorial, las diferencias políticas entre gobernantes o el poco interés por reconocer lo que sucede en otros territorios. El apoyo mutuo, el canje de ventajas y fortalezas y el intercambio de experiencias podrían potenciar los resultados de la intervención estatal. En el caso de los esquemas de asociatividad, aunque no necesariamente constituyen una alternativa para todos los municipios, pueden generar mejoras en el logro de aquellas funciones que representan más peso fiscal o cuyo impacto es mayor si se trascienden los límites municipales como el turismo o la productividad agropecuaria.

Las posibilidades de asociatividad se encuentran descritas en el siguiente capítulo de este libro, pero en general se trata de alternativas que pueden abrir la posibilidad para que municipios de diferentes latitudes puedan establecer vínculos de colaboración, aunque no compartan fronteras. Un ejercicio de categorización como el que se propone debería permitir no solo agrupar a los municipios por afinidades sino también identificar aquellos territorios con los que se pueden establecer alianzas. Este tema es más claro en los casos en los que se construyen lógicas metropolita-

nas alrededor de las grandes ciudades cuyos crecimiento y dinámica generan efectos sobre los territorios colindantes. En estos casos los procesos de asociatividad aparecen como una necesidad para la coordinación conjunta entre entidades territoriales de diferente tamaño y capacidad.

### La categorización departamental

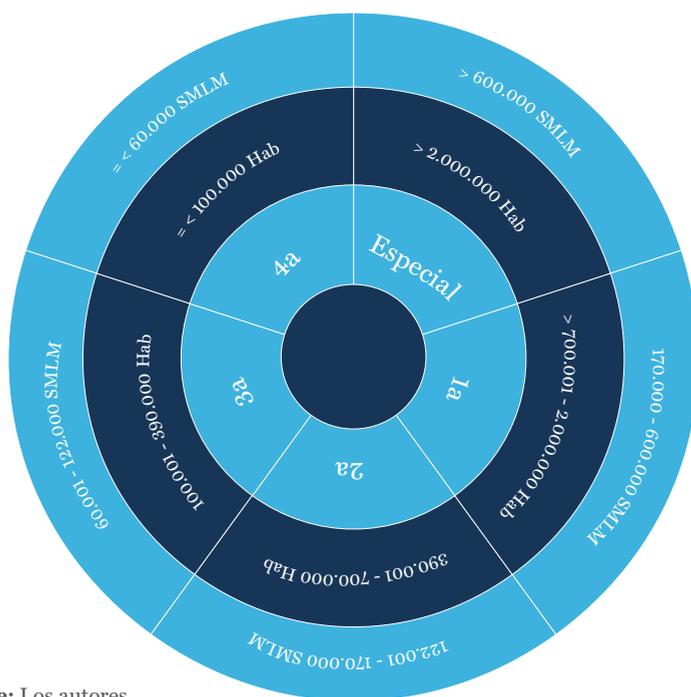
La categorización de los departamentos se describe en el artículo 302 de la Constitución de 1991 de acuerdo con el cual se le entregó a la ley la facultad para definir competencias distintas a los departamentos tomando en cuenta su población, los ingresos territoriales, los recursos naturales y los aspectos sociales, culturales y ecológicas. No obstante, la reglamentación de este precepto se realizó mediante la ley 617 de 2000 y recibió el mismo manejo que la categorización de los municipios. De acuerdo con esta norma los departamentos fueron agrupados en cuatro categorías a partir de la población y los recursos fiscales. Asimismo, se establecieron las mismas reglas que para los municipios cuando la población y los ingresos no hagan coincidir al departamento en la misma categoría. Por lo tanto, si los recursos ubican al departamento por encima de la categoría en la que lo ubica la población, su categorización será la inmediatamente superior a la de la población y en caso contrario si sus recursos lo ubican por debajo de la categoría por población entonces se ubicará en la categoría que indiquen sus recursos (ver figura 11).

Las directrices en materia de introducidas a través de la ley 1551 de 2012 no son aplicables al departamento puesto que se propusieron en el marco de una ley de modernización municipal. Pero la esencia de la categorización municipal se mantiene para la del nivel intermedio, con lo cual, también se ignoran las debilidades y fortalezas que puede tener este nivel a la hora de realizar la agrupación de sus entidades. Al desconocer las particularidades económicas, sociales, culturales, ambientales e institucionales no es posible conocer a ciencia cierta cuál es su grado de avance o las limitaciones que los caracterizan. Tampoco es posible saber

cuáles aspectos podrían potenciarse mediante un diseño diferenciado. Dado lo anterior, igual que sucede con los municipios, todos los departamentos están cobijados por un régimen homogéneo que establece las mismas funciones, autoridades y forma de organización.

Incluso si la definición de regímenes diferenciados se redujera al ámbito funcional como lo establece la Constitución, las normas todavía están lejos de lograr este propósito, dado que ni siquiera la agrupación refleja los propósitos del artículo 302. Además de los criterios establecidos en la carta magna dado el papel que deben asumir los niveles intermedios, sería necesario incluir información sobre la composición de las entidades de nivel local, de acuerdo con una categorización acorde con la Constitución. A partir de esto sería posible definir con claridad el rol que debería asumir cada conjunto departamental en términos de funciones de coordinación, complementariedad, subsidiariedad, concurrencia y apoyo técnico-administrativo frente a sus municipios.

**Figura No 11:** Categorización departamental en la ley 617 de 2000



Fuente: Los autores

# CAPITULO 8

---

## LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL

---



---

Las figuras asociativas territoriales son entidades de naturaleza administrativa que se componen por dos o más entidades territoriales (municipios, distritos o departamentos). Su existencia en Colombia se remonta a la reforma a la Constitución de 1968 mediante la cual se autorizó la creación de las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios. Más adelante la Constitución de 1991 abrió la posibilidad para crear Regiones Administrativas y de Planificación, y finalmente la ley 1454 de 2011 que amplió la posibilidad para crear más esquemas asociativos en nuestro país. El propósito de estas entidades es facilitar, a los entes territoriales que las componen, el logro de las obligaciones que les fueron encomendadas por la Constitución y las leyes y que se concretan en obras públicas, acceso a servicios y bienes públicos y el desarrollo de labores de gestión organizacional.

En la actualidad se trata de figuras útiles en particular porque como se mencionó anteriormente, la uniformidad normativa ejerce una presión importante sobre las administraciones territoriales y sobre sus recursos. Así que un buen aprovechamiento de estos esquemas puede conducir a reducir la presión sobre los territorios y a mejorar su capacidad de respuesta. Aquello por lo que deben dar cuenta las entidades territoriales en Colombia puede hacerse de manera individual con mucho esfuerzo para muchos municipios y departamentos, o puede lograrse con mejores resultados y con menor esfuerzo si se realiza a través de un esquema asociativo. Al unir recursos fiscales, técnicos y administrativos, así como experiencias e ideas los territorios pueden mejorar sus resultados y aportar en los resultados de los demás miembros.

Adicionalmente, de acuerdo con Tabales y otros (2009), en Europa se habla del concepto de cohesión territorial el cual se construye como resultado de la configuración de vínculos entre territorios. Estos permiten aprovechar ventajas comparativas para lograr una mayor competitividad y eficiencia territorial, así como mayor cohesión social, equidad territorial y calidad ambiental. La articulación física que se logra entre territorios mediante redes de infraestructura conjunta conduce a una accesibilidad equivalente y al garantizar igualdad en el disfrute de servicios, equipamientos y obras en todas las partes del territorio se logra mayor equidad territorial para sus habitantes. Adicionalmente, la cohesión territorial se manifiesta en que la comunidad que compone determinado territorio se identifica con un proyecto de vida en común.

En Colombia los esquemas asociativos se concretan como personas jurídicas con autonomía administrativa y financiera cuyo propósito es la edificación de obras, la provisión de servicios y el desarrollo de responsabilidades de gestión administrativa. La ley 1454 incluyó la posibilidad de que estos esquemas actúen en subsidiariedad de alguna de las entidades que la conformen cuando la misma no cuente con la capacidad requerida para asumir alguna función o conjunto de responsabilidades que le han sido asignadas por el marco normativo. Debido a que las



áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios son los esquemas más antiguos en Colombia en este capítulo se realizará una descripción detallada de sus características y se incluirá una descripción de los nuevos esquemas que creó la ley 1454 de 2011.

## LAS ÁREAS METROPOLITANAS

---

Estas figuras se crearon mediante el acto legislativo 01 de 1968 con el objetivo de asegurar una mejor gestión o provisión de servicios entre dos o más municipios del mismo departamento. Durante mucho tiempo su creación estaba supeditada a la iniciativa del gobernador, quien podía establecer la figura de manera obligatoria, y estaban consideradas para ser conformadas por municipios del mismo departamento. Como se presenta a continuación todas estas condiciones sufrieron modificaciones importantes en especial porque en la actualidad se deben enmarcar dentro de lógicas como la descentralización y la autonomía territorial.

La primera referencia sobre estas entidades en el marco normativo vigente se encuentra en el artículo 319 de la Constitución de 1991, cuya reglamentación se realizó inicialmente a través de la ley 128 de 1994 y luego con la ley 1625 de 2013. Esta última define a las Áreas Metropolitanas como:

- Entes de naturaleza administrativa regidas por normas de derecho público
- Compuestas por un grupo de al menos dos municipios que circundan un municipio núcleo
- Los cuales se encuentran relacionados de manera estrecha por factores de carácter físico geográfico, y por dinámicas de carácter ambiental, económico, social, demográfico, cultural y tecnológico
- El objetivo de estas figuras es permitir procesos de planeación conjunta y articulada sobre aspectos como el ambiente, el desarrollo social, el ordenamiento físico del territorio y la prestación eficiente de servicios.

Aunque las Áreas Metropolitanas están compuestas de entidades territoriales ellas no lo son ya que su naturaleza es de carácter administrativo. Las entidades territoriales tienen sus propias autoridades, funciones y recursos, los cuales son distintos de los de los demás entes subnacionales. En el caso de las **Áreas Metropolitanas**, en primera medida su existencia se justifica por la determinación de las entidades de nivel local que las conforman, las cuales deciden asociarse. En segundo lugar, estas figuras cuentan con autoridades, funciones y recursos que provienen de los entes que las componen. Sin embargo, se trata de entes jurídicos, regidos por normas de derecho público por lo cual cuentan con autonomía para la toma de decisiones y cuentan con recursos propios que se constituyen por los aportes de las entidades integrantes, y por lo tanto actúan al margen de las entidades que las integran.

**Las autoridades de las áreas** incluyen el alcalde metropolitano, que es el alcalde del municipio núcleo y una Junta Metropolitana compuesta por los alcaldes de los municipios que integran la asociación; un concejal en representación del municipio núcleo; un concejal en representación de los demás municipios diferentes al núcleo, designado de entre Presidentes de los Consejos Municipales; un representante del Gobierno Nacional el cual podrá participar y opinar pero no participar en los procesos de votación; y un representante de las organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas a propósitos ambientales que estén ubicadas en el territorio de la entidad.

Las funciones que desempeñan estas figuras y que están referidas a los servicios y bienes públicos y las obras requeridas para la calidad de vida de los territorios que las componen están enmarcados en las responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes a estos territorios. Por lo tanto, su papel debe coincidir con las funciones de baja y alta dificultad que se describieron con anterioridad en este texto y que pueden dar lugar a la existencia de los hechos metropolitanos a los que hace referencia la ley 1625. Finalmente, los recursos de estas entidades tampoco responden a los recursos de una entidad territorial debido a que no provienen de im-



puestos propios del área. Su origen está inicialmente en los presupuestos de las entidades que la conforman, y en fenómenos derivados de su existencia y funcionamiento como por ejemplo la sobretasa del 2 por mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles del área, la participación en plusvalía por obras metropolitanas, los recursos derivados de las tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en su ejercicio como autoridad de transporte, los recursos que le traslade la nación, otras entidades territoriales o los organismos descentralizados por servicios, entre otras.

De acuerdo con el marco legal las áreas metropolitanas se componen de dos o más municipios, alrededor de un municipio (o distrito) principal que la norma denomina núcleo. Esta es una figura que se compone de entidades territoriales de nivel local, municipios en general, pero los vínculos interterritoriales también se pueden dar entre municipios que circunden un distrito. Los vínculos estrechos entre entidades cercanas se denomina conurbación y puede darse con diferentes grados. Pueden ser bastante estrechos, por ejemplo, cuando un municipio o distrito crece en términos geográficos, normalmente por lógicas de expansión urbana, al punto de alcanzar o invadir el territorio, incluso el territorio urbano, de otro u otros de sus municipios vecinos. Esta circunstancia es evidente por ejemplo entre Bogotá y Soacha, Pereira y Dos Quebradas y Bucaramanga y Floridablanca, por mencionar algunos casos en Colombia.

La conurbación puede ser menos drástica pero evidente cuando, el centro urbano más importante del grupo ejerce gran influencia sobre los otros municipios debido a su dinamismo económico, político, ambiental y social. Esta influencia puede observarse en el flujo continuo de población desde los municipios periféricos hacia la ciudad principal por razones laborales, comerciales, turísticas, educativas, entre otras. Esta situación es mucho más frecuente y es evidente donde hay ciudades medianas o grandes donde, si bien es cierto que los territorios más pequeños que las circundan pueden quedar supeditadas a las dinámicas de éstas, son indudables los vínculos

de interdependencia. Muchas personas de los centros poblados más grandes han empezado a emigrar a los territorios más pequeños en busca de mejores precios en las viviendas y en los servicios públicos y mejores condiciones en el ambiente y en la movilidad. Estos territorios también se han convertido en receptores de población desplazada cuyo propósito es trabajar o estudiar en las grandes urbes.

De acuerdo con un estudio realizado por el DNP en el año 2012 se encontró que el sistema de ciudades en nuestro país se compone de 58 ciudades aglomeradas y uninodales. Cada sistema está compuesto por municipios que tienen relaciones económicas a nivel subregional que involucran relacionamientos productivos. Estos vínculos fueron establecidos a partir de la tasa de conmutación, que se establece como el porcentaje de población trabajadora de un municipio que labora en otro municipio. En general estas relaciones se presentan por la contribución en mano de obra de los municipios circundantes al núcleo principal, el cual resulta atractivo no solo por las características de su sistema productivo sino también por la oferta de otro tipo de servicios, en especial la educación.

A su vez estas poblaciones que tienen la necesidad de trasladarse a diario al núcleo central demandan otro tipo de servicios como transporte, alimentación, esparcimiento, servicios públicos domiciliarios, y salud, generando importantes dinámicas de interdependencia entre los municipios del territorio afectado. Esto da lugar a la generación de fenómenos que como se describe en la ley pueden trascender el ámbito meramente económico y se manifiestan en dinámicas de tipo social, por la demanda de diversos servicios relativos con la calidad de vida, cultural por el intercambio constante entre las poblaciones; ambiental por los efectos de las actividades de la industria, el comercio y los servicios, y los fenómenos poblacionales relacionados con ellas; y tecnológico por el dinamismo y la transformación que demandan la economía privada, el Estado y la sociedad.

Debido a que la mayoría de estos fenómenos involucran el espacio público y los bienes y servicios de impac-



to colectivo, su presencia genera efectos sobre la forma como se configura y funciona el aparato estatal. Surgen asuntos que transgreden los límites jurisdiccionales de cada entidad territorial y que adquieren un carácter común, ya que requieren de la intervención coordinada entre las entidades territoriales involucradas. Cuando esta articulación no se logra, se dificulta o se hace más costosa la solución de muchas problemáticas y necesidades comunes y se desaprovechan los beneficios del trabajo colaborativo y solidario que se puede desprender de una gestión conjunta. Algunos de esos temas que competen al Estado incluyen como veíamos, los servicios públicos domiciliarios, el transporte, el ordenamiento territorial, el manejo ambiental, los servicios culturales, educativos y de salud, la seguridad y la gestión tributaria entre otras.

Los fenómenos de conurbación evidenciados en esas interdependencias territoriales y que están presentes en un gran número de territorios en nuestro país, han dado lugar a lo que algunos han denominado fenómenos de metropolización (Indovina, 2003; Hall, 1997; Boeri, 1993). No obstante, su formalización mediante Áreas Metropolitanas como personas jurídicas de derecho público es poco común. En la actualidad solo contamos con seis áreas metropolitanas formalizadas, de las cuales algunas han funcionado mejor que otras. Esto puede deberse al hecho de que la ley exige la definición de un municipio (o distrito) núcleo cuyo protagonismo es evidente en la operación del Área Metropolitana. El núcleo es la entidad más grande, normalmente la capital de departamento si es donde se presenta la conurbación y donde se va a crear la figura. No obstante, y ante la posibilidad en que la conurbación involucre a más de una de las capitales de departamento o donde ninguno de los territorios involucrados lo sea, el núcleo será aquel que posea la mayor categoría territorial, para lo cual tendrán que tomarse en cuenta las condiciones descritas en la ley 1551 de 2012. La definición del núcleo es necesaria debido a que es donde se debe establecer la sede física de la entidad administrativa.

## **Funciones de las Áreas Metropolitanas:** de acuerdo con la ley estas entidades deben servir para

- **Planear y articular el desarrollo conjunto y sustentable de los municipios que la componen.** Para ello la ley autoriza a las Áreas Metropolitanas a diseñar e implementar un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con proyección de largo plazo, el cual debe tomar como referencia los planes de desarrollo del nivel nacional y de las entidades locales que la conforman. Este plan debe reflejar los hechos metropolitanos identificados dentro del área.
- **Definir las decisiones y orientaciones particulares para el ordenamiento físico del territorio de las entidades integrante,** la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial de las entidades locales que componen el área se debe hacer mediante un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial. Este constituye el marco para el diseño de los planes de ordenamiento de los asociados y debe reflejar los hechos metropolitanos identificados. En el marco de este plan las áreas deben diseñar la política de movilidad regional y elaborar e implementar las herramientas para la planeación y el fortalecimiento del transporte metropolitano. En relación con el transporte público urbano de pasajeros la entidad debe procurar la articulación física, de las operaciones y las tarifas en coordinación con diferentes sistemas de transportes existentes. Las áreas ejercen responsabilidades de autoridad territorial y ambiental en el contexto urbano y les corresponde elaborar, y ejecutar propuestas para la ubicación, conservación y manejo eficiente de zonas que pueden ser usadas para y zonas verdes de carácter público.
- **Garantizar la provisión de los servicios públicos a cargo de los entes locales que conforman el área, y en caso de requerirse, prestar algunos servicios**



**desde el área;** para ello las áreas pueden asumir la función de manera subsidiaria en los casos en que no se haya definido un marco legal que reglamente su prestación o, aunque exista dicho marco, se reconozca que esta entidad participe como prestador oficial o autorizado. Estas entidades pueden también garantizar la conformación de entidades de naturaleza pública, privada o mixta cuando sea necesario para asegurar el acceso a servicios públicos.

- **Desarrollar infraestructuras de carácter vial y ejecutar propuestas de carácter social en el territorio de la entidad;** de acuerdo con los contenidos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que sirvan para desarrollarlo o profundizarlo. Para lo cual pueden llevar a cabo gestiones que permitan garantizar los terrenos requeridos para el desarrollo de obras. Asimismo, estas entidades deben administrar el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y establecer las directrices para llevar a cabo programas metropolitanos de vivienda. Finalmente, les corresponde respaldar a las entidades locales que la conforman en la ejecución de infraestructuras dirigidas a enfrentar situaciones de emergencia o calamidad.

## Creación de las Áreas Metropolitanas

El mecanismo para crear Áreas Metropolitanas fue modificado después de la Constitución de 1991, ya que en la actualidad la iniciativa para su creación no es solo del gobernador del departamento al que pertenece el área. Esto porque si se trata de un área ubicada en una zona de frontera donde converjan municipios de más de un departamento la iniciativa podría surgir de más de un gobernador. Pero también se incluyeron otros actores como posibles promotores en la conformación de estas entidades, como las autoridades ejecutivas de los entes locales que formarían parte del área, un tercio de los miembros

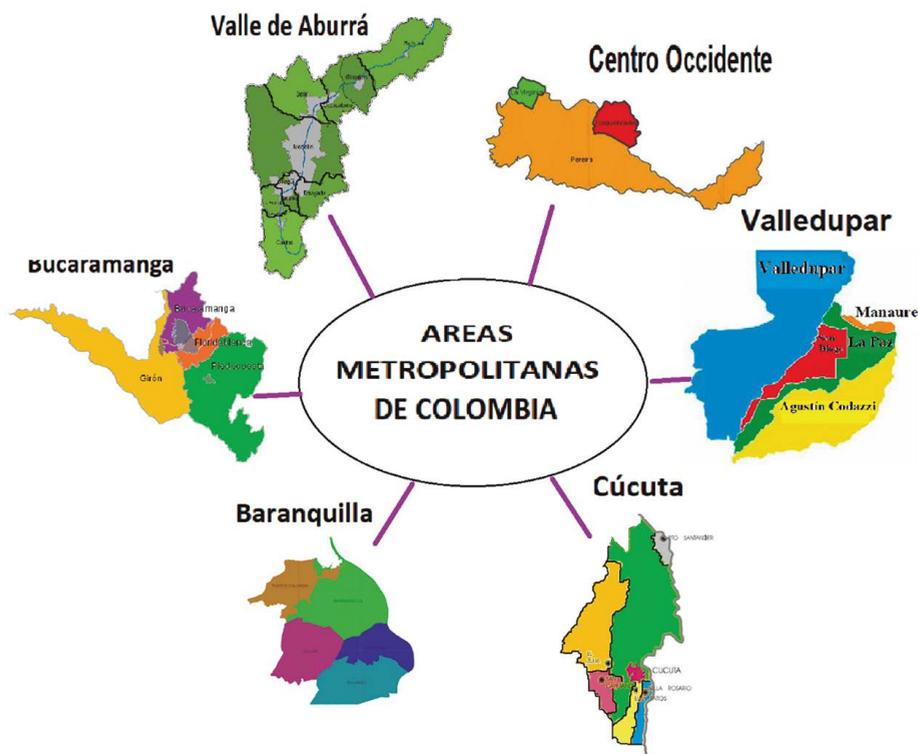
de los concejos municipales, o el 5% de los ciudadanos habilitados para votar. No obstante, la ratificación de la creación de las áreas la deben realizar los ciudadanos del territorio involucrado a través de una consulta popular.

**Figura No 12:** Constitución de un Área Metropolitana En el primer cuadro naranaja: Los (L mayúscula)



La mayoría de las áreas metropolitanas de nuestro país fueron constituidas previamente a la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991. La primera de ellas fue el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1980), seguida de la de Bucaramanga, Barranquilla y Centro Occidente (1981). Las más recientes son la de Cúcuta (1991) y la de Valledupar (2005), esta última en el marco de la ley 128 de 1994. Hasta el momento no se han creado áreas metropolitanas durante la vigencia de la ley 1625 de 2013

Figura No 13: Áreas Metropolitanas de Colombia



Fuente: Los autores (en el cuadro: ÁREAS Á con tilde)

## ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

---

Estas entidades fueron creadas mediante el acto legislativo 01 de 1968, e igual que para el caso de las áreas metropolitanas su creación podía realizarse por iniciativa del gobernador o de los municipios involucrados. Debido a que las asambleas departamentales podían hacer obligatorias las asociaciones entre municipios su conformación solo admitía municipios del mismo departamento. Aunque la Constitución de 1991 no menciona estas figuras, la ley 136 de 1994 introdujo su reglamentación. A partir de esta norma su materialización se logra como resultado del interés de las autoridades de cada municipio y se eliminó la restricción que obligaba a que los municipios pertenecieran al mismo departamento.

**Propósitos de las asociaciones:** El artículo 149 de la ley 136 definió a estas entidades como entes de naturaleza administrativa regidos por normas de derecho público, constituidas como personas jurídicas, con autonomía fiscal y patrimonio independiente frente a los entes subnacionales que la componen. El propósito de estas entidades es garantizar de forma conjunta la asignación de servicios y bienes colectivos, el desarrollo de infraestructuras y el desempeño de responsabilidades administrativas. Todos estos propósitos se encuentran enmarcados dentro del conjunto de responsabilidades que han sido asignadas, mediante la Constitución y las leyes, al nivel local en Colombia, igual que sucede con las áreas metropolitanas y los demás esquemas asociativos territoriales que se pueden conformar en nuestro país.

Por lo tanto, se pueden crear asociaciones para garantizar de manera conjunta servicios como la educación, la salud, el agua potable, la recolección y el procesamiento de basuras, la promoción de la cultura, la recreación y el deporte; el estímulo al desarrollo económico y agropecuario; entre otras. En materia de obras, los municipios pueden asociarse para garantizar cualquier tipo de infraestructura que esté involucrada dentro de los más de veintiséis sectores de intervención pública descritos en el



capítulo cuatro de este libro. Finalmente, las asociaciones pueden configurarse para garantizar el cumplimiento de responsabilidades de carácter administrativo dentro del conjunto de funciones asignadas a los entes subnacionales con el fin de garantizar la administración de los asuntos y de los recursos públicos. Recordemos que estas funciones relativas a la gestión pública incluyen labores de planeación, gestión presupuestal y tributaria, el ordenamiento físico del territorio, la gestión organizacional y administrativa, entre otras.

**Autonomía territorial:** En la actualidad las figuras asociativas se ubican dentro del marco de la autonomía territorial, por lo que ninguna autoridad externa a los municipios interesados en asociarse puede decidir sobre este tema. La pertenencia a una asociación no genera ninguna afectación en la autonomía de cada una de las entidades que la conforman, no obstante, éstas están obligadas a cumplir con los compromisos establecidos a la hora de asociarse, como por ejemplo que no pueden realizar por separado los propósitos para los cuales se asociaron. Estos propósitos pueden estar relacionados con la provisión de servicios sociales, la generación de infraestructuras o el desarrollo de obligaciones de gestión y pueden involucrar un único propósito, o varios de ellos. Los municipios pueden asociarse indicando una temporalidad definida, como por ejemplo cuando se trata de llevar a cabo un proyecto específico, que una vez culminado podría dar lugar a la disolución de la asociación. También pueden generarse asociaciones con una temporalidad indefinida, con lo cual la asociación puede durar mientras sus propósitos se logren y generen beneficios para sus miembros. En cualquier caso, los municipios pueden pertenecer o dejar de hacerlo siempre que las autoridades lo decidan, con las consecuencias que se derivan de cada condición.

**Condiciones de los municipios para pertenecer a una asociación:** Las asociaciones de municipios pueden estar compuestas por municipios de diferentes departamentos, los cuales pueden o no tener continuidad geográfica. Esto

significa que municipios que tengan, por ejemplo, relaciones de tipo económico pueden asociarse, aunque no sean vecinos, lo cual podría dar lugar a asociaciones con fines turísticos o de generación de cadenas productivas. Se trata de entidades que encierran una mayor flexibilidad en su conformación, si se las compara con las áreas metropolitanas, donde la continuidad geográfica entre sus municipios es uno de sus rasgos principales cuya articulación se deriva de la existencia de un municipio núcleo. En las asociaciones, los municipios tienden tener las mismas características, en tamaño, población, recursos, y nivel de desarrollo económico y social. Debido a la diversidad de posibilidades y propósitos que encierran las asociaciones, los municipios pueden pertenecer a tantas asociaciones como sus recursos se los permitan.

**Conformación de una asociación de municipios:** como se mencionó antes la iniciativa para la conformación de estas entidades está en manos de las autoridades directas de los municipios, el alcalde y el concejo municipal. Una vez las autoridades de los municipios interesados acuerdan la conformación de la entidad, deben suscribir un convenio escrito para poder materializarla. Este debe ser firmado por los alcaldes, los cuales han sido autorizados previamente por sus respectivos concejos y deberá ser publicado en un medio de circulación amplia.

“En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos, los cuales deberán determinar como mínimo: el nombre, domicilio, dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las diferencias que ocurran entre los asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que la forman, al igual que las rentas, que les ceden o aportan, total o parcialmente la Nación, los de-



partamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica; y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto.”

La conformación mediante convenio indica que se trata de figuras asociativas más flexibles que las áreas metropolitanas, las cuales requieren un procedimiento complejo y su existencia no está establecida para una temporalidad fija como si en las asociaciones.

**Autoridades de las asociaciones:** Las asociaciones de municipios se administran a través de una Asamblea General de Socios, una Junta Administradora, escogida por la Asamblea, y un Director Ejecutivo que hará las veces de representante legal de la asociación.

## **LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN RAP**

---

Las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios fueron creadas para garantizar la asociatividad entre los municipios, debido a la importancia de estas entidades territoriales en el mejoramiento del bienestar general. No obstante, mediante el artículo 306 de la Constitución de 1991 se crearon las Regiones Administrativas y de Planificación como personas jurídicas con autonomía para tomar decisiones y ejecutar sus recursos, los cuales constituyen un patrimonio independiente del de las entidades que la componen. Estas figuras, que abrieron la posibilidad de la asociatividad departamental, están orientadas a promover el desarrollo de la economía y las comunidades de su territorio. Cuyo énfasis, de acuerdo con ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT (ley 1454 de 2011), está orientado a promover de la inversión social y la competitividad territorial. Esta norma precisó algunos elementos en la conformación de estas figuras, como por ejemplo que su conformación se debe realizar median-

te convenio firmado por los gobernadores de los departamentos interesados, autorizados por sus respectivas asambleas. Asimismo, estableció que los departamentos que quieran conformar este tipo de asociación deberán tener continuidad geográfica y proximidad si es territorio insular, los departamentos pueden pertenecer a más de una RAP y los distritos pueden pertenecer a estas figuras con las mismas prerrogativas de los departamentos.

**Funciones de las RAP:** Estos aspectos fueron incorporados posteriormente en la ley 1962 de 2019 cuyo propósito es dictar el marco normativo para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación y definir los parámetros requeridos para que estas entidades se puedan convertir en Región Entidad Territorial. Esta ley estableció que sus funciones deberían girar alrededor de la definición de un enfoque de desarrollo regional y de fomento a la identidad cultural regional. Dicho enfoque debe permear las herramientas de ordenamiento territorial y de planificación del desarrollo de los departamentos integrantes de la región y garantizar coherencia y articulación en la planeación regional que entre otros aspectos deberá orientarse por parámetros de desarrollo integral sostenible.

Adicionalmente, a las RAP les corresponde promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y brindar asesoría técnica en asuntos regionales y asuntos relacionados con la provisión de servicios subregionales a los entes subnacionales que la conforman. En materia de relaciones intergubernamentales las RAP deben tramitar la búsqueda de fuentes de cofinanciación provenientes de otros niveles territoriales y de cooperación internacional; incentivar alianzas público-privadas; y establecer contratos o convenios con el nivel central o los demás entes territoriales, todo esto para poder llevar a cabo proyectos estratégicos de desarrollo regional. Les corresponde incentivar la conformación y el reforzamiento de redes de ciudades, promover actividades investigativas y la generación de conocimiento sobre temas regionales y proporcionar el respaldo requerido en la formulación y ejecución de propuestas a nivel subnacional y de las áreas metropo-



litanas, con el propósito de generar mayor articulación en la planeación regional.

**Las autoridades** de las RAP incluyen al Consejo Regional Administrativo y de Planificación como la principal autoridad administrativa de la entidad y el Comité Asesor cuyo propósito es brindar asesoría técnica al Consejo Regional en el desarrollo de las responsabilidades otorgadas a las RAP. El Comité Asesor está compuesto por:

- Los responsables de la unidad o entidad de planeación de los entes territoriales que componen la RAP
- Representantes del sector académico de la región
- Representantes del área empresarial y de las organizaciones sociales de la región
- Representantes de las comunidades étnicas en la región
- Delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- Delegado del Ministerio de Hacienda
- Delegado del Departamento Nacional de Planeación
- Delegado de los Consejos Territoriales de Planeación

**Los recursos** de las RAP incluyen los aportes de los entes territoriales que las conforman, recursos provenientes de endeudamiento, donaciones y cofinanciación de los recursos nacionales y otras fuentes de financiación territorial.

Estas características descritas para las RAP son aplicables igualmente para la **RAPE**, que de acuerdo con la ley 1454 de 2011 y 1962 de 2019 permite la asociación entre Bogotá, Cundinamarca y departamentos vecinos. Esta entidad que se logró consolidar como la RAPE Región Central en el año 2014, mediante el convenio No 1676, asoció a Bogotá con Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. El convenio de creación, precedido por el concepto positivo de la Comisión de Ordenamiento territorial del

Senado de la República, fue firmado por las autoridades ejecutivas de Bogotá y los departamentos integrantes, con la autorización previa de las corporaciones públicas de todas las entidades involucradas. La Región, que fue materializada previamente a la expedición de la ley 1962, definió como órganos de administración y dirección un Consejo Directivo, compuesto por los gobernadores de los departamentos integrantes y el alcalde de Bogotá, y un Director Ejecutivo, hoy Gerente, nombrado por el Consejo Directivo para ser el representante legal de la Región y desarrollar las labores administrativas de la entidad. Actualmente esta entidad gira alrededor de cinco ejes estratégicos, que incluyen el fortalecimiento de la economía regional y su mayor presencia internacional, Gobernanza y Buen Gobierno, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural, Sustentabilidad Ecosistémica y Manejo de Riesgos e Infraestructura de Transporte, Logística y Servicios Públicos (regioncentralrape, 2020).

## **OTROS ESQUEMAS DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA**

---

Además de los esquemas asociativos descritos la LOOT creó otras alternativas que permiten asociar a los municipios, los distritos y los departamentos. Tal como se mencionó antes estas entidades se conforman de manera autónoma por dos o más entidades territoriales, generalmente, de la misma clase. Se trata de personas jurídicas de naturaleza administrativa, a las que se les reconoce autonomía administrativa y fiscal. Sus propósitos giran alrededor de la participación conjunta en la provisión de servicios, el desarrollo de infraestructuras y la gestión de responsabilidades de gestión, para lo cual deben llevar a cabo procesos conjuntos de planeación y procurar el desarrollo y mejoramiento de sus territorios. Para garantizar su funcionamiento estas entidades son administradas por las mismas autoridades pertenecientes a las entidades territoriales que las componen, sus recursos, en general, se derivan de los aportes de estas entidades y se crean para llevar a cabo las responsabilidades entregadas por la Constitución y las leyes a los niveles subnacionales. Los esquemas de aso-

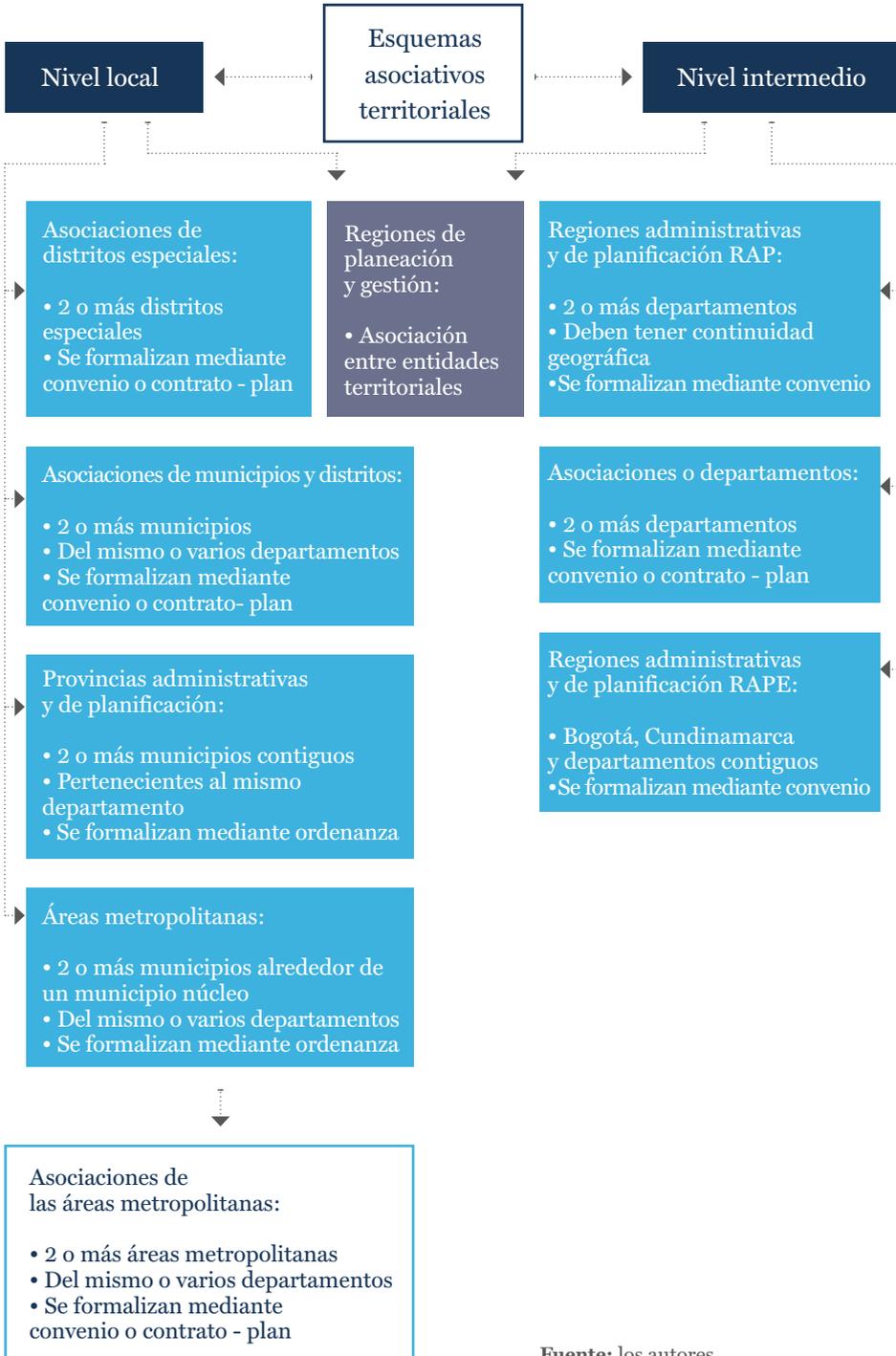


ciatividad buscan en términos generales incentivar la realización de esfuerzos conjuntos entre entes territoriales para facilitar el desempeño de sus compromisos, aprovechar de mejor manera los recursos disponibles, generar economías de escala, mejorar el impacto de las actuaciones del sector estatal a nivel territorial y lograr resultados que probablemente no se puedan lograr si las entidades territoriales trabajan de manera individual (ver figura 14).

De los nueve esquemas asociativos territoriales reflejados en el gráfico No 10, seis fueron creados mediante la LOOT, los otros tres se crearon previamente pero también se mencionan en la ley. Algunos de estos esquemas requieren que exista continuidad geográfica entre las entidades que las conforman, como es el caso de las RAP, la RAPE y las provincias administrativas y de planificación, pero en la mayoría esta no constituye un requisito. Sobre estas últimas llama la atención que se exige que los municipios que las conformen pertenezcan al mismo departamento, lo cual tampoco es necesario en los demás esquemas asociativos de nivel local, y que su formalización se realice mediante ordenanza. Con lo cual los únicos dos esquemas que no se formalizan a través de convenio o contrato plan son las provincias administrativas y de planificación y las áreas metropolitanas.

Otro de los factores a destacar de esta norma es que creó dos esquemas nuevos que permiten asociar entidades de nivel local, las provincias administrativas y de planificación y los esquemas asociativos entre distritos especiales; y dos esquemas adicionales para asociar al nivel departamental como es el caso de la RAPE y las asociaciones de departamentos. Los dos esquemas restantes son bastante particulares ya que, el primero puede resultar de la decisión de las entidades territoriales que se asocian de organizarse como Regiones de Planeación y Gestión. El propósito de este esquema es formular propuestas y desarrollar la asignación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías y permite la articulación entre entes territoriales afines tanto de nivel municipal y distrital como de nivel intermedio. El último esquema resulta de la asociación de esquemas asociativos previamente configurados como es el que permite la Asociación de las Áreas Metropolitanas.

Figura No 14: Esquemas de asociatividad territorial de la LOOT



Fuente: los autores



---

# Bibliografía

---

---

Aghón, G., Albuquerque, F., & Cortés, P. (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.

Anton, T. J. (1989). **American federalism and public policy: How the system works** (p. 244). New York: Random House.

Asela-Molina, J. E. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso (Decentralization in Colombia: Reality or Mirage? Considerations on the Current Process). **Revista CEA**, 1(1).

Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1989). Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies. **British journal of political science**, 47-67.

- Badía, J. F. (1963). El Estado regional como realidad jurídica independiente. **Revista de estudios políticos**, (129), 75-120.
- Beteta, L., & Rubio-Pérez, R. (2006). Apuntes sobre descentralización. **Guatemala: Universidad Rafael Landívar**.
- Boeri, S., Metropolitan, A. I., Lanzani, A., & Marini, E. (1993). **Il territorio che cambia: ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese**. Abitare Segesta.
- Bolívar, S. (1978). **Carta de Jamaica** (Vol. 1). Fundación Editorial Epigrafe.
- Bonet, J., y Ayala, J. (2015). **Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia**. Banco de la República-Economía Regional.
- Bonet, J., & Galvis, L. A. (2016). **Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia**. Banco de la República-Colombia.
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual. **Documentos de trabajo sobre economía regional**, (198).
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. **Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales**, **23**(69).
- Borja, Jordi (1987). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En Borja, J et al. Descentralización del Estado. ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- Buchanan, J. M. (1965). An economic theory of clubs. **Economica**, **32**(125), 1-14.

- Castells, M. (1998). La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (1997). La sociedad red. Vol. I (1ª edición). Madrid: Alianza Editorial.
- Castro, S (2019). Una Mirada a la reforma del Sistema General de Regalías. Asobancaria.
- Clavijo, S. (2005). **Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: guía para salir de un sistema amalgamado** (No. 325). Banco de la Republica de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación DNP, 2015. Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2015. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202015%20V.2016.11.09.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación DNP, (2015). Unidad 3. Plan de Inversiones. Manual para la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.
- Departamento Nacional de Planeación DNP, (2016). Componente Urbano y de Expansión del POT moderno. Programa POT Modernos. Bogotá, Colombia
- Departamento Nacional de Planeación DNP, (2019). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 2008-2018. Dirección de Desarrollo Social - DDS. Bogotá.
- De Medeiros Leite, D., & Câmara, W. M. (2014). El municipio y la autonomía local: la realidad de Brasil y España. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, 1(2), 102-126.

- Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. **Economía Sociedad y Territorio**.
- Echeverry, J., Alonso, G., & García, A. (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. **Notas Fiscales**, 2, 2-46.
- Falleti, T. G. (2010). **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge University Press.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. **Revista de la CEPAL No 86**.
- Gallego, J., & Trujillo, L. (2017). Evaluación de Impacto del Sistema General de Regalías en el bienestar.
- Gallego, J., Maldonado, S., & Trujillo, L. (2018). Blessing a curse? Institutional reform and resource booms in Colombia (No. 016225).
- Geddes, Barbara (1990). "Building State Autonomy in Brazil, 1930-64", *Comparative Politics* N° 2, 1990
- González, E. (1991). El sistema de transferencias intergubernamentales en Descentralización y Estado Moderno.
- González, L. M. (2010). Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950. **Historia y sociedad**, (19), 123-142.
- Hall, P. (1997). Modelling the post-industrial city. **Futures**, 29(4-5), 311-322.
- Indovina, F. (2003). La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali. **Economia e società regionale**.

- La Pergola, A. (1979). Federalismo y regionalismo: el caso italiano. In **Federalismo y regionalismo** (pp. 165-196). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España).
- Litvack J, Ahmad J, Bird R (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington DC: World Bank;
- Mann, M. (2012). **The sources of social power: volume 1, a history of power from the beginning to AD 1760** (Vol. 1). Cambridge university press.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (2019). Guía Metodológica Conformación y Puesta en marcha del Expediente Municipal. Dirección de Espacio Urbano y Territorial. Bogotá, Colombia.
- Moncayo, E. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?. **Revista de economía institucional**, 5(8), 32-65.
- Noé, E & Martínez, B (2011). Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias. NIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. Pachuca, Hidalgo, México.
- OECD. (1997). Managing Across Levels of Government. Part One: Overview.
- OECD & UCGL (2019). 2019 Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Key Findings
- Orlansky, D. (1998, September). Políticas de descentralización y desintervención estatal. In **Preparado para su presentación en el XXI Congreso Internacional de LASA, Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois.**

- Ostrom, V., Ostrom, E., & Savas, E. S. (1977). Public goods and public choices. **1977**, 7-49.
- Ostrom, E. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. **Revista Mexicana de Sociología**, **76**(SPE), 15-70.
- Ostrom, E. (2000). El gobierno de los bienes comunes. **La evolución de las instituciones de acción colectiva**, **2**, 361.
- Palacios, M. (1980). La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica. **Revista mexicana de sociología**, 1663-1689.
- Penagos, G. (2004). Modelo autonómico del estado regional, provincial, distrital, territorial indígena en derecho comparado. **Vniversitas**, (108), 733-820.
- Pening, J. P. (2003). Modelo de Descentralización en Colombia, El. **Con-texto**, **16**, 6.
- Porras, O. (2006). La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas. **2006**. **Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Porto, A. (2008). El funcionamiento del federalismo fiscal argentino. Nota sobre el financiamiento de las municipalidades y la “tasa de abasto”. Documento de Trabajo n.º 71. Universidad Nacional de la Plata, Departamento de Economía.
- Porto, A., y Rosales, W. (2008). Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina. **Actualidad Económica**, 18(66), 9-24.

- PNUD, (1990). Humano desarrollo humano. Informe 1990. **Pub. PNUD-Tercer Mundo. Editores. Bogotá, Colombia.**
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). Social capital and institutional success. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**, 163, 185.
- Restrepo, J. M. (1827). **Historia de la Revolución de la República de Colombia** (Vol. 1). Librería americana.
- Restrepo, J. C. (2000). Nuevos rumbos para la descentralización. **Santafé de Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**
- Restrepo, D. (2012). Descentralización para la equidad. **Economía, sociedad y territorio**, 12(40), 793-821.
- Revorio, F. J. D. (2018). **Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución.** Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1983). Implementing decentralization policies: an introduction. **Decentralization and development: Policy implementation in developing countries**, 9-34.
- Samper, A. S. (2013). **Barranquilla y el legado del Padre Carlos Valiente. Crónica de un urbanista visionario.** Universidad del Norte.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. **The review of economics and statistics**, 387-389.
- Stiglitz, J. E. (2000). **La economía del sector público, 3ª edición.** Antoni Bosch Editor.
- Struve, V. (1981). Historia de la antigua Grecia. Akal Editor, Madrid, España.

- Tabales, A. F., Mateos, B. P., Mateos, J. C. R., López, M. F. P., & Naranjo, F. Z. (2009). El concepto de cohesión territorial: escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (50), 157-172.
- Tuesta Soldevilla, F. (2014). Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina.
- Uribe, M. & Álvarez, Jesús (1987). La Constitución de 1886 como respuesta a la crisis del modelo federal y la confrontación nación-región en Colombia. **Lecturas de Economía**, (24), 49-84.
- Vásquez, L. (2017). Revisión del modelo de sustitución de importaciones: vigencia y algunas reconsideraciones. **Economía Informa**, 404, 4-17.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. **Revista Desafíos**, 24(1), 169-192.
- Zaragoza, J. C. (2017). El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica. **Revista Via Iuris**, (23), 0-35.



---

# Normografía

---



---

Acto legislativo 01 de 1986. Por el cual se reforma la Constitución Política. Publicado en el Diario Oficial No. 37.304 del 10 de enero de 1986

Acto Legislativo 02 de 2002. Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Diario Oficial No. 44.893, de 7 de agosto de 2002

Acto legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal. Diario Oficial No. 51.080 de 18 de septiembre 2019

Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana (1990). Adoptada por la Organización Iberoamericana de cooperación intermunicipal.

Carta Europea de Autonomía Local, (1985), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985.

Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal (2008). Adoptada por la Organización Municipal Iberoamericana

Congreso de la República de Colombia, Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993.

Congreso de la República de Colombia, Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Diario Oficial No. 41.149, de 23 de diciembre de 1993.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1014 de 2004. De fomento a la cultura del emprendimiento. Diario Oficial No. 46.164 de 27 de enero de 2006.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1029 de 2006. Por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994. Diario Oficial No. 46.299 de 14 de junio de 2006

Congreso de la República de Colombia, Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.158, de 30 de diciembre de 1993.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1064 de 2006. Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación. Diario Oficial No. 46.341 de 26 de julio de 2006.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1117 de 2006. Por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2. Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1145 de 2007. Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.685 de 10 de julio de 2007.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.854 de 27 de diciembre de 2007.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1185 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.929 de 12 de marzo de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1215 de 2008.  
Por la cual se adoptan medidas en materia de generación de energía eléctrica. Diario Oficial No. 47.052 de 16 de julio de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1229 de 2008.  
Por la cual se modifica y adiciona la Ley 400 del 19 de agosto de 1997. Diario Oficial No. 47.052 de 16 de julio de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1251 de 2008.  
Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. Diario Oficial No. 47.186 de 27 de noviembre de 2008

Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 de 2008.  
Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.193 de 4 de diciembre de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1263 de 2008.  
Por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993. Diario Oficial No. 47.214 de 26 de diciembre de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1269 de 2008. por la cual se reforma el artículo 203 de la Ley 115 de 1994, en lo relativo a cuotas adicionales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47.219 de diciembre 31 de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1276 de 2009.  
A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida. Diario Oficial No. 47.223 de 5 de enero de 2009.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1279 de 2009.

Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.336 de 30 de abril de 2009.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1315 de 2009.

Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención. Diario Oficial No. 47.409 de 13 de julio de 2009

Congreso de la República de Colombia, Ley 1333 de 2009.

Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1341 de 2009.

Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.426 de 30 de julio de 2009.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1346 de 2019.

Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Diario Oficial No. 47.427 de 31 de julio de 2009.

Congreso de la República de Colombia, Ley 136 de

1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994

Congreso de la República de Colombia, Ley 1361 de 2009.  
Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia. Diario Oficial No. 47.552 de 3 de diciembre de 2009.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1379 de 2010.  
Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.593 de 15 de enero de 2010.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1389 de 2010.  
Por la cual se establecen incentivos para los deportistas y se reforman algunas disposiciones de la normatividad deportiva. Diario Oficial No. 47.744 de 18 de junio de 2010

Congreso de la República de Colombia, Ley 142 de 1994.  
por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994.

Congreso de la República de Colombia, Ley 143 de 1994.  
por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. Diario Oficial No. 41.434, de 12 de julio de 1994.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1444 de 2011.  
Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo de 2011

Congreso de la República de Colombia, Ley 1445 de 2011.  
Por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995,

las disposiciones que resulten contrarias y se dictan otras disposiciones en relación con el deporte profesional. Diario Oficial No. 48.067 de 12 de mayo de 2011.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011.  
Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1503 de 2011.  
Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.298 de 30 de diciembre de 2011.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1523 de 2012.  
Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.411 de 24 de abril de 2012.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1537 de 2012.  
Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.467 de 20 de junio de 2012.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1546 de 2012.  
Por medio de la cual se modifica el artículo 99 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.482 de 5 de julio de 2012.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1558 de 2012.  
Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.487 de 10 de julio de 2012.

Congreso de la República de Colombia, Ley 160 de 1993.  
Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1618 de 2013.  
Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Diario Oficial No. 48.717 de 27 de febrero de 2013.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1622 de 2013.  
Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.776 de 29 de abril de 2013.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1650 de 2013.  
Por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994. Diario Oficial No. 48.849 de 12 de julio de 2013.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1651 de 2013.  
Por medio de la cual se modifican los artículos 13, 20, 21, 22, 30 y 38 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones-ley de bilingüismo. Diario Oficial No. 48.849 de 12 de julio de 2013.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1675 de 2013.  
Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido. Diario Oficial No. 48.867 de 30 de julio de 2013.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1682 de 2013.

Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Diario Oficial No. 48.987 de 27 de noviembre de 2013

Congreso de la República de Colombia, Ley 1709 de 2014.

Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.039 de 20 de enero de 2014.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1775 de 2016.

Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 49559 del 30 de junio de 2015.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1796 de

2016. Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.933 de 13 de julio de 2016.

Congreso de la República de Colombia, Ley 181 de 1995.

Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte. Diario Oficial No. 41.679, de 18 de enero de 1995.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1850 de 2017.

Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000

y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.299 de 19 de julio de 2017

Congreso de la República de Colombia, Ley 1861 de 2017. Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización. Diario Oficial No. 50.315 de 4 de agosto de 2017

Congreso de la República de Colombia, Ley 1874 de 2017. Por la cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.459 de 27 de diciembre de 2017.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1876 de 2017. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.461 de 29 de diciembre de 2017.

Congreso de la República de Colombia, Ley 276 de 1996. Por la cual se modifican los artículos 5o. y 6o. de la Ley 105 de 1993. Diario Oficial No. 42.767, de 17 de abril de 1996.

Congreso de la República de Colombia, Ley 300 de 1996. Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 42.845, de 30 de Julio de 1996.

Congreso de la República de Colombia, Ley 344 de 1996. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. Diario Oficial No. 42.951, de 31 de diciembre de 1996

Congreso de la República de Colombia, Ley 383 de 1997. Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.083, de 14 de julio de 1997

Congreso de la República de Colombia, Ley 387 de 1997.

Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

Congreso de la República de Colombia, Ley 388 de 1997.

Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997.

Congreso de la República de Colombia, Ley 397 de 1997.

Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Diario Oficial No. 43102, de 7 de agosto de 1997.

Congreso de la República de Colombia, Ley 397 de 1997.

Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Diario Oficial No. 43102, de 7 de agosto de 1997.

Congreso de la República de Colombia, Ley 4 de 1991.

por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 39.631 de 16 de enero de 1991.

Congreso de la República de Colombia, Ley 400 de 1997.

Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes. Diario Oficial No. 43.113, del 25 de agosto de 1997.

Congreso de la República de Colombia, Ley 418 de 1997.  
Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.201, de 26 de diciembre de 1997.

Congreso de la República de Colombia, Ley 494 de 1999.  
Por la cual se hacen algunas modificaciones y adiciones al Decreto-ley 1228 de 1995 y a la Ley 181 de 1995. Diario Oficial No. 43.499, del 11 de febrero de 1999.

Congreso de la República de Colombia, Ley 546 de 1999.  
Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.827 de 23 de diciembre de 1999.

Congreso de la República de Colombia, Ley 582 de 2000.  
Por medio de la cual se define el deporte asociado de personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales, se reforma la Ley 181 de 1995 y el Decreto 1228 de 1995, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.040, de 12 de junio de 2000.

Congreso de la República de Colombia, Ley 590 de 2000.  
Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa. Diario Oficial No. 44.078 de 12 de julio 2000.

Congreso de la República de Colombia, Ley 617 de 2000.  
Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas

para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.

Congreso de la República de Colombia, Ley 632 de 2000. por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996. Diario Oficial No 44.275, de 29 de diciembre de 2000.

Congreso de la República de Colombia, Ley 687 de 2001. Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.522, de 18 de agosto de 2001

Congreso de la República de Colombia, Ley 689 de 2001. por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. Diario Oficial No. 44.537, de agosto 31 de 2001.

Congreso de la República de Colombia, Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No 44.654 de 21 de diciembre de 2001.

Congreso de la República de Colombia, Ley 732 de 2001. Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado. Diario Oficial No 44.693, de 31 de enero de 2002.

Congreso de la República de Colombia, Ley 787 de 2002. por la cual se modifica parcialmente el artículo 21

de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993. Diario Oficial No 45.046 de 27 de diciembre de 2002.

Congreso de la República de Colombia, Ley 811 de 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.236 de 2 de julio de 2003.

Congreso de la República de Colombia, Ley 9 de 1989. por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 38.650 de 11 de enero de 1989.

Congreso de la República de Colombia, Ley 905 de 2004. Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.628 de 2 de agosto de 2004.

Congreso de la República de Colombia, Ley 962 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Diario Oficial No. 46.023 de 6 de septiembre de 2005.

Congreso de la República de Colombia, Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

Consejo de Estado (2013). Concepto Sala de Consulta C.E. 2117 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64946>

Contaduría General de la Nación (2020). Categorización de Departamentos, distritos y municipios. Disponible en: <http://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios> 2 de julio de 2020.

Corte Constitucional (1997). Sentencia C-035-09, Demanda de inconstitucionalidad de norma preconstitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-035-09.htm> 2 de julio de 2020.

Corte Constitucional (2013). Sentencia C-105, Normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. Elección de personeros municipales

Corte Constitucional (2019). Sentencia C-189

De Colombia, Constitución Política. “Constitución política de Colombia.” Bogotá, Colombia: Leyer (1991).

Decreto 1068 de 2015. por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial. No. 49523. Del 26 mayo de 2015. Página 98.

Decreto 111 de 1996. Diario Oficial 42692 del 18 de enero de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

Gobierno Nacional de Colombia, Decreto Ley 890 de 2017. Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Diario Oficial No. 50.247 de 28 de mayo de 2017.

Gobierno Nacional de la República de Colombia, Decreto Ley 1870 de 2018. Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto-ley número 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente. Diario Oficial No. 50624 del 14 de junio de 2018.

Ley 11 de 1986. por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Diario Oficial No 37.310 del 17 de enero de 1986.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1454 de 2011. por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011.

Ley 1483 de 2011. Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales. Diario Oficial No. 48.278 de 9 de diciembre de 2011.

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994.

Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012. Congreso de la República de Colombia

Ley 28 de 1974. Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial año CXI. N. 34244. 28, Enero de 1975, página 185

Ley 3 de 1850. Que adiciona y reforma las de 3 de junio de 1848 (1) y 30 de mayo de 1849 (2), orgánicas de la administración y régimen municipal. Congreso de la Nueva Granada.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 43.091

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000 Congreso de la República de Colombia

Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.243, de 9 de julio de 2003.

