



Autores

Naidú Duque Cante

Andrés 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
1	EL MUNICIPIO DENTRO DEL DISEÑO TERRITORIAL DEL ESTADO
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
2	ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA Y SUS CARACTERÍSTICAS
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
3	LAS FUNCIONES MUNICIPALES
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.

