

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	C	Central (Federal)	Intermedio (Estados miembros)	Local (Mpio)
	Legislativa	L			
	Judicial	J			
	Administrativa	A			

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

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

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

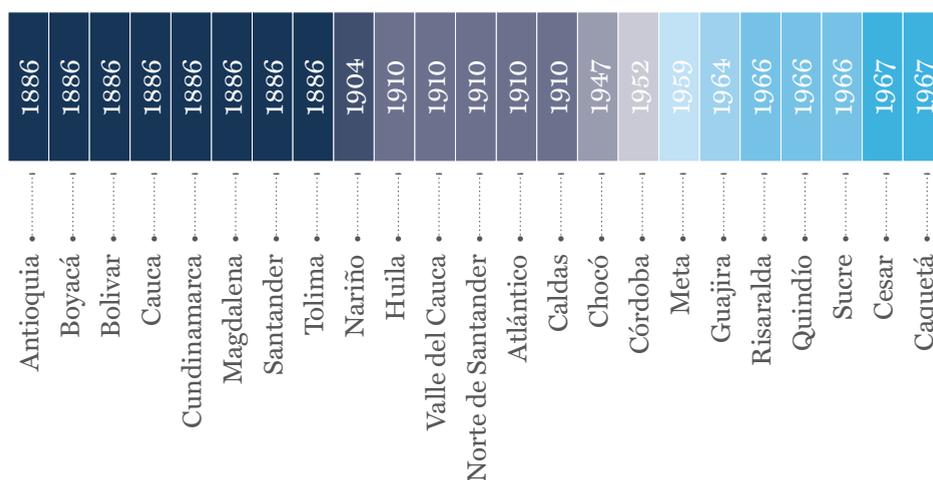
El artículo 286 de la Carta constitucional reconoce como entidades territoriales a los departamentos, los distritos y los municipios, y establece la alternativa para que se puedan crear regiones y provincias como personas jurídicas territoriales mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial. Además, 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

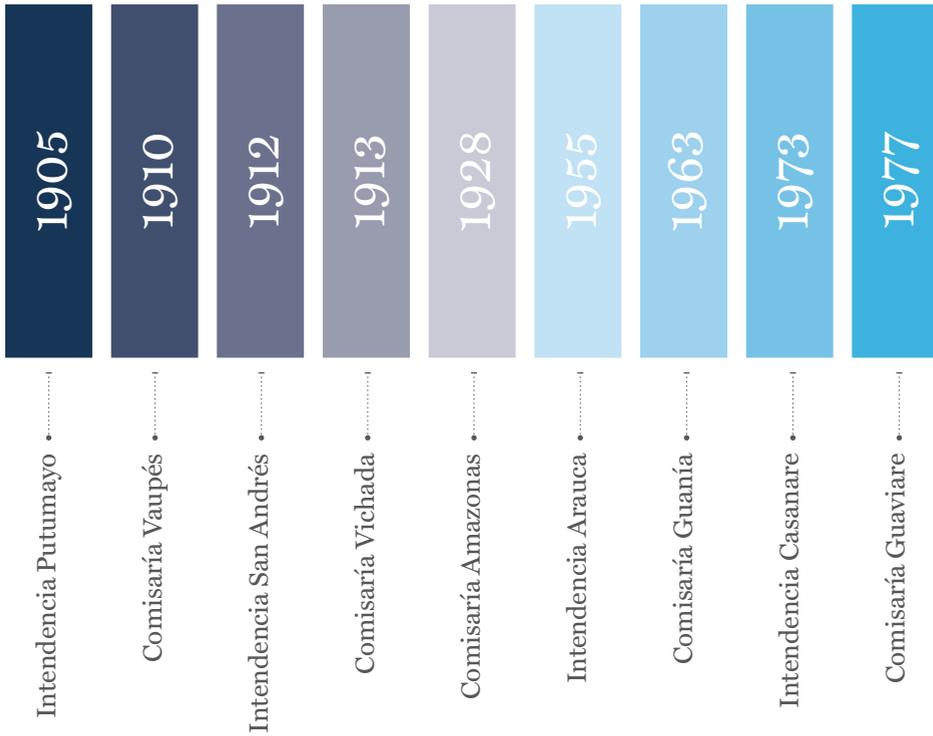


Figura No 2: Intendencias y comisarías de Colombia hasta la Constitución de 1991

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

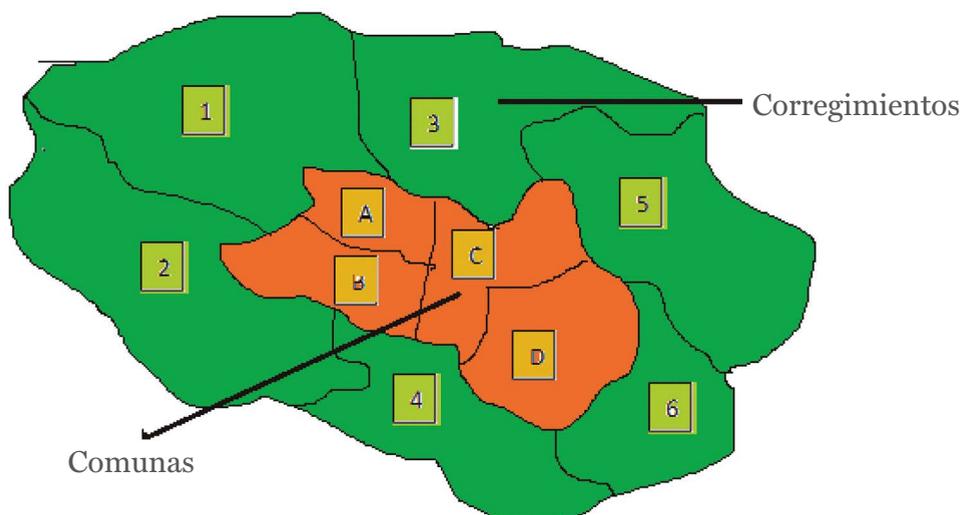


División territorial de los municipios y distritos

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.