

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
Sociológica o Jusnaturalista	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.
Legalista o Juspositivista	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
Histórica o Anglogermánica	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.
Economicista	El municipio es una unidad autárquica, construida por la madurez y evolución de su economía.
Administrativista	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.
Étnico-cultural	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

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

Entidad territorial	Departamentos		Municipios		Distritos	
Autoridad	Gobernador	Asamblea	Alcalde	Concejo	Alcalde	Concejo
Tipo de autoridad	Autoridad ejecutiva	Órgano Colegiado	Autoridad ejecutiva	Órgano Colegiado	Autoridad ejecutiva	Órgano Colegiado
Normas que expide	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



otras; reflejan el ámbito de la autonomía política. Como se mencionó anteriormente, son las autoridades territoriales las responsables de tomar las decisiones que quedarán plasmadas en estos documentos de gestión, los cuales normalmente se formalizan a través de normas del consejo o de la asamblea. En estos términos la autonomía política implica que las autoridades propias de los territorios son las únicas que pueden tomar las decisiones que afectan a sus territorios sin la intervención de autoridades externas.

Por último y tomando en cuenta que las decisiones deben estar respaldadas con los recursos necesarios para su implementación, las entidades territoriales disponen de recursos provenientes de diferentes fuentes. De acuerdo con la Corte Constitucional el origen de los recursos determina un ámbito de mayor o menor de autonomía territorial. En ese sentido, las autoridades municipales, distritales y departamentales podrán tomar de manera autónoma la cantidad de decisiones que sus recursos propios les permitan, referidos estos a impuestos, tasas y multas. Sobre estos recursos no deberían presentarse injerencias indebidas del legislador en tanto son de plena disposición de las autoridades territoriales (Sentencia C-447-98), contrario a lo que sucede con los recursos provenientes de transferencias o regalías. Sobre estos últimos, que son girados desde la Nación, no se puede reclamar autonomía territorial en tanto el Congreso puede establecer su cantidad y destinación a nivel territorial (Sentencia C-720-99).

Debido a que los ingresos propios de la mayoría de los municipios en Colombia son demasiado bajos y sus ingresos dependen principalmente de los recursos que les gira la Nación por Sistema General de Participaciones se trata de entidades con niveles bastante reducidos de autonomía territorial. Se calcula que entre un 80% y 90% de las entidades locales de nuestro país se ubican en las categorías 5 y 6 y que de la totalidad de sus recursos cerca del 80% son aportados por las transferencias nacionales (Contaduría, 2020). Tomando en cuenta que su autonomía fiscal se puede ejercer solamente sobre el 20% de sus recursos estos municipios son entidades con unos grados demasiado limitados de autonomía, por lo que se comportan principalmente como unidades territoriales desconcentradas de los organismos nacionales.