

Criterios para la asignación de recursos en los Municipios de Sexta categoría. Escenario para  
la efectiva descentralización en Colombia

Mónica Marcela Verdugo Parra

Universidad Externado de Colombia

*Notas de la Autora*

Mónica Verdugo Parra, Facultad de Derecho, Universidad Externado de Colombia

La correspondencia en relación con esta investigación debe dirigirse a Mónica Verdugo Parra,

Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Externado de

Colombia, Calle 12 No. 1-17 Este. Bogotá, Colombia, correo electrónico:

[moniverdugop@gmail.com](mailto:moniverdugop@gmail.com)

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO PÚBLICO

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General: Dra. Martha Hinestroza Rey

Decana Facultad de Derecho: Dra. Adriana Zapata Giraldo

Directora Departamento

Derecho Constitucional: Dra. Magdalena Correa

Directora de Tesis: Dra. Jhoana Alexandra Delgado Gaitán

Examinadores: Dr, Germán Lozano

Dr. Juan Carlos Covilla

## Tabla de contenido

Presentación .....	4
Capítulo I. El Municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial en Colombia .....	14
Capítulo II. La Autonomía municipal y descentralización administrativa analizadas desde la categorización de municipios .....	28
Capítulo III. Reparto de Competencias entre la Nación y las entidades locales municipales	.54
Capítulo IV. “Gestión de recursos en el nivel local: el caso de los municipios de sexta categoría y los municipios objeto de los Programas de Desarrollo con enfoque Territorial (PDET)” ....	68
Conclusiones .....	83
Bibliografía .....	89
Anexo 1. Línea jurisprudencial ¿Es el municipio realmente autónomo?.....	93
Anexo 2. Forma de distribución de recursos.....	111

## Presentación

Esta investigación tiene como marco de referencia el precario desarrollo político, económico, social, administrativo y territorial de la célula del Estado, cuya situación no parece mejorar, principalmente para las clases menos favorecidas que representan “la mayoría” y que demandan soluciones inmediatas por parte de la administración pública, específicamente la municipal, debido a la situación de miseria y pobreza extrema que les aqueja, y que conlleva la vulneración y el desconocimiento sistemático de sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente, así como de las garantías mínimas de protección constitucional.

Asimismo, tiene por objetivo presentar un análisis de los criterios utilizados para la asignación de recursos en los municipios de sexta categoría en el país, especialmente aquellos que hacen parte de los denominados PDET<sup>1</sup> a partir de la descentralización, el centralismo y la autonomía territorial.

Mediante esta investigación se pretende realizar una propuesta que permita determinar las condiciones básicas que conllevarían al fortalecimiento de los municipios que son el objeto de estudio de esta tesis, para contribuir con ello en el mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan en los territorios locales.

A propósito, es preciso realizar algunas consideraciones importantes:

---

<sup>1</sup> “Se constituye como una propuesta novedosa del Estado colombiano para fortalecer las instituciones democráticas, la reactivación económica y social en las zonas del país altamente afectadas por la pobreza, la presencia de economías ilegales, la debilidad institucional y la violencia generalizada”. (Agencia de Renovación del Territorio, 2019)

Histórica y sociológicamente los municipios han sido relevantes, no obstante administrativa y políticamente no resultaran atractivos, desconociendo que la municipalización constituye un sinónimo de civilización, sin dejar de lado los niveles intermedios, lo que conlleva a redistribuir la riqueza nacional, proveer servicios de salud y educación a la comunidad, fomentar el empleo, crear polos de desarrollo local, arraigar la población en sus lugares de asentamiento original, promover la legalidad, el respeto a las instituciones y la participación de las comunidades en los asuntos de interés general.

El excesivo centralismo que se ha presentado a través de la historia, en su momento, llevó al estancamiento del progreso en todos los ámbitos de interés nacional y aún más del local, acumuló en el centro a punto de explotar el desarrollo de las actividades que reclama per se el Estado, y esta situación generó el fortalecimiento de un sistema de burocratización dañina para el sistema que desencadenó en una ola de corrupción afectando la realización eficiente de las gestiones. Ante esta situación, se fueron adelantando reformas constitucionales y legales tendientes a descentralizar funciones en las entidades territoriales, inicialmente en los departamentos y posteriormente con más fuerza en los municipios con el objeto de alcanzar la realización de los fines del estado.

En tal sentido, la Constitución de 1991 no reformó el municipio, pues se limitó a ratificar las transformaciones de la década anterior, en las cuales el ordenamiento territorial se dirigía al fortalecimiento de lo local con la dirección desde el nivel central. Proceso en el que la descentralización y el traslado de competencias a las entidades locales se consolidaba con el objeto de disminuir las cargas del nivel central y permitir que este se ocupara de las políticas dirigidas al territorio nacional, mejorar la calidad de vida de los habitantes y lograr el desarrollo del territorio.

Para ello, a través de las reformas constitucionales de 1910, 1968 y 1986 se fue generando la idea de municipios para el desarrollo nacional, intentando con ello dejar atrás el centralismo excesivo y dando paso al modelo que hoy impera en el país. Sin embargo, todo ha sido un proceso paulatino y con temores que no han permitido concretar la real y efectiva reforma del ordenamiento local colombiano.

Resulta además pertinente, hacer mención de la importancia de la autonomía territorial en el sistema, corresponde a un principio fundamental del ordenamiento constitucional vigente, por lo que su aplicación en la estructura organizacional del territorio permite el desenvolvimiento del modelo de estado y garantiza la identidad de la Carta.

De igual forma, la Corte Constitucional ha definido la *autonomía territorial* como la prerrogativa de las entidades territoriales de hacerse titular de los asuntos que le son propios, bajo los parámetros que para tal fin disponga la Constitución y la ley, lo que permite al legislador regular el nivel de autonomía otorgado a las entidades, sin transgredir su contenido y alcance.

El núcleo esencial de este principio, entendido como “el reducto mínimo intocable que el legislador debe respetar en observancia de lo dispuesto por el Constituyente de 1991”, corresponde a los llamados derechos de las entidades territoriales.

Los derechos de las entidades territoriales definidos en la Constitución del 91 se refieren particularmente al derecho de gobernarse por autoridades propias y gestionar sus propios intereses. La elección popular de alcaldes y concejos permiten garantizar el despliegue del principio democrático en la organización de las entidades territoriales y el mayor interés de la población en los asuntos que les son trascendentales y propios. La dirección política de los niveles territoriales,

se traduce en la toma de decisiones y la realización de acciones tendientes a suplir las necesidades que aquejan a las poblaciones, respondiendo a condiciones propias de los territorios que permiten priorizar temas y gestionar lo que se requiera bajo términos adecuados de conveniencia y efectividad, incluso, permite la regulación particular de lo específico de cada entidad bajo los parámetros de un orden unificado a través de la ley.

Respecto al asunto fiscal, corresponden a derechos de las entidades territoriales la facultad de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como la participación en las rentas nacionales. Determinando en la misma carta la responsabilidad de gestión y la importancia de la disponibilidad de recursos para el efectivo cumplimiento de las competencias que les son asignadas. No podrá existir asignación de competencias sin prever presupuestos para su ejecución, su inexistencia, desnaturaliza el modelo de organización y lo hace ineficaz. En los capítulos siguientes se presentarán otras apreciaciones sobre este particular.

Ahora bien, efectivamente y como se ha advertido, no se trata de entidades totalmente autónomas e independientes, en este contexto su desenvolvimiento reconocerá la supremacía de un ordenamiento superior y al ejercicio coherente con los lineamientos dados desde el nivel central, y la condición permanente de articulación entre la Nación y los territorios locales.

Por lo anterior, el ejercicio de asignación y ejecución de las competencias deberá ejecutarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

En relación con los principios mencionados, que son fundamentales para lograr el engranaje que se requiere entre el centro y la periferia, resulta determinante hacer mención de la

categorización de los municipios y su importancia en el ordenamiento, la cual radica en la pretensión de garantizar la unidad nacional en los asuntos de mayor relevancia e impacto en la población, dejando para el accionar de las administraciones locales aquellos temas que realmente aquejan a sus poblaciones para que sean atendidas en el marco mismo de sus territorios y con la prioridad que para tal fin se determine.

Este trabajo se concentrará en el análisis de los municipios de sexta categoría, aquellos que se encuentran ubicados entre los siguientes criterios: (i) Población (Número de habitantes);  $\leq 10.000$ ; (ii) Ingresos corrientes de libre destinación:  $\leq 15.000$  salarios mínimos legales vigentes, con especial énfasis en aquellos vulnerados por la pobreza, la violencia, la debilidad institucional y las economías ilícitas, los cuales, en la mayoría de los casos, se catalogan en los índices de gestión más deficientes del ordenamiento y son aquellos en los que su desenvolvimiento y desarrollo en el tiempo se ha visto troncado, lo que se refleja en una ineficiente prestación de los servicios, un desempeño inadecuado en la ejecución de las competencias asignadas y una constante situación de problemáticas de distintos órdenes que atentan contra el cumplimiento de los fines constitucionales.

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, resulta pertinente indicar que al finalizar este documento, especialmente en el capítulo de gestión de recursos, se resaltarán las condiciones de los denominados “municipios PEDET”, con ocasión de la situación compleja que han presentado a través de la historia por padecer de forma directa las consecuencias del conflicto armado que ha sufrido el país en las últimas décadas y que los ha caracterizado como aquellos que en términos de desarrollo político, social y económicos se encuentran más rezagados. Estos municipios

corresponden en su mayoría en la categoría sexta, que corresponde a nuestro foco de estudio, sin embargo, han sido caracterizados “por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios” (Decreto 893, 2017), condiciones que los ubica en un escenario de relevancia absoluta que demanda el despliegue de acciones de todas las esferas del Gobierno nacional y local, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, por la necesidad inminente de cerrar las brechas que los separa de las demás entidades territoriales del País.

A partir de lo anterior el problema de investigación consiste en esclarecer ¿cuáles deben ser los criterios para la asignación de recursos que garanticen la efectiva descentralización en las entidades locales municipales en Colombia?

En este sentido, el municipio como un órgano capaz, autónomo y facultado de acción y representación, constituye la unidad básica en el ordenamiento del territorio, no obstante, su desenvolvimiento, gestión y administración se asienta sobre un modelo centralista del Estado con variados matices entorno a la descentralización.

El fortalecimiento de atribuciones importantísimas como la autonomía territorial, con el objeto de garantizar a través del traslado de competencias la prestación de servicios en las comunidades, el desarrollo local y el progreso de la Nación, a partir de los insumos fiscales que para tal fin el nivel central determinara y de los propios, no ha sido realmente configurado, ya que se mantiene constante el lazo de dependencia que de forma contraproducente ha desestimulado el accionar de aquellas entidades más pequeñas, llevándolas al punto de que ni siquiera el sostenimiento propio sea financiado por ellos mismos.

En este sentido se han implementado distintos mecanismos tendientes a fortalecer el sistema de ordenamiento territorial, pues constituye uno de los aspectos fundamentales de la organización. Se ha avanzado en la distribución de competencias entre los diferentes niveles, afianzando al municipio como la entidad fundamental de la organización. No obstante, cada cambio trae consigo dificultades en la implementación, que intentan ser solucionadas con ajustes al mismo sistema, lo que se ha convertido en todo un proceso cíclico y complejísimo de resolver que no logra materializar la intención del constituyente.

Ahora bien, la problemática en los criterios de asignación de recursos dispuestos para los municipios de sexta categoría en el país no obedece únicamente a los mecanismos diseñados en la legislación y al modelo de descentralización que ha hecho que los lazos de dependencia se acentúen en todos los campos de ejecución, además, tal situación obedece también, a condiciones socioeconómicas, culturales, técnicas y políticas de los mismos, que si bien los hace auténticos, se convierten en obstáculos que impiden el desarrollo óptimo y autosostenible de las comunidades locales.

Respecto al funcionamiento interno y de las estructuras administrativas, las principales dificultades de las entidades territoriales están relacionadas con la baja capacidad de gerencia y organización, la desarticulación entre de las dependencias y la alta rotación de funcionarios de orden directivo y asesor – especialmente en momentos de cambio de gobierno-. A ello se añade la debilidad en el manejo de instrumentos de gestión, como manuales de funciones y procedimientos, estudios de organización, y métodos, planes estratégicos, procesos de control interno, sistemas de monitoreo y evaluación”. (Departamento Nacional de Planeación, 2007)

Aunado a lo anterior, se suma la falta de motivación por ser mejores. La no preparación técnica y académica de los equipos de las administraciones locales impactan negativamente los procesos, lo que conlleva a agudizar esa dependencia del nivel central, inclusive en esferas que trascienden lo fiscal.

Estas circunstancias, generan una relación de total desconfianza de los habitantes del territorio con sus gobernantes, deslegitimando las acciones de la administración, asunto de gran importancia, ya que afecta de forma directa el fortalecimiento del primer eslabón del ordenamiento territorial.

Los municipios de sexta categoría requieren, sin duda alguna, todo un trabajo de capacitación real que permita llevar a sus territorios la implementación de políticas desde lo nacional que incentiven efectivamente la capacidad de acción en los temas relacionados con la forma de administración, especialmente en la gestión de tributos locales para el robustecimiento de los ingresos propios, lo que impulsaría una verdadera autonomía financiera y el fortalecimiento del sistema de organización territorial. Asimismo, es indispensable generar un sentido de responsabilidad fiscal sobre decisiones de gasto, inversión y endeudamiento, que esté acorde con

los lineamientos del nivel nacional, sin depender de él exclusivamente, que permita fortalecer los lazos de confianza que deben existir entre los diferentes niveles de gobierno y muy especialmente entre los ciudadanos gobernados respecto a sus gobernantes.

De este modo, el presente trabajo, abordará primero el modelo del ordenamiento territorial adoptado por el Constituyente de 1991 explicando sus antecedentes, con énfasis en el análisis del municipio como organización político-administrativa, para poder analizar las atribuciones de la entidad municipal, desde la perspectiva del ejercicio de las competencias asignadas a su cargo dentro del desarrollo de las funciones de esa unidad administrativa. El segundo capítulo denominado “Autonomía Municipal” como el atributo fundamental que ostenta y que permiten su desenvolvimiento y el cumplimiento de las tareas que les han sido asignadas con ocasión de lo dispuesto en la Carta, a partir del desarrollo de una línea jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana. A continuación, el capítulo “Reparto de Competencias entre la Nación y las entidades locales municipales”; permitirá hacer un análisis de la aplicación de la autonomía y la discordancia entre la norma y la materialidad del día a día de las entidades territoriales en este caso enfocado al estudio de los municipios de sexta categoría, finalmente se presentará en el capítulo cuarto una evaluación de la gestión de los recursos de este tipo de entidades, concentrándonos en el estudio de los los municipios de sexta categoría y con un énfasis especial en los municipios denominados PDET.

Finalmente, a partir del desarrollo de los capítulos antes enunciados, se presentarán las conclusiones.

En cuanto a la metodología que se utilizará para el desarrollo del presente trabajo de investigación se denomina “dogmática jurídica”, mediante la cual se adelantará un análisis de las problemáticas que se han creado en torno al desenvolvimiento de los municipios de sexta categoría en Colombia, en el escenario de la asignación de recursos frente al desarrollo de una efectiva descentralización y se realizarán algunas propuestas que permitan determinar formas óptimas de implementación del modelo de descentralización.

## **Capítulo I. El municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial en Colombia**

El municipio se convirtió en el eje fundamental del modelo de ordenamiento territorial implementado en Colombia, la Asamblea Nacional Constituyente planteó el marco normativo desde el cual esta entidad territorial fue revestida finalmente de la legitimidad que había ido adquiriendo desde años atrás. Ya las reformas constitucionales que experimentó la Constitución de 1886 junto con algunos desarrollos legislativos habían venido planteando que el municipio era el escenario para satisfacer las necesidades de las poblaciones locales y alcanzar el desarrollo de los territorios frente al mero avance del nivel central, que era lo que hasta ese momento, se venía implementando.

Desde esta perspectiva, en el presente capítulo, a partir de una postura analítica, se estudiarán los orígenes y el desarrollo histórico del municipio comenzando con la Constitución de 1886 hasta llegar al proceso constituyente de 1991, en el que el municipio viene definido como una entidad territorial descentralizada y autónoma.

La premisa de la cual partimos es que: el municipio constituye la unidad básica del ordenamiento del territorio, pero su desenvolvimiento, gestión y administración se asienta sobre un modelo centralista de Estado con matices en torno a la descentralización. Estos matices se refieren a la caracterización que con el transcurso de tiempo ha venido consolidando a la descentralización, como condición propia del modelo de ordenamiento territorial, pero que ha sido paulatino, de acuerdo con las condiciones políticas, económicas y sociales de cada época.

En este sentido, se ha pasado del modelo federalista, hasta el modelo unitario, vigente a la fecha, pero con distintas características a lo largo de su historia e implementación. Características que a partir de la implementación del modelo de Estado Unitario han dependido de los intereses y objetivos de los gobernantes de turno, quienes se han encargado de moldearlos de acuerdo con sus pretensiones.

Así, han existido variaciones en las formas locales de organización política y en las relaciones de poder, sin embargo, siempre ha sido una constante el modelo “centralista”, el cual ha impactado en el desarrollo del ordenamiento territorial.

El modelo de estado unitario planteado desde la Constitución de 1886 se caracterizaba por un centralismo bastante acentuado, en el que el departamento era la entidad territorial que se llevaba todo el protagonismo. En esta entidad territorial se concentraba toda la atención del nivel central, en la medida que era la delegataria directa del presidente de turno, la administración se organizaba dentro de un esquema jerárquico, que se traducía en una relación “aparentemente” inmediata entre el nivel central y el local. El departamento era el “único centro efectivo de ejecución de las leyes y de las órdenes de los ministros” (Lara Restrepo, 2018). Pero pese a su papel protagónico no ostentaba capacidad ni autonomía para el desarrollo de los asuntos de su interés, en efecto, eran tratados como simples agencias del nivel central y no como entidades suficientes e independientes, así lo reconoce el Dr. Hernández Becerra al afirmar que:

“la Constitución Política de 1886 marcó el modelo territorial de Colombia para el siglo XX, los departamentos continuaron en el desempeño de un papel integral de gobierno en sus territorios, más no ya en calidad de entidades “soberanas”, que habían dejado de serlo, sino en representación

y por delegación del gobierno nacional”. (Hernández Becerra, Del Departamento del siglo XIX al del siglo XXI, 2003).

La Constitución de 1886 también consagró los orígenes del municipio como unidad organizativa político-administrativa del territorio. Sin embargo, bajo la concepción centralista de la época, el municipio sólo cumplía las funciones que le eran delegadas a través de un incipiente modelo de descentralización administrativa, cuyos débiles criterios de diferenciación y caracterización no permitían un verdadero traslado de funciones del nivel central al local. “El régimen municipal estaba basado en la generalización y la uniformidad, y además en la falta de autonomía de los entes locales y el establecimiento de los departamentos como las entidades territoriales principales”. (Robledo, 2010). Sin embargo, la prevalencia de los departamentos era notable, situación que se pone de manifiesto en el mismo texto Constitucional, empero, como ya se advirtió, éstos no gozaban de prerrogativas o derechos que los determinaran como autónomos, muy coherente con el modelo impuesto por esta Constitución.

La Constitución de 1886, sufrió durante su vigencia varias reformas que influyeron directamente en el modelo territorial colombiano. Así la reforma de 1910<sup>2</sup>, estableció en su artículo 2 que el territorio nacional se dividía en departamentos y estos en municipios o distritos municipales, resaltando que para la administración pública el territorio se organizaba en departamentos, regidos por un gobernador, quien sería al mismo tiempo agente del poder ejecutivo y jefe de la administración seccional. Estas entidades se dividían en distritos municipales, y para

---

<sup>2</sup> Acto Legislativo No. 3 de 1910.

el mejor servicio administrativo, a través de la ley, se podía establecer divisiones provinciales y otras<sup>3</sup>.

De esta manera, y no obstante la prevalencia del departamento como entidad territorial fundamental, la reforma constitucional de 1910 definió en el artículo 65 que en todo municipio habría un alcalde que ejercería las funciones de agente del gobernador y que sería a su vez el jefe de la administración municipal, concediendo al menos en el papel, cierto nivel de autonomía a los municipios. Es preciso indicar que, el tratamiento y regulación de los municipios era uniforme, no existía ninguna diferenciación respecto de sus características individuales y su naturaleza diversa, refiriéndonos con esto, a las condiciones sociales, políticos, económicas, culturales y ambientales que los hace únicos y diversos. Es decir, para la época no se consideraba el criterio de la unidad económica, social, ambiental, cultural ni política de cada territorio que proporciona identidad a las comunidades locales.

En lo relacionado con las rentas y los bienes, la reforma de 1910 indicó que tanto departamentos como municipios eran sus propietarios. Así las cosas, y si bien, hubo un avance en el reconocimiento del ente territorial municipal, este pese a no ser generoso, sí representó para aquel

---

<sup>3</sup> Constitución 1886 modificada por el Acto Legislativo 3 de 1910 **Artículo 47.** El territorio de la República se divide para la Administración Pública en Departamentos. Cada uno de éstos será regido por un Gobernador, que será a un mismo tiempo Agente del Poder Ejecutivo y Jefe de la Administración Seccional. **Artículo 48.** Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución. **Artículo 49.** Los Departamentos se dividen en Distritos Municipales. Para el mejor servicio administrativo le ley puede establecer divisiones provinciales y otras.

momento histórico, un avance en el reconocimiento de estos como entidad importante para el desarrollo de la Nación. Se intuía el inicio de un proceso de empoderamiento de los municipios.

Posteriormente, se expidió la reforma de 1945 la cual habilitó en su artículo 181 la clasificación de los municipios en atención a la población, recursos fiscales e importancia económica, y señaló distinto régimen para su administración.

Sólo hasta la reforma constitucional de 1968 se reconoce con mayor certeza la diversidad de las entidades municipales. El artículo 2 modificó el artículo 5 de la Constitución y estableció: “Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquellos y éstas” (Subrayado fuera del texto) y conforme con el artículo 63 de la reforma, se estableció que la ley podía determinar diversas categorías de municipio de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distintos regímenes para su administración. Además, se implementó la planeación en el ámbito departamental, de forma que los departamentos deberían estar sujetos a planes de desarrollo económico y social que debían articularse con los planes de desarrollo de orden nacional; condición que se ha mantenido a través del tiempo con connotaciones particulares pero que, para el efecto de esta investigación, permite evidenciar la necesidad de articular las actividades tendientes al cumplimiento de las competencias de la nación, con las competencias asignadas a los niveles seccionales y locales. Se fortaleció la autonomía administrativa y fiscal, de acuerdo con la distribución en la prestación de los servicios públicos. Se requirió una mayor participación de las comunidades en el gobierno local a través de las juntas administradoras, con el fin de generar espacios adecuados de interacción, mediante la organización social a través de las señaladas juntas.

Igualmente posibilitó la creación de áreas metropolitanas y la asociación de municipios para la prestación de los servicios públicos. No obstante, el gran avance en el reconocimiento de los municipios y sus concejos municipales, esta entidad territorial se mantuvo bajo la tutela del departamento para la planificación y coordinación del desarrollo local y regional y la prestación de los servicios, reflejo del excesivo centralismo imperante en la época, pero también permitió vislumbrar la ola de descentralización que ya estaba inoculándose en el sistema de organización territorial del país.

Un asunto importante consignado en esta reforma, hace referencia a la necesidad de otorgar competencias a las entidades territoriales, inducido por la necesidad del nivel central de implementar mejores alternativas para la prestación de los servicios a las comunidades ubicadas en los territorios locales. Es así como, señaló la reforma en su artículo 53 “(...) Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos”.

De igual manera, la reforma objeto de análisis, contó con una innovación especial relacionada con la introducción en el sistema fiscal del país del “situado fiscal”, como la herramienta se pretendía la concreción del traslado de recursos para la prestación de los servicios que fueron asignados a las entidades territoriales en el marco del traslado de competencias implementado, como lo definió el Doctor Vidal Perdomo, correspondió a un “mecanismo que puso de relieve el afán descentralizador de la reforma constitucional de 1968, pues permite desplazar servicios hacia la periferia y proveer a las secciones de los recursos necesarios para satisfacerlos, con lo que las

entidades territoriales serán revitalizadas y la vida local adquirirá mayor dimensión”. (Vidal Perdomo, 1970).

Aunado al desarrollo constitucional mencionado, resulta pertinente en este aparte hacer referencia a la evolución legal que ha contribuido a la transformación del ordenamiento territorial con un enfoque municipal. En este sentido, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se promovió una política de descentralización territorial con énfasis en la autonomía municipal. La ley 14 de 1983 “*Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*”, incrementó la autonomía tributaria de las entidades territoriales; así como con el Acto Legislativo No. 1 de 1986, en el que se estableció la elección popular de alcaldes, y con ello la aproximación y participación de las comunidades en los asuntos políticos y económicos de sus territorios, y el Decreto 1333 de 1986 “*Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*”, fueron los ejes de una nueva política. Definitivamente, con estas condiciones, el municipio logró obtener un reconocimiento real, por el cual se le otorgan una serie de prerrogativas que abren el camino a un cambio del modelo, que fortalece la descentralización administrativa y favorece la autonomía de las entidades locales municipales.

A partir de los ochentas, específicamente a través del Decreto 1333 de 1986 el territorio de los municipios se dividió en comunas (zonas urbanas) y corregimientos (zonas rurales)<sup>4</sup> con el fin de

---

<sup>4</sup> Decreto 1333 de 1986 “*Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*” Artículo 311. Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los Municipios, los Concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos Distritos en sectores que se denominarán Comunas, cuando se trate de áreas urbanas y Corregimientos, en los casos de las zonas rurales. Ninguna Comuna podrá tener menos de diez mil (10.000) habitantes. Los acuerdos

mejorar la prestación de servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. Los municipios podían formar asociaciones para la prestación conjunta de determinados servicios públicos, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas. Así mismo, se permitió la organización de áreas metropolitanas con sujeción a una administración propia y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1333 de 1986.

De acuerdo con lo expuesto, si bien el *municipio* continuó bajo la tutela del departamento, también se introdujeron en este período novedades que representaron un avance significativo en el proceso de configuración como una entidad territorial autónoma e importante en la organización territorial. Sobre esto, El Dr. Hernández Becerra, señaló “se transfirieron crecientes competencias y recursos directamente al municipio pasando por encima del departamento, los municipios se emanciparon no tanto del centralismo de la administración nacional como de la tutela estrecha y paternalmente ejercida por los gobiernos departamentales” (Hernández Becerra, 2003).

Frente a los cambios experimentados a nivel territorial apenas reseñados, el clamor popular por una nueva constitución, lleva a que en 1991 en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente una nueva carta política comience a regir en nuestro territorio. Norma suprema que conserva como elemento estructurante el principio unitario pero que adopta con mayor precisión y compromiso la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales, como lo afirma la Dra. Liliana Estupiñán, en su obra Desequilibrios Territoriales “la Constitución de 1991 es fruto de

---

sobre señalamientos de límites a las Comunas o Corregimientos sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde.

diversas fuerzas políticas que retomaron el modelo unitario cifrando nuevamente en éste la tensa relación entre Estado centro y Periferia” (Estupiñan, 2012). Desde esta perspectiva, el constituyente reconoció un rol preponderante al municipio, al proclamarlo como la entidad fundamental de la organización territorial (artículo 311 CP). Motivo por el cual es dicha entidad territorial la entidad del Estado que debe responder por la prestación de los servicios públicos domiciliarios, ente promotor de la democracia participativa y gestor insustituible del desarrollo económico local.

No obstante lo anterior, y podrá parecer sorprendente, pero es un hecho que la Constitución de 1991 no reformó el municipio, pues se limitó a ratificar las transformaciones de la década anterior en la cual el ordenamiento territorial se dirigía al fortalecimiento de lo local con la dirección desde el nivel central. En donde el proceso de descentralización y de traslado de competencias a los entes locales se consolidaba con el objeto de disminuir las cargas del nivel central y permitir que este se ocupara de temas gruesos y de las políticas que impactaran el territorio nacional, mejorar la calidad de vida de los habitantes y lograr el desarrollo del territorio.

Es evidente, tal y como lo hemos mencionado en este capítulo, que a través de las reformas de 1910, 1945, 1968 y 1986 se fue generando el entorno constitucional y legal que consolidó el escenario adaptado para el empoderamiento de los entes territoriales locales, especialmente de los municipios con la finalidad de alcanzar el desarrollo de toda la nación. La apuesta territorial, en efecto estaba encaminada en dejar atrás el centralismo excesivo y dar paso a un modelo unitario descentralizado. Sin embargo, y pese al proceso de avance logrado, no se ha conseguido concretar

la efectiva reforma del gobierno local colombiano, lo que se refleja en el precario desarrollo de los territorios, específicamente de los municipios de sexta categoría, como se advertirá en este documento más adelante.

Sin embargo, es conveniente señalar en este momento, como durante las discusiones adelantadas en la Asamblea Nacional Constituyente en torno al municipio, específicamente en la comisión segunda, y obviando la falta de coordinación y articulación que hubo respecto a la decisión sobre cada asunto y sobre la redacción y organización del documento final, y especialmente en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial, realmente no existieron diferencias profundas en cuanto a la definición del municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial colombiano, En este sentido, Jaime Castro, manifestó:

“Las entidades territoriales claves en el caso colombiano son, de un lado, el municipio, del otro el departamentos, (...) la prioridad a mi juicio, hay que dársela al municipio pequeño, mediano o grande, a la célula básica, a la célula local, al marco natural de la vida del hombre, de su vida individual y de su vida colectiva, el municipio no es una creación de la ley, el municipio es un hecho natural, la ley simplemente lo reconoce y organiza; a mi parecer que el municipio, además entre nosotros tiene una gran fuerza política y tiene mucho contenido social y administrativo” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Los constituyentes propusieron en este escenario de la Asamblea, la definición del municipio como “la entidad fundamental de la organización territorial y político/administrativa de Colombia, (...) esta definición implicará superar la división geográfica propia de la estructura de la

Constitución del 86, que lo considera un derivado del orden administrativo jerárquico y vertical, asignándole la última escala” señalaron además, “Cuando planteamos la definición del municipio como la entidad fundamental, estamos sugiriendo que se convierta ella en el centro de la inversión pública, en virtud de que su cercanía y su conocimiento, además de la facilidad de retroalimentar el manejo del Estado a través del contacto y de vínculo más fácil, más fluido, y más constante, con la comunidad, lo convierte en el escenario ideal de la operación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Ahora bien, como se ha señalado, con antelación a las reformas de la década de los ochenta y la Constitución de 1991, el municipio obedecía a una rígida jerarquía de control central que tenía como principal función la de prestación de servicios básicos; función que hoy se ha ampliado convirtiéndolos en gestores del desarrollo económico, social, cultural y ambiental en el ámbito local, así, actualmente el municipio es considerado una unidad central y primaria del sistema de organización territorial del Estado.

En conclusión fue la Constitución del 91 la que se encargó de empoderar al municipio como el eje estructurante de la cadena del ordenamiento territorial más trascendental para el desarrollo de las comunidades, aquel que podrá materializar el desarrollo de la Nación, ya que su cercanía con los habitantes de los territorios locales permitiría la prestación de los servicios públicos, el mejoramiento de la calidad de vida y el progreso de las regiones. Al respecto y en una de las intervenciones de Jaime Castro durante la Asamblea Nacional Constituyente, éste manifestó con gran acierto: “(...) “las comunidades rurales marginadas, abandonadas no piden la presencia del INCOMEX, del SENA, piden la presencia del municipio con el acueducto, el alcantarillado, la

pequeña obra, la revolución de las pequeñas cosas” “Yo creo que la presencia de las instituciones tiene que arrancar por la institución primaria, por la institución básica, la que está al alcance de los ciudadanos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Es pertinente señalar en este punto, que para definir al municipio conceptualmente, tanto el constituyente como el legislador han proporcionado una serie de elementos que unidos definen la institución municipal. De esta manera, la Carta política de 1991 define perfectamente la naturaleza del municipio en sus artículos 286 y 311. Normas que desde un punto de vista teórico – conceptual, se refieren al municipio como una “entidad territorial fundamental” de la organización política del Estado colombiano.

Entidad territorial, que según lo definido por el artículo 286 constitucional, corresponde a un organismo de derecho público con capacidad suficiente dentro de los términos de la Constitución y la Ley, capaz de ser depositario de competencias y funciones que deben ser desarrolladas con el grado de autonomía que la misma norma fundamental y la ley le otorguen. Como entidad territorial debe ser necesariamente autónomo. En este sentido la mencionada disposición constitucional se relaciona indubitablemente con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución que establece como principio fundamental de la organización del Estado, el de la autonomía de las entidades de esa naturaleza.

Así mismo, tratándose de una entidad autónoma, goza de los derechos y prerrogativas que la Constitución le reconoce a todas las entidades territoriales de la República en el artículo 287 constitucional y demás disposiciones concordantes. Siendo entonces en derecho colombiano el concepto “Entidad Territorial”, un término complejo ligado a los fenómenos de capacidad de

acción y de autonomía, implica necesariamente el de ser poseedor de instrumentos legales para su actuación en el mundo jurídico, como es el de la personalidad jurídica. Dentro de este contexto, es el municipio colombiano, la entidad territorial un órgano capacitado, autónomo y facultado de acción y representación.

Sin embargo, y no obstante el empoderamiento del municipio y el fortalecimiento de atribuciones importantísimas como la autonomía territorial, es pertinente indicar que no se trató de una autonomía plena, pues la forma de estado unitario asumida por el Estado colombiano, conlleva el evitar a toda costa, posibles condiciones sociales, políticas, económicas y de orden público que alteren la estabilidad nacional, por lo cual, no se apostó por un cambio radical tendiente a brindar condiciones de independencia a las entidades, se procuró fortalecer la descentralización y autonomía con el objeto de garantizar a través del traslado de competencias la prestación de servicios en las comunidades, el desarrollo local y el progreso de la Nación, a partir de los insumos fiscales que para tal fin el nivel central determinara, y en las condiciones que este señalara, manteniendo ese lazo de dependencia, y de alguna forma contraproducente, desestimulando el accionar de aquellas entidades más pequeñas, llevándolas al punto de que ni siquiera el sostenimiento propio fuera financiado por ellos mismos. En este sentido, se ha tratado de consolidar el proceso de descentralización en el marco de la unidad del estado, es decir se ha realizado un reparto de competencias en aras de garantizar la efectiva prestación de los servicios, así como la toma de decisiones en la esfera local, pero, en el gran marco constitucional y legal determinado por el estado para garantizar la estabilidad de la Nación. En el siguiente capítulo se desarrollará con mayor detalle.

Como se ha afirmado en este capítulo, el modelo de estado que se estableció en la Constitución de 1991 determinó los dos componentes fundamentales que permiten la implementación de ordenamiento territorial, en procura del cumplimiento de los objetivos del modelo estatal, estos son, como se advirtió, la autonomía de las entidades territoriales y la descentralización, así lo señaló en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente en la que se consideró que “se define como una política del país, se define para modernizar la estructura de la organización pública, se define para racionalizar el gasto público, y se define para abrir espacios de participación de los ciudadanos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), lo que permite vislumbrar que el interés en el diseño de la nueva constitución se concentró en la implementación de la descentralización en el modelo de ordenamiento territorial y a partir de allí la modernización del sistema y el desarrollo de lo local.

Por ahora, se trata de exaltar lo dispuesto en la Constitución en cuanto al ordenamiento territorial, reconocer su importancia y entender sus características. Aquellas con las cuales a partir del modelo de estado se logra la ejecución de las competencias a su cargo y la concreción de los fines del mismo. Así las cosas y una vez efectuado un análisis constitucional y legal sobre la constitución del municipio como entidad fundamental del ordenamiento, en el siguiente capítulo se desarrollará la autonomía de estas entidades como el atributo fundamental que ostenta y que permiten su desenvolvimiento y el cumplimiento de las tareas que les han sido asignadas con ocasión de lo dispuesto en la Carta.

## **Capítulo II. La Autonomía municipal y descentralización administrativa analizadas desde la categorización de municipios**

Como se ha venido anotando, con la Constitución de 1991 el centralismo excesivo quedaba en el pasado, dando un salto importante y real a la distribución de competencias en entidades autónomas con el objeto de lograr el acercamiento efectivo entre la administración y los administrados sin la dependencia exclusiva del nivel central, que a todas luces resultaba ineficiente y deficiente, por demás que desnaturalizaba el modelo de la nueva Carta Política.

De la misma manera, en el capítulo anterior se hizo mención de las dos características fundamentales del modelo de estado implementado con la Carta del 91, que son la descentralización y la autonomía territorial.

Resulta indispensable hacer una breve descripción de la descentralización como característica fundamental del sistema de ordenamiento actual del estado colombiano. Esta característica se refiere a la transferencia definitiva de competencias y autonomía para adoptar decisiones en los gobiernos subnacionales.

Las competencias podrán corresponder a aquellas que se transfieren para el ejercicio pleno de la autoridad local, que “sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida” (Finot, Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, 2005), y otras, para el cumplimiento de decisiones del gobierno nacional, es decir aquella que “se daría en los casos de provisión de bienes públicos donde no se descentraliza el poder de decisión sobre qué, cuánto y con qué aportes ciudadanos se les proveerá, sino solamente

sobre la operación de decisiones adoptadas al respecto por un gobierno central”, (Finot, Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, 2005), entendiendo la primera como *descentralización política* y la segunda como *descentralización administrativa u operativa*.

Para el asunto objeto de investigación, se tratará en el presente capítulo con mayor atención el segundo de los conceptos, *Autonomía Territorial*, entendiéndolo como la cualidad de la entidad territorial que trae consigo el desarrollo de las competencias que le son asignadas conforme la Constitución y la ley y aparentemente, bajo las condiciones propias de la naturaleza y condiciones de su territorio.

Al respecto es preciso señalar que en el escenario de la Asamblea Nacional Constituyente se definió el concepto de autonomía municipal en la ponencia presentada por los Constituyentes Juan Fernández y Héctor Pineda, como:

“la facultad de los municipios para darse su propio gobierno, la facultad para administrar sin interferencia de los otros niveles del Estado, la facultad para poseer recursos que le permitan atender las funciones que les son propias, y ser objeto del control de la comunidad en los términos que destinan la Constitución y la ley, y lógicamente materia de control fiscal”, esto con el fin de “evitar esas interferencias propias del criterio centralista que le hagan posible en realidad al municipio, convertirse en una herramienta útil para la satisfacción de las necesidades de la comunidad”.

Con esta definición se advierte el propósito determinante de la Asamblea Nacional Constituyente en la estructuración del nuevo modelo de ordenamiento territorial, del que se resalta

la estructuración del municipio como la entidad fundamental de la organización, y de la necesidad de robustecerlo e investirlo de prerrogativas que permitieran el desarrollo cierto del mismo.

En este sentido la Constitución Política estableció en el artículo 1 y en el 287, respectivamente:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Resaltado fuera del texto); “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley”, determinando así, las características fundamentales de la forma de organización política y administrativa del territorio, y la necesaria armonización y engranaje de los conceptos en escenarios reales que permitan un desenvolvimiento del aparato estatal, tendiente a garantizar condiciones de vida digna a la población del territorio nacional desde las administraciones locales en el marco constitucional y normativo vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso señalar que la Corte Constitucional en su función de guardiana de la Constitución ha ido dotando de elementos al concepto de autonomía territorial y lo ha desarrollado entorno al triángulo de principios constitucionales que fundamentan al estado colombiano, que son: (i) “estado unitario”, (ii) “descentralización” y (iii) “autonomía”, dirigiendo su postura al fortalecimiento de lo local en el marco de la constitución y la ley, la prevalencia del estado unitario, el respeto de la núcleo esencial de la autonomía territorial, y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional en toda su expansión.

En este sentido a continuación se presenta el desarrollo de la línea jurisprudencial sobre el siguiente cuestionamiento: *¿es el municipio realmente autónomo?* Es preciso indicar que luego de desarrollar la línea se tiene que la Corte Constitucional ha sido unívoca y constante en la jurisprudencia que sobre autonomía territorial ha generado, no ha sufrido cambios o alteraciones drásticas, por el contrario, fallo a fallo ha ratificado la línea formada sobre su concepto y desarrollo, como se muestra a continuación y con mayor detalle en el Anexo 1 de este documento.

Para 1992 la Corte Constitucional a través de sentencias C 478, resolvió el concepto de autonomía territorial como “la capacidad de manejar los asuntos propios. pero sin desconocer la existencia de un orden superior” y resaltó la existencia de una administración elegida democráticamente, como característica fundamental de esta atribución constitucional. En el mismo año, mediante sentencia C 517 la Corte Constitucional señaló la autonomía territorial como “Cierta grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro” e inició a establecer el núcleo esencial de este derecho de las entidades territoriales, indicando: “los derechos de las entidades territoriales con fundamento en el carácter autonómico que las caracteriza, se constituyen como el reducto mínimo intocable que el legislador debe respetar en observancia de lo dispuesto por el Constituyente de 1991”.

Para 1994, la Corte Constitucional fue ratificando tanto la definición, como el alcance y núcleo esencial de la autonomía territorial como atributo de las entidades territoriales bajo los límites establecidos en la Constitución y la Ley, en tal sentido, profirió sentencia C 216 mediante la cual señaló: “La autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, está limitada por los términos de la Constitución y la ley. Es importante aclarar que la ley puede limitar la

autonomía territorial, pero nunca alterar su núcleo esencial. Se circunscribe al marco de la República unitaria. La autonomía no significa jurídicamente hablando, soberanía”. Asimismo, a través de sentencia C 535 de 1996 señaló: “La unidad así expresada no puede entonces confundirse con centralismo y hegemonía pues la forma de Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial, que se expresa en la consagración de la autonomía local”.

En 1997, ratifica la Corte Constitucional “las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce”, esto resulta fundamental, teniendo en cuenta que, si bien, el desarrollo de las actividades locales se realizan en el marco de un escenario superior, se resalta la competencia directa que ejercen en sus propias jurisdicciones.

En sentencia C579 de 2001, ratifica la Corte Constitucional la necesidad absoluta de no atentar contra el núcleo esencial de la autonomía territorial, para tal efecto manifestó “Al delimitar la autonomía territorial, el legislador debe respetar unos ciertos mínimos, que resultan esenciales para hablar de un régimen descentralizado verdaderamente autónomo esto es, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial”

Con sentencia C 149 de 2010, consolida la Corte Constitucional la definición de autonomía territorial, indicando que esta corresponde a: la “Capacidad de que gozan las entidades territoriales

para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto” y se refiere a la necesidad de articular las actividades del nivel central sobre el local, a partir de los principios constitucionales tales como coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales.

En 2012 con sentencia C 889, el alto tribunal señaló: “Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales”.

Durante 2014, el pronunciamiento respecto de este asunto fue desarrollado mediante sentencia C 123, se indicó “el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria de Estado, lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución”.

Finalmente, se trae a colación la sentencia SU 095 de 2018, que señaló: “La autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por supuesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las

entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales”.

De acuerdo con lo anterior, se resalta que las entidades territoriales si son autónomas para el ejercicio de las competencias asignadas, con total respeto de las atribuciones conferidas por la Constitución y en cumplimiento de lo dispuesto en ley, en aras de mantener la prevalencia de la unidad del Estado y el ejercicio de sus facultades estrictamente en su jurisdicción

En este sentido, la Corte Constitucional reconoció desde sus primeros pronunciamientos la autonomía de las entidades territoriales como principio fundamental de la organización territorial e indispensable para alcanzar los fines constitucionales. No obstante, a partir de 1996, si bien se reconoce en igual medida la autonomía de las entidades territoriales, se resalta de manera trascendental la necesidad de articulación entre lo local y el nivel central, en aras de garantizar la unidad del territorio y esta postura se consolida como lo demuestra la sentencia SU-095 de 2018, que para efectos de la línea presentada correspondió a aquella “sentencia arquimédica” que recogió las decisiones planteadas por la Corte en sentencias anteriores, ratificó con total fortaleza la definición de autonomía territorial y dio respuesta a la pregunta planteada en la línea, en este sentido expresó:

“la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por supuesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de

desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales”. “Así, la autonomía de las entidades territoriales implica un grado de independencia, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que conciernen a dichas entidades. La jurisprudencia constitucional ha recordado que los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace necesario que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional y organizacional del Estado. (...) Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1° superior, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria”.

En este sentido, hizo una presentación sobre el desarrollo de los principios requeridos para la armonización entre la autonomía de las entidades territoriales y el estado unitario, así:

“Respecto del principio de coordinación, la Corte Constitucional ha señalado que este parte de: “la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas. (...). El principio de concurrencia parte de la consideración de que existen una serie de fines del Estado cuya realización requiere de la

participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial. (...) El principio de subsidiariedad, desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”.

De gran relevancia señaló la sentencia SU 095 de 2018 como uno de los pilares del ordenamiento territorial a “la autonomía de las entidades territoriales, respecto de la cual, (...) es preciso aclarar que ésta se reducirá en los casos en los que llegue a haber un interés nacional general involucrado, siempre garantizando la participación de dichas entidades en la regulación de la materia de que se trate el caso”.

De acuerdo con lo expuesto, la autonomía territorial corresponde a un principio fundamental del ordenamiento constitucional vigente, por lo que su aplicación en la estructura organizacional del territorio permite el desenvolvimiento del modelo de estado y garantiza la identidad de la Carta.

De igual forma, la Corte Constitucional ha definido la *Autonomía Territorial* como la prerrogativa de las entidades territoriales de hacerse titular de los asuntos que le son propios, bajo los parámetros que para tal fin disponga la Constitución y la ley, lo que permite al legislador regular

el nivel de autonomía otorgado a las entidades, sin transgredir el contenido y alcance de este principio.

El núcleo esencial de este principio, entendido como “el reducto mínimo intocable que el legislador debe respetar en observancia de lo dispuesto por el Constituyente de 1991”, corresponde a los llamados *derechos de las entidades territoriales*.

Los derechos de las entidades territoriales definidos en la Constitución del 91 se refieren particularmente al derecho de gobernarse por autoridades propias y gestionar sus propios intereses. La elección popular de alcaldes y concejos permiten garantizar el despliegue del principio democrático en la organización de las entidades territoriales, y el mayor interés de la población en los asuntos que les son trascendentales y propios. La Dirección política de los niveles territoriales, se traduce en la toma de decisiones y la realización de acciones tendientes a suplir las necesidades que aquejan a las poblaciones, respondiendo a condiciones propias de los territorios que permiten priorizar temas y gestionar lo que se requiera bajo términos adecuados de conveniencia y efectividad, incluso permite la regulación particular para cada entidad bajo los parámetros de un orden unificado a través de la ley.

Ahora bien, efectivamente y como se ha advertido, no se trata de entidades totalmente autónomos e independientes, es este contexto, su desenvolvimiento reconocerá la supremacía de un ordenamiento superior, y se desarrollará con base en un ejercicio coherente con los lineamientos dados desde el nivel central, y la condición permanente de articulación entre la Nación y los territorios locales.

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio de asignación y ejecución de las competencias deberá ejecutarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Siendo el primero de ellos, *coordinación*, que trata de la participación de diferentes niveles de la organización para la ejecución de una actividad bajo parámetros de armonización de tal forma que, el actuar de cada una de las entidades resulte complementaria y necesaria; *concurrencia*, se refiere a la participación en forma conjunta del nivel central y local para el ejercicio de algunas actividades del Estado, sin que se excluya a alguna de ellas; y *subsidiariedad*, el cual podrá analizarse desde dos dimensiones, una positiva y una negativa, la primera, corresponde a que la asignación de competencias debe planearse para que la ejecución le corresponda a la entidad más cercana al ciudadano, y la dimensión negativa corresponde, al desplazamiento de la entidad territorial por parte del nivel central en el ejercicio de alguna de las competencias en las que se demuestre incapaz e ineficiente.

Así las cosas, y en consecuencia de la línea jurisprudencial presentada anteriormente, se hace necesario individualizar lo correspondiente a la autonomía financiera como manifestación de la autonomía territorial y como condición indispensable para la ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales en marco del proceso de descentralización, especialmente a los municipios de sexta categoría, con mayores índices de conflicto armado, economías ilegales y pobreza.

Como se relacionó en este documento, la descentralización se constituye como una de las características fundamentales de la organización del Estado colombiano, definiéndose como la transferencia de competencias a los entes subnacionales desde el nivel nacional. Estas transferencias podrán tratarse de aquellos procesos democráticos de decisión sobre el gasto y

financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos o al proceso de transferencia de la operación de las decisiones tomadas desde el nivel central sobre la provisión de algunos bienes en los territorios. (Finot, Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local , 2005). Entendemos entonces que, en este proceso se desarrolla un concepto que se denomina “Descentralización fiscal”, que se refiere específicamente a las transferencias económicas que se realizan desde el nivel central al local, con el objeto de determinar la disponibilidad presupuestal para el desarrollo efectivo de las competencias asignadas. Es este sentido, “la descentralización fiscal se puede caracterizar como un proceso de incremento gradual en las transferencias y responsabilidades desde los gobiernos nacionales a los subnacionales con una autonomía local limitada en la toma de decisiones sobre el gasto” (Bonet, Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana, 2004).

Para el desarrollo eficiente de esta descentralización se requiere la evolución de la autonomía financiera de las entidades territoriales.

La autonomía financiera de los municipios podrá afirmarse realmente cuando estas entidades logren por medios propios sostenerse, al menos para el cumplimiento de las competencias básicas encomendadas, como lo afirma Duque Cante: “La toma de decisiones está sujeta a la capacidad que tenga la entidad para financiar dichas decisiones con sus propios recursos. Por ende, entre mayor dependencia tenga el ente territorial frente a los recursos provenientes de la nación para financiar las necesidades de su población, menor autonomía territorial le asiste”.

Sin embargo, la problemática que padecen los municipios y su excesiva dependencia del nivel central a lo largo de la historia colombiana ha sido constante. Cuando con el Acto legislativo No.

1 de 1968, se introdujo, aparentemente, mecanismos para fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, recordando que, para la época tomaba mayor relevancia los departamentos y no los municipios, se evidenció que resultaban siendo medidas insuficientes. “La reforma constitucional se limitó, en cuanto a los temas regionales, a conceder a los gobernadores algunas facultades administrativas que antes estaban en cabeza del ejecutivo nacional, y trató de revestir de legalidad y algún tipo de técnica las prácticas desarrolladas a lo largo de todo el siglo en cuanto a financiamiento e inversión pública a nivel regional” (Gallego, 2017).

Este tipo de reformas continuaron implementándose con la característica de ser cada vez más ambiciosas y otorgando mayores herramientas a las entidades territoriales que permitieran generar escenarios en los cuales, el traslado de competencias fuera al menos verdadero.

En este sentido, se hace relevante hacer un repaso de la incorporación de figuras a través de las cuales se ha pretendido fortalecer el sistema de asignación de recursos a los niveles locales desde el nivel central, así se diseñó la figura de *situado fiscal*, que se trató de un mecanismo con el que se procuró robustecer el sistema de asignación de recursos a las entidades seccionales, como lo definió la Dra. Paula Robledo, se trató de un “procedimiento con el que se buscó mejorar la distribución de las rentas entre la Nación y los departamentos, que consistía en que un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación debía ser distribuido entre los departamentos, las intendencias, las comisarías y el distrito especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios conforme a los planes y programas que se estableciesen”. (Robledo, 2010)

No obstante, para algunos estudiosos del tema, como Juan Esteban Gallego, se trató de una figura a través de la cual se ratificó la preponderancia del nivel central en el manejo de los recursos, pues si bien eran asignados a las entidades locales, de él dependía la distribución, inversión y ejecución de los mismos, es decir, no les otorgaron poder de decisión sobre su destino, adicionalmente, el componente político jugó un papel determinante para la definición de tales asignaciones, en este sentido manifestó: “La creación del denominado “Situado Fiscal” no fue más que el reconocimiento de que las principales obras deberían ser decididas y financiadas desde el nivel central, y que estas quedarían bajo la tutela de la clientela política que otorgaba su apoyo electoral al gobierno de turno”. (Gallego, 2017)

A pesar de los cambios novedosos y ambiciosos, como se manifestó arriba, no se alcanzó a proveer a las entidades territoriales de los insumos suficientes para lograr cierta independencia del nivel central, que, si bien no era la pretensión del modelo que disponía la Constitución para la época, si permitía dejar algunos asuntos para el manejo de los entes seccionales, procurando la efectividad y eficiencia en la prestación de servicios en las comunidades, objetivo que no logró consolidarse bajo el marco constitucional anterior.

Con las innovaciones propuestas en la Constitución de 1991, se estableció un esquema en el que se dota a las Entidades Territoriales de condiciones para el ejercicio de las competencias que les sean asignadas en el marco de los principios de descentralización, unidad y autonomía territorial, dispuestos en la misma Carta, y que han sido desarrollados en este documento.

De esta manera, la Corte Constitucional en Sentencia C- 478 de 1992 señaló:

“El modelo de autonomía presupuestal acentuada tendría su principal expresión en la capacidad de expedir, con independencia de cualquier influencia nacional, sus propias normas orgánicas de presupuesto, es decir, ordenanzas orgánicas de presupuesto departamental (Art. 300-5 C.P./91) y acuerdos orgánicos del presupuesto municipal (Art. 313-5 C.P./91) que incluirían los principios que gobernarían la elaboración del presupuesto anual en cada ente territorial. Esta sería la principal señal o expresión de autonomía presupuestal. Los principios que gobiernan el proceso presupuestal han sido dictados siempre desde la esfera nacional hasta 1991. Las disposiciones de los arts. 300-5 y 313-5 de la Constitución, abren la posibilidad de que sean dictados por los entes territoriales que los van a aplicar. Así, las autoridades locales tendrían, por primera vez, el control de todo el proceso presupuestal”.

No obstante, no se trata de una autonomía amplia, pareciera que no existe en otro tipo de atribuciones tantos limitantes desde el orden nacional. La Constitución y la ley han definido de forma clara los lineamientos, pautas y regulaciones para la organización de los presupuestos, de los gastos y de las tributaciones de las entidades territoriales, seguramente con el argumento de no romper la unidad nacional y el mínimo nivel de uniformidad en el territorio. (Robledo, 2010).

En este orden de ideas, la Carta advierte como actores principales de la regulación de la actividad económica del Estado al Congreso de la República, el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias y la Junta del Banco de la República, limitando de todas las formas la autonomía plena de las entidades territoriales en el manejo de los asuntos económicos. Como se expresó en la Sentencia arriba relacionada:

“Fue la intención de la Asamblea Nacional Constituyente darle al órgano legislativo el liderazgo en materia de definiciones de política económica. Esto se expresa entre otras funciones, en la facultad de regular la moneda (art. 150-3 C.P) y la de fijar los parámetros de la política monetaria, que a pesar de estar en manos de la Junta Directiva del Banco de la República (art. 372), debe sujetarse a lo que disponga la ley. También regula las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del público (C.P. art. 150-19), categoría que abarca las actividades financiera, bursátil y aseguradora. Igualmente regulará las materias de comercio exterior, aduanas y crédito público, así como los cambios internacionales. Si a las competencias legislativas mencionadas se añaden las funciones de disponer lo relativo al presupuesto en el nivel nacional (ley orgánica y ley anual de presupuesto), la planeación (ley orgánica de planeación y ley del plan) y la intervención económica, se comprende que el órgano legislativo detenta buena parte de las funciones económicas, por lo menos en el nivel más general de su formulación. (...)”

En sentencia-579 de 2011 la Corte ratificó:

“En primer lugar, por mandato del artículo 334 constitucional, la dirección general de la economía corresponde al Estado, y en particular al titular de la función legislativa nacional. En ese sentido, por ser el legislador el encargado de trazar las políticas macroeconómicas de la Nación, mal haría el intérprete del texto constitucional en admitir que la autonomía de las entidades territoriales se pueda convertir en un factor que impida el adecuado diseño y desenvolvimiento de dicha política es decir, en un factor de desestabilización macroeconómica. (...) Sobre las relaciones entre unidad nacional y autonomía territorial, la estabilidad económica de la nación constituye un interés de alcance eminentemente nacional, llamado a ser objeto de una regulación expedida por

el órgano nacional competente para ello. En consecuencia, la autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada por la mayor potestad de intervención del legislador nacional en asuntos económicos, puesto que así lo exige la delicada tarea a él encomendada, para cuyo apto (y razonable) ejercicio debe contar con herramientas lo suficientemente eficaces. Es necesario precisar, sin embargo, que la responsabilidad macroeconómica no es sólo propia del Legislador nacional, sino también del Gobierno, así como de la junta directiva del Banco de la República”.

Respecto a la provisión de recursos a las Entidades Territoriales para el ejercicio de las competencias otorgadas, ha sido una constante la determinación como fuente principal aquella que se genera desde el nivel central. Señaló al respecto la sentencia C- 478 de 1992:

“En la Asamblea Nacional Constituyente hubo consenso sobre la relación directa entre los recursos que se le trasladarían a las entidades territoriales y la posibilidad de la autonomía. Se entendió que para la gran mayoría de los municipios del país, la financiación por vía de las transferencias era la solución. Esto, porque enarbolar la soberanía fiscal era una burla a los municipios y departamentos, que habían quedado con los impuestos menos dinámicos y con mayor cúmulo de responsabilidades. Además, la soberanía fiscal equivaldría a anarquizar la política fiscal del país. Se imponía aumentar el flujo de fondos a los Municipios y Departamentos, elevando a rango constitucional la titularidad de los recursos tributarios Municipales y Departamentales existentes antes de la reforma. La Asamblea Nacional Constituyente comprendió que la única solución práctica residía en un reforzamiento de los canales tradicionalmente utilizados, al lado de la introducción de nuevos mecanismos de financiación. Los entes territoriales, en esta materia, seguirán vinculados y en cierto grado dependientes del apoyo financiero Nacional”.

En línea con lo anterior, la prevalencia del nivel central en el asunto, es inminente, por ende, el desarrollo de la autonomía de las entidades territoriales en materia financiera se realizará estrictamente en el marco de lo dispuesto desde el orden nacional y será la forma de ejecución de las competencias asignadas por la Constitución y la ley, con el propósito principal de garantizar la estabilidad económica del país. Resultaría un despropósito imaginar un escenario en el que disposiciones locales contraríen lo establecido desde el centro, pues se sometería a riesgos un tanto peligrosos que atentarían la estabilidad y normalidad del país, lo que representa un fortalecimiento intrínseco del centralismo, que, en este aspecto, ha sido permanente y determinante.

La Corte al respecto manifestó en sentencia C- 540 de 2001:

“Dentro de los aspectos y facultades que constituyen la primacía del principio de unidad sobre el principio de autonomía se encuentra la responsabilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno. Por ello rige la autonomía presupuestal de los entes territoriales que debe ejercerse dentro de las metas macroeconómicas y de los planes de financiamiento estatal”.

No obstante, los municipios deben realizar las gestiones que le correspondan para alcanzar la ejecución de las competencias asignadas, y esto implica claramente la gestión de recursos en el marco de lo dispuesto en la ley.

Es así como durante el periodo comprendido entre 1991 y 1994, relativamente corto teniendo en cuenta la situación política, económica, de orden público, social y constitucional del país, “la orientación del gobierno dirigió el tema territorial bajo una lógica articuladora e integral de las diversas instancias de gobierno, esto es, que se otorgó igual importancia tanto a lo nacional y lo departamental como a lo local (...). Tres aspectos constituyen el eje de la propuesta en el tema

territorial, en primer lugar, el asunto de la distribución de competencias y la correspondiente ponderación del proceso con las políticas macroeconómicas del Estado; en segundo lugar, el tema fiscal o de los recursos tanto endógenos como exógenos; y, en tercer lugar, el tema del ajuste institucional. (...). En materia de descentralización fiscal, el plan es reiterativo al señalar que descentralización sin recursos es un fracaso, pero más aún, sin recursos propios.

Con relación a las transferencias, la política gavirista, estuvo ligada a la orientación del Constituyente de 1991, es decir, que reitera que éstas deben ser vinculadas a los ingresos corrientes de la Nación. (Estupiñan, 2012)”. De acuerdo con lo mencionando, “El periodo de Gaviria Trujillo finaliza, tal como lo relata Edgard Moncayo, con el fortalecimiento de las transferencias fiscales, del fondo de regalías, y del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, (...) la asignación a los municipios de funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental y la provisión de servicios públicos, avances en materia de descentralización en los sectores de agua potable, educación y salud (...)”.<sup>5</sup> Muy congruente con lo dispuesto en la naciente Carta Política, sin embargo, en la realidad, el proceso de transición y de implementación de estas políticas, con seguridad, resultó tortuoso y complejo, situación que representó para las entidades territoriales (Municipios) el desarrollo de actividades tendientes al cumplimiento de las competencias impuestas por la Constitución, sin las herramientas administrativas, operativas y financieras suficientes para que su gestión fuera eficiente.

---

<sup>5</sup> Moncayo Jiménez, Edgard. Las Políticas Regionales en Colombia. Tomado de Desequilibrios Territoriales.

Durante el periodo comprendido entre 1994 y 1998 se “sostuvo los criterios de distribución competencial dados durante el periodo de Gaviria Trujillo, eso sí, bajo la construcción de programas de apoyo, seguimiento y evaluación. Se planteó la ejecución del Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales. A su vez, se sugirió el fortalecimiento de la capacidad de gestión y del sistema de financiamiento de las Entidades Territoriales en un intento por asegurar que los departamentos y los municipios contaran con las herramientas y recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y competencias” (Estupiñan, 2012).

Para 1998, “se construye una propuesta de la mano del acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional, que significó la aplicación de las siguientes medidas relacionadas con el tema de la descentralización: racionalización tributaria nacional, modificaciones al régimen tributario, creación del Fondo Pensional Territorial, fijación del régimen propio del monopolio rentístico de juegos de azar, reformas a la ley 136 de 1994 y el Decreto 1222 de 1986, racionalización del gasto público, modificación de la ley 30 de 1992, reforma a los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política y medidas destinadas a reducir el gasto público”<sup>6</sup> (Estupiñan, 2012). En este orden de ideas, “Se impulsó entonces, un ordenamiento territorial diseñado a través de una nueva distribución de competencias y la correspondiente reforma al sistema de transferencias; transformaciones logradas mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2001 y la ley 715 de 2001. (...). A su vez, se impulsó, una estrategia integral de ajuste fiscal, que en términos generales, buscó

---

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 “Cambio para Construir la Paz”

racionalizar el gasto público, como resultado del estado de pereza fiscal en el que encontraban las entidades territoriales por la implementación del sistema general de participaciones, y la falta de gestión de las mismas en la generación de recursos propios” (Estupiñan, 2012).

Como lo señaló Darío Restrepo, durante la administración del presidente Andrés Pastrana Arango, una elite centralista lideró la política económica anunciada en el plan mediante la expedición de un paquete de reformas territoriales que agudizaron la recentralización ya iniciada en la última etapa del gobierno de Ernesto Samper. Unas reformas inspiradas en el denominado “equilibrio macroeconómico”, que llevaron, entre otros aspectos, a la congelación de las transferencias; a la presión de los gobiernos locales para la financiación propia de la prestación de servicios y la ejecución de competencias; a la expedición de leyes de saneamiento fiscal y la entrega de su correspondiente control al centro, y más específicamente, a la vigilancia del Ministerio de Hacienda; al igual, que al traslado de la propiedad y activos de las entidades territoriales al sector privado. En general una serie de políticas que golpearon la esfera de la autonomía territorial en Colombia quedando así las entidades territoriales en manos de la “alta tecnocracia” del Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y del sector financiero” (Estupiñan, 2012)<sup>7</sup>

Esta situación, representó la notable inmadurez de las entidades territoriales para asumir los retos impuestos por la Constitución de 1991. El Estado requería un activismo en la gestión de los

---

<sup>7</sup> Restrepo Darío. Economía política de las estructuras espaciales del Estado Colombiano. Tomado de Desequilibrios Territoriales. Liliana Estupiñán Achury.

territorios, un desprendimiento del lazo paternal fortalecido por el excesivo centralismo de la Constitución anterior, una generación de conciencia de nuevos focos de poder, un renacer de lo local, y un interés verdadero de optimizar los niveles de vida de las comunidades a partir de gestiones propias. Definitivamente un reto inmenso para el Estado Colombiano. No obstante, y con tristeza debemos afirmar que el reto no fue superado, y desde el inicio de la nueva Constitución, no se intentó fortalecer a las células del nuevo modelo de ordenamiento territorial implementado, es decir, a las pequeñas entidades, los municipios, como seguramente el Constituyente pretendió, por el contrario, se dio un salto hacia tras, no absoluto, pero si suficiente para reconfirmar la necesidad de dependencia de los territorios locales con el nivel central, que excedía las herramientas de articulación.

Durante el periodo comprendido entre 2002 y 2006, hubo un intento de trámite a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual se caracterizó por “ser una propuesta de mínimos, de principios y de orientaciones para la futura legislación del tema territorial en Colombia” (Estupiñan, 2012). sin embargo, otros asuntos de la agenda nacional, como la seguridad democrática, reelección, entre otros, desplazaron la LOOT. En cuanto a lo demás, no existieron mayores cambios ni transformaciones en los lineamientos definidos para el ordenamiento territorial, y el tratamiento de sus entidades. Con esto, se intensificó la dependencia de lo local respecto al nivel central, como lo afirma la Dra. Liliana Estupiñán al referirse a los programas de gobierno de turno, “Tanto su inicial programa “Hacia un Estado Comunitario”, como la denominada “Política de seguridad democrática” asumieron la privatización como sinónimo de descentralización, la contención del conflicto como un factor justificante de las políticas

centralizadoras, la corrupción local como el símbolo del desgaste de la autonomía territorial y los consejos comunitarios liderados por el Presidente Álvaro Uribe Vélez y las autoridades nacionales como la instancia pertinente para resolver los conflictos en otra naturaleza del poder local y regional”.

Hasta este punto de la investigación, tenemos varias precisiones que resaltar para proceder con el siguiente capítulo. La Constitución Política de 1991 determinó la forma de organización del estado colombiano como una República Unitaria, lo que reconoce la integración del territorio y de la estandarización en ciertas políticas, la forma de su ejecución y control y de las medidas para su financiación, en aras de garantizar el orden social, económico y político del territorio nacional. Determinó también la descentralización con autonomía de las entidades territoriales, lo que se refiere a la necesidad de distribuir las competencias entre el nivel central y el nivel local de la organización bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, con el principal objeto de garantizar la efectiva prestación de los servicios esenciales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, dejando en la autoridad local la responsabilidad de adelantar las acciones que demanden el progreso y desarrollo local de sus entidades, por ser estos quienes de primera mano reconocen las necesidades que apremian a las comunidades.

La Corte Constitucional desde 1991 ha sostenido, sobre la autonomía de las entidades territoriales, la importancia de lograr esa justa armonía y articulación con el nivel central, señalando en esta premisa el querer del constituyente, a partir de la correcta distribución de las competencias y la sujeción de estas a lo definido en la Carta y las demás normas que lo desarrollen.

Ahora bien, con el propósito de enfocar la investigación en las entidades municipales de sexta categoría, es preciso hacer mención de las condiciones que se han generado entorno a la categorización de las entidades territoriales que participan del ordenamiento territorial, siendo la herramienta mediante la cual se ha caracterizado a los territorios y que se ha convertido en la alternativa de gestión, priorización y ejecución de acuerdo con condiciones parametrizadas de conformidad con algunos criterios definidos en la Ley.

La Constitución de 1991, incluyó algunas novedades en el asunto de categorizar a las entidades territoriales del país. Si bien en las reformas de 1945 y 1968 se establecieron algunos criterios para este particular, la Carta del 91 además de recogerlos incluyó lo correspondiente a *situación geográfica*, quedando entonces: (i) población, (ii) recursos fiscales, (iii) importancia económica y (iv) situación geográfica, para que a partir de ellos se determinara un distinto régimen de administración, gobierno y organización.

No obstante lo anterior, el desarrollo legal sobre el tema no ha cumplido con las expectativas del constituyente. Las leyes que sobre la materia han sido dictadas, se limitaron a reconocer los criterios cuantitativos, sin generar condiciones diferenciadas referentes a los regímenes de administración, gobierno y organización. Como lo afirma Naidú Duque en su artículo *Importancia de la Categorización territorial para la descentralización*: “El marco normativo no ha tomado en cuenta, ni la totalidad de los factores de categorización, ni ninguno de los factores de diferenciación que establece la Carta Constitucional para el funcionamiento de las diferentes categorías”. (Duque Cante, 2017).

La ley 136 de 1994 estableció inicialmente los criterios que a la fecha rigen el proceso de categorización y que comprenden básicamente (i) población e (ii) ingresos corrientes de libre destinación anuales, definió adicionalmente el nombre y número de las categorías, que comprenden siete en total, (especial, y de primera a sexta).

Posteriormente las leyes 617 de 2000 y 1551 de 2012, introdujeron cambios tímidos y superficiales a lo dispuesto por la ley 136 de 1994. Es así como la ley 617 de 2000, reitera los criterios definidos en la ley 136 de 1994 resultando preponderante el correspondiente a los recursos, pues la norma establece que un municipio o distrito que deba clasificarse en una categoría de acuerdo con su población, pero cuyos ingresos no correspondan con esta categoría, deberá clasificarse en la categoría que corresponda en atención a los ingresos corrientes. De igual manera, indica que la entidad territorial descenderá de categoría cuando superen los porcentajes máximos de gastos de funcionamiento permitidos. Por su parte, la ley 1551 de 2012, si bien señala en el encabezado de su artículo 7 la totalidad de los criterios definidos en la Constitución, en el desarrollo de éste se refiere a los dos criterios dispuestos en las leyes anteriores y relaciona también el de importancia económica, (entendida como “la cantidad de PIB que aporta determinada entidad frente a la producción bruta nacional”), elemento que no ha cobrado mayor trascendencia, por lo tanto, se mantienen las mismas condiciones en cuanto a la preponderancia del criterio de recursos.

Resulta pertinente indicar que, aquellos municipios de sexta categoría, en un plano de comparación frente a las demás, se ubican en los índices de gestión más deficientes del país y son aquellos en los que su desenvolvimiento y desarrollo se han visto trncados, lo que se refleja en una ineficiente prestación de los servicios, un desempeño inadecuado en la ejecución de las

competencias asignadas y una constante situación de problemáticas de distintos órdenes que atentan contra el cumplimiento de los fines constitucionales. De forma adicional, comprenden el mayor número de municipios que hacen parte de las denominadas zonas más afectadas por el conflicto.

Estos municipios de sexta categoría corresponden específicamente a aquellos que se encuentran ubicados entre los siguientes criterios<sup>8</sup>:

- (i) Población (Número de habitantes); igual o menor a 10.000 habitantes,
- (ii) Ingresos corrientes de libre destinación: igual o menor a 15.000 salarios mínimos.

En este sentido, resulta preocupante y alarmante la situación de los municipios de sexta categoría en Colombia, pues los balances de eficiencia y eficacia que se vienen realizando conforme a las ejecuciones presupuestales que anualmente rinden a las autoridades pertinentes, como se ha señalado, no muestran capacidad de auto sostenimiento, sino por el contrario manifiesta dependencia del sector central, la cual se refleja en la utilización de los recursos girados por la Nación para el cubrimiento de los gastos esenciales del mismo.

---

<sup>8</sup> Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

### **Capítulo III. Reparto de Competencias entre la Nación y las entidades locales municipales**

A partir del desarrollo de la autonomía financiera y la identificación de los municipios de sexta categoría como aquellos objeto de estudio, con ocasión de sus reducidos índices de eficiencia, especialmente en relación con la satisfacción en la prestación de los servicios básicos y el desarrollo y progreso deficiente de sus jurisdicciones, se hará una referencia al desarrollo de las competencias asignadas a estas entidades y su relación con la Nación, asimismo, se presentará un análisis frente a la capacidad de cumplir satisfactoriamente con las tareas encomendadas y su reflejo en el mejoramiento de la calidad de vida de sus poblaciones.

Es pertinente indicar que “La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento”. (Ley 1454, 2011).

De tal forma, estableció la Constitución Política en su Artículo 356 y 357 los mecanismos mediante los cuales se brindaría desde el nivel central el soporte fiscal necesario para que las Entidades Territoriales ejecutaran las competencias asignadas, y señaló los sectores que debían ser priorizados y que estarían bajo responsabilidad de tales entidades.

Posterior a la expedición de la Constitución de 1991, la normativa en materia de asignación de competencias se concentró en delimitar y trasladar funciones específicas a los municipios y a la Nación, no se tuvieron en cuenta la participación de los departamentos, los cuales al final de

cuentas son parte del sistema de ordenamiento y debían jugar un papel más activo para una mayor efectividad en la prestación de los servicios.

En este sentido, con la ley 60 de 1993, “se avanzó hacia una mirada más integral orientada a superar las perspectivas exclusivamente municipalistas o departamentalistas, y más enfocada en la reorganización de competencias entre los tres niveles de gobierno, con base en las ventajas comparativas de cada uno de ellos. En desarrollo de estos preceptos, se ratificaron las funciones ya asignadas a los municipios y se ampliaron a otros aspectos específicos. Así en sectores de salud y educación, principalmente, los municipios empezaron a asumir no solo la inversión en infraestructura, sino también los gastos de personal, la administración de servicio y el pago de subsidios. El nivel nacional se especializó en las funciones de planeación, formulación de políticas generales, regulación, dirección y administración del régimen de personal, al tiempo que el nivel departamental se consolidó como una instancia intermediaria entre la Nación y los municipios y asumió competencias en salud y educación”. (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

El modelo inicialmente implementado por la Constitución para la asignación de recursos, que correspondió al situado fiscal y participaciones municipales, fue objeto de modificación en razón a crisis que padeció el país para finales de los años 90, que obligó a implementar cambios desde lo Constitucional en el sistema de transferencias. Como consecuencia de lo anterior, se adelantó el Acto legislativo 01 de 2001, que modificó el artículo 356 y 357. A través de esta modificación a la Constitución, señaló:

“Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los

servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones - SGP de los Departamentos, Distritos y Municipios. (...) Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura (...)."

Con esta modificación se buscó "solucionar los problemas de inestabilidad macroeconómica, volatilidad de los recursos y la duplicidad de las funciones entre los municipios y los departamentos" (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Posteriormente, se suscribió el Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó de igual forma los artículos 356 y 357 de la Carta. Este Acto no alteró el sistema de transferencias, sin embargo, amplió el portafolio de asuntos prioritarios que eran objeto de financiación por el sistema General de Participaciones incluyendo de forma adicional agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de cobertura, pero agregó, que debía efectuarse con énfasis en la población pobre. Otro aporte importante correspondió, a la orden dada al Gobierno de implementar estrategias de control, monitoreo y seguimiento a las transferencias, aspecto que no había sido desarrollado ni en el texto original, como tampoco en el Acto Legislativo inicial. "Se le dio mayor margen de maniobra al Gobierno Nacional al desvincular el crecimiento de los recursos del SGP de los ICN hasta el año 2016 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009), pues a partir del año 2002 el SGP aumentaría en un porcentaje igual a la inflación causada más un crecimiento real constante equivalente al 2% entre 2002 y 2005, y de 2,5% entre 2006 y 2008, quedando

completamente desvinculado del comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación- ICN. Adicionalmente, se estableció que en los años en que la economía creciera por encima del 4%, el SGP tendrían un crecimiento adicional en los puntos porcentuales que superara a dicha tasa de crecimiento. Sin embargo, en los casos en que el crecimiento estuviera por debajo de la meta establecida, el Gobierno Nacional Central debería cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento. En los casos de crecimiento anual por encima del 4%, el GNC podrá descontar los recursos que aportó para mantener la meta de crecimiento del SGP” (Bonet, Pérez, & Ayala, Documentos de trabajo sobre economía regional, 2014).

Así las cosas, se han expedido leyes en materia de asignación de competencias trascendentales, especialmente porque reglamentan lo establecido por los Actos Legislativos que han modificado asuntos de transferencia de recursos y asignación de competencias, sin obviar aquellas que han sido expedidas en materia de planeación, fiscal, y presupuestal. Estas son la ley 715 de 2001 “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. La ley 715 de 2001, en sus artículos 73 y 76<sup>9</sup> estableció los demás asuntos sobre los cuales otorga competencias tanto a la Nación como a los Municipios, y a partir de ellos establece como mecanismo de transferencia para estas la “Participación de Propósito

---

<sup>9</sup> Congreso de Colombia. (21 de diciembre de 2001) Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. [Ley 715 de 2001]

General”, permitiendo con esto que las entidades territoriales cuenten con insumos fiscales y presupuestales para el cumplimiento de las tareas asignadas.

La Ley 1176 de 2007 “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, esta última con ocasión del Acto Legislativo 04 de 2007, por medio del cual se modificaron los artículos en mención.

Respecto de la forma de distribución de los recursos transferidos desde el nivel central, y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa mencionada, se presenta a modo de ilustración en el anexo 2 de este documento.

Con estas modificaciones, se puede concluir los siguientes aspectos:

Inicialmente el sistema contemplaba dos formas para la transferencia de recursos, esto es el situado fiscal y las participaciones municipales, pasó solo a un sistema denominado Sistema General de Participaciones, el cual a la fecha se mantiene.

Con los primeros sistemas se establecieron como criterio de asignación, porcentajes fijos de los Ingresos Corrientes de la Nación. Con el Sistema General de Participaciones, correspondió a un criterio variable y determinado por la inflación hasta determinada vigencia. Posteriormente, se calculaba por el promedio de la tasa de crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación de los cuatro años anteriores.

Finalmente, en cuanto a los mecanismos de asignación, inicialmente, se estableció por entidad territorial, posteriormente se realizó por sector y luego aplicando la fórmula por sector y posteriormente por entidad territorial.

Otro aspecto fundamental que resaltar como fuente de financiamiento de las entidades Territoriales, corresponde al de “Tributación Territorial”, que corresponden a los *Ingresos Tributarios*, cuya regulación se remonta décadas atrás, es así como con en la Ley 14 de 1984 se dispuso en las Entidades territoriales mayor autonomía tributaria y ampliaba las bases de sus gravámenes, y los Decretos 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) y 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), en los cuales se dispuso la posibilidad de que las entidades administraran los tributos propios para el financiamiento de las competencias asignadas. Si bien, no se han dictado grandes modificaciones a esta fuente, si se ha intentado fortalecer algunos tributos dando un margen mayor de ingresos. Empero, no todos los municipios cuentan con las mismas capacidades de recaudo, siendo en algunos casos insuficientes.

El abanico de impuestos más representativos para las entidades territoriales está conformado por: (i) Impuesto de industria, (ii) Impuesto predial, y (iii) Sobretasa a la gasolina, existen otros como el de alumbrado público, estampillas, urbanismo, etc., que no alcanzan a ser representativos dentro de los recaudos. Sin embargo, la problemática para el efectivo recaudo parece tan básica, que se traduce en situaciones de la naturaleza misma de las entidades territoriales de sexta categoría que son difíciles de superar. Señala al respecto el Departamento Nacional de Planeación:

“En el caso de los municipios, los problemas asociados al recaudo de predial se resumen en: (1) bajas tarifas; (2) desactualización catastral; (3) exenciones y exclusiones; y (4) debilidad en la sistematización del cobro del impuesto y problemas administrativos para la recuperación de la cartera morosa. (...) El recaudo de impuesto de industria y comercio se ha visto afectado por algunos de los factores mencionados – exenciones, debilidades en la sistematización y

recuperación de cartera-, y por otros relacionados con vacíos legales que han ocasionado problemas en la territorialidad del impuesto y múltiples interpretaciones para su aplicación”.

Sumado a lo expuesto, es pertinente indicar que, en los municipios pequeños, no se cuentan con bases de datos o sistemas de información actualizadas que permitan identificar contribuyentes y estados de las cuentas, obstaculizando de forma adicional los mecanismos de recaudo.

Es importante señalar que actualmente también existen otros instrumentos de ordenamiento para el aumento de recursos propios como son plusvalía, delineación urbana, valorización y predial es todavía ineficiente en el país, con casi el 66% de municipios solo utilizando predial. (Departamento Nacional de Planeación , 2019)

Finalmente, y siendo una de las fuentes de financiación más importantes para las entidades territoriales, aunque específicamente no corresponde a gestiones propias, encontramos las *Regalías*. De acuerdo con el artículo 360 y 361 de la Constitución Política, las Regalías corresponden a la contraprestación económica a favor del estado que se genera por la explotación de un recurso natural no renovable, sin perjuicio de cualquier otra compensación que se pacte.

Es importante resaltar que el Sistema General de Regalías vigente, es producto de la reforma que se efectuó mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, que tuvo por fundamento:

“garantizar el principio de equidad en la distribución de la riqueza extraída del subsuelo en tres direcciones: Primero, generar ahorro para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica, y mantener el gasto público a través del tiempo. Este es un concepto de equidad intergeneracional. Segundo, un mecanismo de inversión de los recursos minero-energéticos que priorice su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la

equidad social. Tercero, el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, debe favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios. Este concepto de equidad regional fortalece la integración de diversas entidades territoriales en pos de proyectos comunes” (PNUD).

El desarrollo de este Sistema fue dejado al legislador, no obstante, la Constitución, especialmente a partir del Acto legislativo 05 de 2011, definió los elementos esenciales y algunos, operativos del Sistema, previendo condiciones de certeza y seguridad durante el desarrollo legislativo de tal Sistema.

Dispuso la Constitución Política que las regalías debían destinarse al “financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población” (Constitución Política, 1991). Asimismo, señaló los conceptos de gasto, los beneficiarios y la forma de gobernanza para la viabilidad, priorización y aprobación de los proyectos que se financien con estos recursos.

Para mayor ilustración, a continuación, se señalará en la siguiente gráfica los conceptos, beneficiarios y distribución del Sistema:



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Es preciso indicar, que a partir del Acto Legislativo 05 de 2011 la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías correspondió a todo el territorio nacional, bajo el argumento que las regalías son la consecuencia de la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en el subsuelo y éste es de propiedad del estado colombiano, es decir, de todos los colombianos. Así las cosas, a partir de la reforma, la distribución de los recursos correspondió a todas las entidades territoriales, incluso aquellas en cuyos territorios no se exploten esta clase de recursos naturales. En este sentido, son las *regalías* una fuente de financiaciones que incentiva el desarrollo, el progreso local y regional y la capacidad de competitividad y productividad de las entidades, bajo el esquema definido en la Constitución Política, reglamentado conforme la Ley 1530 de 2012, “*por la cual se reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*”, y demás normativa vigente.

En el marco del Sistema General de Regalías se crearon las siguientes asignaciones a partir de las cuales, conforme con los porcentajes definidos en la Constitución y la Ley se realiza la correspondiente distribución: (i) Asignaciones directas; (ii) Fondo de compensación regional; (iii) Fondo de desarrollo regional; (iv) Fondo de Ciencia, tecnología e innovación, (v) Fondo de pensiones territoriales, (vi) Fondo de ahorro y estabilización, (vii) asignación especial para la Paz<sup>10</sup> y (viii) funcionamiento y operatividad del Sistema.

Es fundamental resaltar la creación de los órganos colegiados de administración y decisión para la aprobación de los proyectos a financiar con los recursos de regalías. Estos órganos son la instancia de decisión en las cuales se traslada la competencia de las entidades territoriales sobre la decisión de los proyectos que demanden el desarrollo de sus territorios. Este órgano, es conformado de manera tripartita por representantes del orden nacional, departamental y municipal. El resultado de la votación corresponde a 2 de los 3 participantes. Esto quiere decir, que tanto el representante del orden nacional, que generalmente corresponde al Departamento Nacional de Planeación o a un Ministerio, y los locales, se encuentran en igualdad de condiciones frente a la decisión final sobre lo que se está discutiendo en el órgano colegiado de administración y decisión correspondiente, que corresponden a proyectos de impacto local y regional en los territorios. A continuación, se representa de mejor manera la organización de los Órganos Colegiados de

---

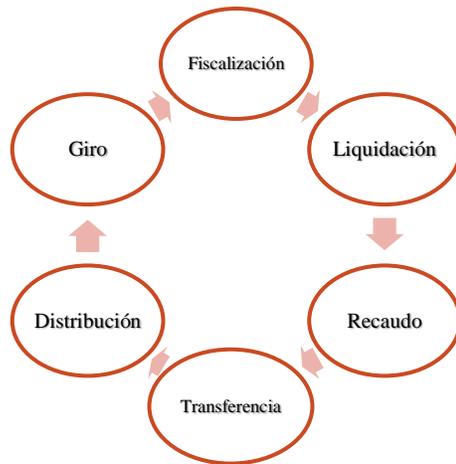
<sup>10</sup> Asignación creada con el Acto legislativo 04 de 2017.

Administración y Decisión en los cuales se decide con mayor frecuencia proyecto de impacto local:



Fuente: Creación Propia

Ahora bien, el Sistema General de Regalías comprende un ciclo de actividades que determinan cada una de las etapas y entidades responsables de ellas, de tal forma que finalice con el giro efectivo de los recursos al beneficiario. A continuación, el ciclo:



Fuente: Creación Propia

Del ciclo de las regalías, y por considerarse pertinente para esta investigación, es preciso resaltar específicamente lo relacionado sobre el giro de los recursos. El artículo 19 de la Ley 1530 de 2012, señaló: *“Para los efectos de la presente ley se entiende por giro el desembolso de recursos que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cada uno de los beneficiarios del Sistema General de Regalías, de acuerdo con la distribución que para tal efecto se realice de la totalidad de dichos recursos a las cuentas autorizadas y registradas por cada uno de los beneficiarios”*, regla que denotaba total manejo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos que eran girados a sus cuentas por concepto de regalías. Sin embargo, a través del artículo 19 de la Ley 1942 de 2018 *“Por la cual se Decreta el presupuesto de ingresos del Sistema General de Regalías”*, que establece: *“Del giro y la ordenación del gasto. Los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías deberán hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) para realizar la gestión de ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional adelantará los giros de los recursos del Sistema General de Regalías observando los montos presupuestados, las disponibilidades de recursos en caja existentes y el cumplimiento de los requisitos de giro establecidos en la normatividad vigente.*

*Corresponde al jefe del órgano respectivo o a su delegado del nivel directivo de la entidad ejecutora designada por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, ordenar el gasto sobre apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad en desarrollo de los artículos*

*anteriores, en consecuencia, serán responsables fiscal, penal y disciplinariamente por el manejo de tales apropiaciones, en los términos de las normas que regulan la materia”, se establece un sistema que permite al administrador, Ministerio de Hacienda y Crédito Público – entidad del orden nacional – ejercer un mayor control de tales recursos<sup>11</sup>.*

Teniendo en cuenta lo desarrollado en este capítulo, se encuentra que una vez estudiadas las fuentes de financiamiento de las entidades territoriales con principal enfoque en los municipios de sexta categoría, entre las cuales encontramos aquellos recursos del SGP, los obtenidos por conducto de la tributación aplicable a las jurisdicciones correspondiente y las regalías, permite identificar que si se han concretado alternativas accesibles para la consecución y gestión de los recursos a favor de las entidades territoriales de sexta categoría, sin embargo, también se observa una participación absolutamente activa del gobierno central en las situaciones de decisión y control que impactan el territorio local, así como un claro sometimiento a lo dispuesto por el legislador, sin que esto sea negativo per se, si consideramos que esta condición conlleva a una falta de consolidación de los principios dispuestos en la Constitución, como lo son coordinación, concurrencia y subsidiaridad, lo que permitiría alcanzar el engranaje y armonización requeridos para el funcionamiento idóneo del ordenamiento.

---

<sup>11</sup> El Artículo 361 de la Constitución Política fue modificado por el Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019. Entre otros asuntos y como aspecto relevante de esta investigación, se resalta un mayor porcentaje de asignación de recursos para los municipios mas pobres, pasando de 10.7% al 15% y la eliminación en la Constitución política de la forma de gobernanza de las regalías. La Ley reglamentará la materia.

En el siguiente capítulo se presentará un análisis de la gestión de los recursos en los municipios de sexta categoría y de los municipios PDET, con el objeto de exponer una posición respecto de esta señalando los criterios que consideramos óptimos para la efectiva descentralización y finalmente las conclusiones de este trabajo de investigación.

## **Capítulo IV. Gestión de recursos en el nivel local: el caso de los municipios de sexta categoría y los municipios PDET**

El proceso de descentralización y de configuración de la autonomía territorial y financiera para el ejercicio de las competencias asignadas a las entidades territoriales de sexta categoría, especialmente para la prestación de los servicios y el logro del desarrollo y progreso local y nacional, se ha caracterizado por ser lento, paulatino y un tanto temeroso.

Su desarrollo se ha visto afectado por múltiples situaciones que padecen con mayor impacto los más pequeños, los municipios de sexta categoría. Se trata de condiciones de desventaja, inmadurez y falta de preparación, que han llevado a que el sistema ensimismo asuma decisiones que tienden a re-centralizar las competencias, la asignación de recursos, su administración e inversión, y que en consecuencia no permiten materializar el modelo establecido en la Constitución de 1991.

Con el objeto de hacer un análisis de la gestión de los municipios más pequeños y afectados por condiciones de violencia, a partir del contenido de los capítulos desarrollados, especialmente en lo relacionado con las principales fuentes de financiamiento,<sup>12</sup> a continuación, se presentarán algunas consideraciones importantes.

---

<sup>12</sup> Se entiende por ingresos: el aumento del patrimonio neto como resultado de una transacción. (Departamento Nacional de Planeación, 2008). Pueden clasificarse en:

(i) Ingresos Corrientes: “Son aquellas rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente un ente territorial con el propósito atender los gastos que la ejecución de sus cometidos demande”. (Departamento Nacional de Planeación, 2008). A su vez se dividen en:

a) Ingresos Tributarios entendidos como: “Valores que el contribuyente, como sujeto pasivo, debe pagar en forma obligatoria al ente territorial como sujeto activo, sin que por ellos exista ningún derecho de percibir servicio o beneficio alguno de tipo individualizado o inmediato, ya que el Estado -ente territorial- haciendo uso de su

Aquellos ingresos que deben ser gestionados por las entidades territoriales directamente, a todas luces demandan una labor ardua que depende de las circunstancias particulares de los mismos municipios tanto geográficas, demográficas, políticas y sociales; aunado a que la gestión debe

---

facultad impositiva, los recauda para garantizar el funcionamiento de sus actividades normales”. (Departamento Nacional de Planeación, 2008)

b) Ingresos no tributarios, que son: Esta categoría comprende una amplia gama de importantes fuentes de recursos tales como la venta de bienes y servicios, rentas contractuales, ingresos para seguridad social, multas, sanciones que no correspondan al cumplimiento de obligaciones tributarias, y otro tipo de ingresos corrientes no definidos entre las categorías de gravámenes o de transferencias. Se dividen en tres grandes grupos:

- Ingresos de la propiedad: Se incluyen todas las rentas provenientes de las rentas de las propiedades, empresas, activos financieros y activos intangibles. (arrendamientos, ejidos, productos inmobiliarios de las plazas de ferias y de mercado, mataderos, entre otros).

- Ingresos por servicios y operaciones: Hace referencia a las ventas de bienes y servicios. – Otros ingresos no tributarios: Tales como rentas ocasionales, tasas, y multas, entre otros. (Departamento Nacional de Planeación, 2008)

(ii) Ingresos por transferencias corrientes: Son partidas provenientes de otros niveles de gobierno sin contraprestación alguna por parte de la entidad territorial (de entidades descentralizadas y empresas departamentales o municipales, entidades no gubernamentales y/o nación) y que pueden utilizarse a voluntad por la entidad territorial ya sea en gastos corrientes o en inversión. Se identifican aportes y donaciones. (Departamento Nacional de Planeación, 2008)

(iii) Ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones -SGPP, son aquellos recursos que la Nación transfiere a los departamentos, municipios, y distritos en virtud del mandato constitucional contenido en los artículos 356 y 257 y reglamentado por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. Estos recursos podrán ser destinados en un alto porcentaje de forma libre ya sea para inversión, o para gastos de funcionamiento de la administración municipal por los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

(iv) Ingresos de Capital, incluye las transferencias recibidas de otros niveles gubernamentales con destinación específica y fines de inversión. Hace parte de este componente las regalías, otras transferencias o aportes que deban utilizarse exclusivamente en inversión, la venta de activos fijos, los sistemas del SGP que son de forzosa inversión, los recursos de cofinanciación y otros. (Departamento Nacional de Planeación, 2008)

(v) Ingresos provenientes de otras prestaciones públicas de carácter coactivo, los cuales corresponden a “los ingresos recibidos por concepto de multas y sanciones pecuniarias. Estos ingresos se generan a favor de las Haciendas municipales debido a la transgresión de ciertas normas jurídicas por parte de terceros y al poder sancionatorio de las administraciones municipales”.

circunscribirse a lo dispuesto por el Congreso de la República y la Constitución, como ya lo hemos manifestado en este documento.

A modo de ejemplo, en cuanto a los ingresos tributarios, señala Eduardo Andrés Cubides Durán:

“Es el Congreso el que define, en últimas, la constitución de un tributo territorial; es decir, este ente, en virtud de su potestad configurativa, es el que señala en mayor o menor medida los elementos del tributo territorial, teniendo en cuenta que, como mínimo, debe autorizar su creación, como ocurrió en el caso del impuesto de alumbrado público y estampillas. En relación con los tributos de carácter territorial el Congreso de la República debe respetar la autonomía de que gozan dichas entidades, absteniéndose de incidir excesivamente en su capacidad para administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. (Cubides Durán, 2017)

En este sentido, se ratifica, la consolidación de una autonomía sujeta a los lineamientos señalados en la Constitución y la Ley, en donde se deja un margen de decisión a las entidades locales, en el cual, analizan la pertinencia, viabilidad, objetivo fiscal y conveniencia de aplicación en su territorio, pero, siempre condicionada a las pautas de ley, que en algunas ocasiones se exceden, limitando en gran medida las decisiones de los mandatarios locales, lo que ha dificultado activar esta competencia en las entidades municipales, afectando negativamente el recaudo a través de la gestión de la fuente tributaria, por ende, se fortalece el acogimiento extremo a los recursos que son transferidos desde Nación, como único amparo efectivo para la consecución de recursos tendiente al desarrollo de las competencias asignadas y el mismo auto sostenimiento, dejándolos en una condición bastante desfavorable.

Así las cosas, los esfuerzos en la generación de políticas y la expedición de leyes tendientes a estimular el poder tributario de las entidades locales, especialmente los municipios de sexta categoría resultan insuficientes, cuando en sí mismas se convierten en un obstáculo para el ejercicio de la autonomía territorial, aunado con la falta de preparación de los municipios para hacer uso de tales facultades.

Entonces, la debilidad fundamental radica en el exceso de centralismo en la definición de las herramientas de financiamiento local y la incapacidad de las entidades territoriales para la realización de las actividades de análisis y gestión de recursos propios, lo que afecta de manera directa la efectiva descentralización con autonomía de las entidades territoriales dispuesto en la Constitución, lo que se traduce en la dependencia de aquellas con el nivel central, siendo esta circunstancia el asunto más sensible del sistema que limita el cumplimiento de las competencias asignadas, retrasando el desarrollo y el progreso de los territorios y la Nación.

Para la realización del seguimiento a la gestión de las entidades territoriales, algunas entidades de orden nacional como el Departamento Nacional de Planeación cuenta con herramientas mediante las cuales evalúa la gestión de las entidades territoriales que permiten advertir situaciones entorno a aquellas condiciones que son consideradas totalmente importantes para determinar la viabilidad de las mismas. Esta herramienta es conocida como *Evaluación de Desempeño Municipal*,<sup>13</sup> la cual se realiza de manera anual, y tiene por objetivo “medir el desempeño de las

---

<sup>13</sup> Medir el desempeño municipal es importante y necesario, sobre todo para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido, para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la

entidades territoriales entendido como: la capacidad de gestión (incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo) y de generación de resultados de desarrollo (mide los elementos constitutivos del bienestar de la población), teniendo en cuenta las condiciones iniciales de los municipios<sup>14</sup> (factores internos y exógenos que condicionan la capacidad de gestión y de obtención de resultados de un municipio), como instrumento para el fortalecimiento de las capacidades territoriales, y la inversión orientada a resultados” (Departamento Nacional de Planeación , 2019).

Para efecto de esta investigación, el componente de *Gestión* corresponde a aquel que resulta relevante. A través de este componente se mide la capacidad de las entidades territoriales para: 1) generar recursos propios que se traduzcan en inversión (movilización de recursos propios); 2) ejecutar los recursos de las fuentes de financiamiento de acuerdo con su presupuesto, planeación

---

relación Estado – ciudadano. En Colombia, la experiencia del IDI ha dejado lecciones importantes sobre la utilidad de medir el desempeño de los municipios para orientar política pública desde lo nacional y lo territorial. Medir la capacidad de gestión y resultados de desarrollo de las ET es incluso ahora más importante que nunca para la implementación del Acuerdo de Paz. Contar con Entidades de gobierno local, capaces de afrontar sus retos y proveer servicios públicos de manera eficiente y de calidad, es una condición necesaria para el desarrollo territorial, el cierre de brechas y la descentralización (Departamento Nacional de Planeación , 2019).

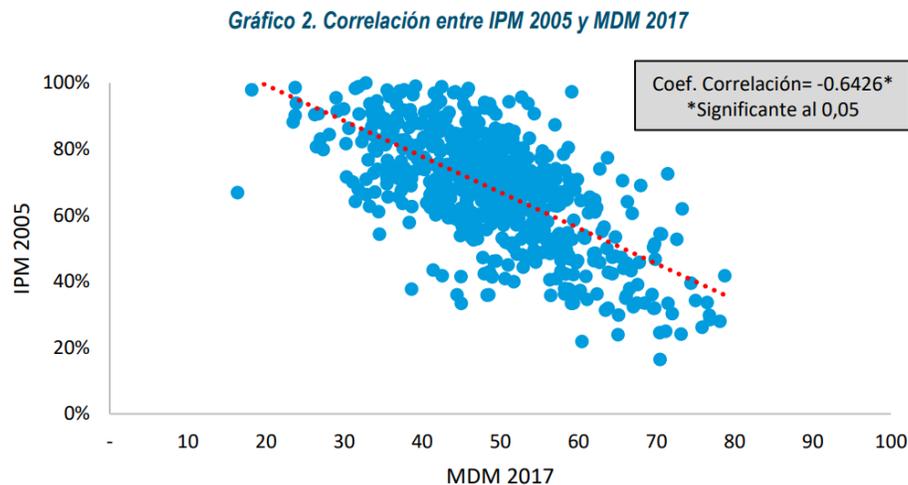
<sup>14</sup> La MDM se mide al interior de 6 grupos que buscan categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales, esto con el fin de hacer la medición entre grupos homogéneos controlando por diferencias iniciales de desarrollo territorial. Los grupos son: Ciudades (13 principales ciudades) Grupo 1 (nivel alto de capacidades) Grupo 2 (medio alto) Grupo 3 (nivel medio) Grupo 4 (medio bajo) y Grupo 5 (nivel bajo). (...) La categorización de los municipios en la MDM, se aproxima a las “condiciones iniciales” de los municipios, es decir a aquellos factores que afectan y determinan el desempeño de las ET mediante 3 dimensiones: 1) la actividad económica, medida por la densidad empresarial del municipio y el valor agregado promedio del último cuatrienio de gobierno local (2011-2015); 2) las características demográficas y geográficas urbanas, que dependen de variables como el tamaño de la población urbana, la densidad poblacional y si pertenece a economías de aglomeraciones de ciudades. Estas variables son las mismas cuatro variables que se utilizan en las categorías de ruralidad de la Misión Rural (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, 2014); y 3) los recursos propios de las ET (tributarios y no tributarios), que permiten ordenar los municipios de acuerdo con su capacidad de recaudar y generar recursos propios. (Departamento Nacional de Planeación , 2019).

o asignación inicial (ejecución de recursos); 3) atender al ciudadano y presentar la rendición de cuentas de las administraciones locales (gobierno abierto y transparencia) y 4) la utilización de los instrumentos de ordenamiento territorial para el recaudo local y la efectiva organización de la información (gestión de instrumentos de ordenamiento territorial). Es decir, este componente se refiere a medir las acciones y decisiones de los gobiernos locales que se toman para transformar los recursos para un mayor bienestar de la población y desarrollo, y se traducen en los componentes de evaluación.

En los resultados obtenidos para 2017, en términos de la gestión para el desarrollo, siguen siendo: (i) la movilización de recursos y (ii) el recaudo a través de instrumentos de ordenamiento territorial, dimensiones que presentan los puntajes más bajos en todos los grupos. Sobresalen dos retos importantes en materia de gestión: En la dimensión de movilización de recursos la brecha entre los municipios pertenecientes a los grupos de capacidades iniciales más altos y más bajos es mayor. Esto evidencia una baja capacidad de recaudo y de inversión con recursos propios en municipios pertenecientes a los grupos Medio, Medio Bajo y Bajo, demostrando con esto, que efectivamente una de las dificultades de las entidades territoriales radica en la poca y deficiente gestión de recursos para el cumplimiento de las competencias asignadas. (Departamento Nacional de Planeación , 2019).

Otro asunto para resaltar corresponde al denominado Índice de Pobreza Multidimensional, el cual es considerado como uno de los criterios más importantes para la asignación de recursos. En este sentido, la medición de desempeño señaló la siguiente conclusión al respecto:

Entre menor sea el desempeño, el índice de Pobreza Multidimensional más incrementa, así:



Fuente: DNP – Evaluación de Desempeño 2017

Ahora bien, específicamente resulta necesario referirnos a aquellos municipios de sexta categoría con los mayores índices de (i) pobreza, (ii) presencia de economías ilegales, (iii) debilidad institucional y (iv) violencia generalizada; que con ocasión la reforma rural integral incluida en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>15</sup> han sido objeto de especial atención por el gobierno tanto del orden nacional como local, en aras de alcanzar: (i) la sustitución de cultivos ilícitos, donde se definen las estrategias para impulsar la inclusión social y productiva de los territorios afectados por la

---

<sup>15</sup> Que la suscripción del Acuerdo Final se dio apertura a un proceso amplio e inclusivo en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y como parte esencial de ese proceso, el Gobierno Nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final (Decreto 893, 2017).

presencia de cultivos ilícitos vinculados al proceso de sustitución; (ii) la Acción Integral contra Minas Antipersonal para garantizar la reducción del riesgo por la presencia, y, (iii), la reintegración y reincorporación integral y efectiva de las personas desmovilizadas en el tránsito a la vida civil, como forma de garantizar que la paz sea un elemento unificador de la sociedad, involucrando procesos de fortalecimiento de capacidades en todos los niveles de gobierno, aumentando la presencia efectiva del Estado en el territorio, generando bienes públicos y servicios sociales que cimienten la inclusión social y productiva de la población.

Así las cosas, en la señalada evaluación de desempeño, estos municipios corresponden a aquellos gobiernos locales que tienen una menor capacidad para gestionar su desarrollo, debido a: (i) menores dotaciones iniciales, (ii) un menor puntaje promedio en gestión que significa menor desempeño en la toma de acciones de la administración local para transformar los recursos en un mayor desarrollo y, (iii) un menor puntaje promedio en el componente de resultados.

En atención a lo anterior, el Gobierno nacional desarrolla e implementa estrategias para la formulación, estructuración y ejecución de proyectos en los 115 municipios en donde se ha establecido el desarrollo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET<sup>16</sup> y donde el PNIS implementará procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, delimitados en

---

<sup>16</sup> Creados a través del Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)", para el desarrollo de la Reforma Rural Integral (en adelante RRI), la cual busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET), como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

17 departamentos y 13 subregiones. Este fortalecimiento se realizará mediante la ejecución de proyectos que resulten válidos, previa evaluación de su factibilidad técnica, financiera, ambiental y jurídica, así como del mejoramiento de capacidades de aproximadamente 1155 organizaciones comunitarias.

En concordancia con lo anterior, el punto 1.2 del Acuerdo Final, estableció como objetivo de los PDET "lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:

1. El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales - niños y niñas, hombres y mujeres - haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.
2. La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.
3. El desarrollo de la economía campesina y familiar. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica.
4. El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.

5. El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.

6. Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento”.

En este sentido, señaló el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, que la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas, como ya se mencionó.

Es pertinente en este punto, determinar a que corresponde cada uno de estos criterios definidos desde el Acuerdo para la selección de los territorios, y que se convirtieron adicionalmente, en aquellos aplicados a las fórmulas para la asignación de recursos en la actualidad.

Respecto del criterio de “grado de afectación derivado del conflicto”, se agruparon las variables en dos componentes: uno de intensidad de la confrontación armada, en el que se encuentran tanto las acciones de las Fuerzas Militares como de los grupos al margen de la ley, y otro que recoge las variables de victimización, entre las que se encuentran tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada y asesinatos de

sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras. Para el criterio de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas se incluyeron las variables de hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales y contrabando.

Por último, para el criterio de “niveles de pobreza” se tomó la información del índice de pobreza multidimensional, y en cuanto a la “debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión” se usó la variable de esfuerzo integral de cierre de brechas<sup>17</sup> construida recientemente por el Departamento Nacional de Planeación.

Asimismo, se agregaron las variables para cada criterio y los cuatro criterios en conjunto. No se asignaron ponderaciones particulares a cada uno de ellos; es decir, todas las variables y todos los criterios tienen el mismo peso. Se identificaron los municipios con mayor afectación para cada criterio y para el conjunto de los cuatro criterios, usando el método de clasificación de cortes naturales. Los municipios con mayor afectación, según los criterios definidos, se agruparon en subregiones, teniendo en cuenta las dinámicas del conflicto, la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo y el modelo de nodos de desarrollo del Departamento Nacional de Planeación. Algunos municipios fueron incluidos por continuidad geográfica, con el fin de no dejar espacios geográficos vacíos en las subregiones.

---

<sup>17</sup> El enfoque de brechas es una metodología mediante la cual se enfatiza en el reconocimiento de las características de cada región, departamento, subregión y municipio con el fin de establecer referentes para metas diferenciadas a partir de esfuerzos diferenciados en cada zona del país. La metodología centra su análisis en los sectores de: Educación, Salud, Vivienda, Agua y Capacidad Institucional. (Departamento Nacional de planeación, 2019)

Es decir, las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del Departamento Nacional de Planeación, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios.

De acuerdo con lo anterior, sólo se advierte que el país no finalizó el proceso de consolidación de ordenamiento conforme lo establecido en la Constitución, cuando por causa del Acuerdo de Paz suscrito, se generó la necesidad de articular nuevos planes y nuevas “organizaciones” territoriales, con necesidades que superan los estándares de gestión, recaudo, y ejecución, incluso de los municipios que inicialmente eran catalogados como de sexta categoría, convirtiéndose en un nuevo reto que abarca a todos los actores del ordenamiento y que requiere del despliegue de estrategias tendientes a concretar los objetivos planteados, especialmente el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, la superación de los indicadores que los llevaron a catalogar como PDET Y el cierre de brechas de conflicto y pobreza de estos frente a la media nacional.

Atendiendo los criterios señalados para la asignación de recursos de los municipios PDET, que corresponde a aquellos objeto de mayor atención en la coyuntura actual del País, y con los antecedentes relacionados en el transcurso del documento de investigación, consideramos que

estos responden a las condiciones reales de las entidades territoriales más afectadas por el conflicto y que demandan mayor inversión que represente desarrollo real para estos territorios, en este sentido, los niveles de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas, comprenden las condiciones que se resaltan con mayor ahínco respecto de las demás entidades territoriales, incluidas las de sexta categoría, las cuales, también fueron desarrolladas en esta investigación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el diagnóstico para la asignación de recursos a nuestro juicio es pertinente, el reto será la efectividad en la aplicación y demostración de los resultados óptimos, que serán medibles bajo los parámetros de eficiencia y eficacia que desarrollan entidades como el Departamento Nacional de Planeación, que representen realmente un avance significativo, especialmente en la calidad de vida de las comunidades de estos municipios.

Consideramos absolutamente determinante y el reto fundamental para la efectiva descentralización, concentrar esfuerzos en la preparación y fortalecimiento técnico, operativo y administrativo de las entidades territoriales objeto de estudio, allí se concentra la debilidad del sistema que ha ocasionado la tendencia de re centralizar la toma de decisiones de los territorios locales. Para tal efecto, se deberá desplegar actividades que representan la presencia concienzuda del estado en los territorios, no para asumir sus competencias, sino por el contrario, para acompañar, preparar y acondicionar a las entidades territoriales de sexta categoría y denominadas PDET en este nuevo reto que enfrenta el País.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que los criterios para la asignación de recursos en los municipios de sexta categoría más afectados por el conflicto armado para la efectiva descentralización en Colombia deberán en primera medida estar soportados en un proceso real de acompañamiento por parte del nivel central, orientado al fortalecimiento del componente operativo y administrativo de tales entidades. Este punto se presenta en concordancia con lo expuesto en el transcurso del documento, en donde se advierte como una de las principales debilidades del ordenamiento que han impedido la efectividad de la descentralización, por ende, el estancamiento en el desarrollo de estos territorios. En segunda medida, el Estado a partir de los criterios de pobreza multidimensional, grado de afectación del conflicto armado; debilidad institucional, capacidad de gestión y presencia de cultivos ilícitos, deberán orientar políticas de financiamiento, a través de los mecanismos de financiación como del Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Regalías y recursos propios, que incremente la capacidad de ejecución de las entidades, con el propósito específico de apalancar la financiación de proyectos que representen desarrollo en los sectores que prioritariamente se determinen desde el territorio, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, incluidos aquellos planes con enfoque para el desarrollo territorial, los cuales se están estructurando e implementando en las entidades objeto de esta investigación. Es importante, lograr equilibrar la balanza, garantizando la disponibilidad de los recursos para alcanzar al menos las condiciones necesarias que se reflejen en el cierre de las brechas que se consolidaron entre estas entidades y la media nacional, por las causas también ya señaladas.

Señalando, la pertinencia de “premiar” o incentivar en mayor medida a aquellas entidades que incrementen los índices de capacidad de gestión, por considerarse a partir de lo desarrollado en este documento, que el fortalecimiento de este criterio en las entidades territoriales de sexta categoría más afectadas por el conflicto armado, corresponderá al gran cambio que demandan las comunidades y que representará un impacto positivo, de tal forma que, se refleje en el real desarrollo de estos territorios.

## Conclusiones

El Estado Colombiano ha vivido grandes transformaciones a lo largo de su historia, ha recorrido un largo camino en donde ha experimentado distintas formas de organización, las cuales han respondido principalmente a los intereses de los gobernantes de turno que han abusado de la condición de un país inmaduro para imponer sus ideales y pensamientos, ignorando procesos previos surtidos, y volviendo a empezar, lo que ha implicado reprocesos que estancan el desarrollo y la consolidación de los sistemas de organización.

La Constitución del 91 estableció las características que hoy definen al país. Colombia es una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, señala la Carta, sin embargo, no ha logrado afianzar su sistema de organización y continúa en proceso de desarrollo en diferentes aspectos trascendentales de la vida política, administrativa, económica y social. Es un estado en plena maduración y aún con aspectos estructurales que no ha logrado arraigar.

Se han implementado distintos mecanismos tendientes a fortalecer el sistema de ordenamiento territorial, pues constituye uno de los aspectos fundamentales de la organización. Se ha avanzado en la distribución de competencias entre los diferentes niveles, afianzando al municipio como la entidad fundamental de la organización. No obstante, cada cambio trae consigo dificultades en la implementación, que intentan ser solucionadas con ajustes al mismo sistema, lo que se ha convertido en todo un proceso cíclico y complejísimo de resolver.

Por ejemplo, la ley 715 de 2001 estableció normas a través de las cuales “se realizaron ajustes tendientes a subsanar los problemas de eficiencia en los sectores de salud y educación, originados por la ley 60 de 1993, en la cual las competencias asignadas a los departamentos y municipios se

superponían, así que se produjo una colisión de competencias y poca claridad en la asignación de recursos.” (Departamento Nacional de Planeación, 2007)

De esta forma, se ha intentado subsanar cada situación que afectan el desarrollo óptimo del modelo de organización, en este sentido “(...) Toda legislación producto de la Constitución Política de 1991 ha sido de esta evolución truncada, de la falta de claridad en la asignación de competencias y recursos, lo cual pone en evidencia la contracción del modelo, pues aunque se observa un deseo de aligerar las cargas del sector central al entregar competencias en muchos de los frentes del quehacer público, el financiamiento de dichas tareas se hace mediante el esquema de transferencias del presunto nacional y nunca mediante la posibilidad de gestionar los recursos localmente” (Gallego, 2017)

Ahora bien, el sistema de ordenamiento territorial se encuentra en desarrollo y con múltiples problemas por superar que impiden alcanzar el cumplimiento de los objetivos y propósitos del sistema, siendo el principal la prestación de servicios en el territorio nacional, esto es, que los municipios, la entidad fundamental de la organización, y especialmente aquellos de sexta categoría con condiciones particulares que los llevó a denominarse municipios PDET, sean provistos de condiciones dignas en asuntos tan fundamental como vivienda, saneamiento básico, salud, educación, infraestructura que permitan el desenvolvimiento de cada uno de los habitantes en condiciones favorables.

Para tal efecto, se debe lograr un perfecto engranaje entre los distintos niveles de organización, esto es el orden nacional, intermedio y local, en este sentido, la Constitución de 1991 definió el mecanismo para la articulación entre los niveles, no obstante, dejó al legislativo la regulación de

esa relación a partir de normas orgánicas, las cuales no han sido dictadas como se desearía, de tal manera que bajo las incertidumbres legales que han sido generadas no se ha logrado fortalecer el modelo de ordenamiento.

Los principios básicos que establecen el modo de articulación y armonizaciones de los niveles territoriales son concurrencia, subsidiaridad y complementariedad, desarrollados con antelación en este trabajo.

De la misma manera, se han definido en desarrollo constitucional, normas que han regulado asuntos de planificación, procesos de participación, mejor asignación de competencias entre las diferentes entidades, asignación de recursos, sin embargo, no ha sido posible superar problemas fundamentales de la misma organización que se traducen en “falta de información, la desarticulación, y descoordinación sectorial entre los diferentes niveles de gobierno, el incumplimiento de los compromisos adquiridos por los mandatarios con sus ciudadanos, y la ineficiencia en el uso de los recursos públicos” (Departamento Nacional de Planeación, 2007). Agregaría, la burocracia, el clientelismo, la corrupción, la prevalencia del interés particular sobre el general en las gestiones territoriales, y las debilidades en el desarrollo de los procesos de planificación, ejecución, evaluación dentro de las entidades, que, aunado a la falta de preparación y capacitación, se convierte en administraciones débiles que no representan mayor capacidad de desarrollo durante los periodos de gobierno.

Como se advirtió el desempeño fiscal no es uniforme en todas las entidades, persisten en algunas de ellas, especialmente las más pequeñas y afectadas por el conflicto problemáticas como:

- elevados volúmenes de endeudamiento financiero,
- presiones de gasto por déficit fiscales

acumulados de vigencias anteriores, la baja capacidad de generación de recursos propios, los altos riesgos financieros, la desconfianza del mercado financiero, la baja capacidad administrativa y fiscal, el incumplimiento de los límites de gastos de funcionamiento (Departamento Nacional de Planeación, 2007), entre otras.

Los municipios de sexta categoría y aquello que identificamos como PDET requieren, sin duda alguna todo un trabajo de capacitación real que permita llevar a sus territorios la implementación de políticas desde lo nacional que incentiven efectivamente la capacidad de acción en los temas de su administración, especialmente en el asunto relacionado con la gestión de tributos locales para el robustecimiento de los ingresos propios, lo que impulsaría una verdadera autonomía financiera y el fortalecimiento del sistema de organización territorial.

Es indispensable generar un sentido de responsabilidad fiscal sobre decisiones de gasto, inversión y endeudamiento, que esté acorde con los lineamientos del nivel nacional, sin depender de él exclusivamente, y que permita fortalecer los lazos de confianza que deben existir entre los diferentes niveles de gobierno, y muy especialmente entre los gobernados respecto a sus gobernantes.

|Ahora bien, ¿qué pasa con la financiación del funcionamiento interno de las entidades territoriales más pequeñas? Sobre este particular, indicó el Ministerio de Hacienda “Es evidente que, si el gasto público local se financia con transferencias desde la hacienda central, no existirá mayor presión social sobre el gobernante local para el rendimiento de cuentas, se evidenciará un alejamiento del ciudadano de los procesos electorales, y, en consecuencia, no existirá ningún

interés por construir una política de fortalecimiento de los ingresos tributarios” (Ministerio de Hacienda, 2015)

Al respecto señala el Departamento Nacional de Planeación:

“(…) las principales dificultades de las entidades territoriales están relacionadas con: la baja capacidad gerencial y organizacional, la desarticulación dentro de las dependencias y la alta rotación de funcionarios de orden directivo y asesor – especialmente en momentos de cambio de gobierno-. A ello se añade la debilidad en el manejo de instrumentos de gestión, como manuales de funciones y procedimientos, estudios de organización, y métodos, planes estratégicos, procesos de control interno, sistemas de monitoreo y evaluación”.  
(Departamento Nacional de Planeación, 2007)

Adicionalmente, a las debilidades operativas, administrativas y de gestión de las entidades, se suma la falta de motivación por ser mejores. Tristemente, la no preparación técnica y académica de los equipos de las administraciones locales impacta también los procesos, lo que conlleva a agudizar esa dependencia del nivel central, inclusive en esferas que trascienden lo fiscal. Estas circunstancias, generan una relación de total desconfianza de los habitantes del territorio con sus gobernantes, deslegitimando las acciones y omisiones de la administración, asunto de gran importancia ya que afecta de forma directa y debilita la base misma del país.

Consideramos, que efectivamente los criterios definidos para los municipios PDET (i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas),

corresponden precisamente a aquellos que caracterizan de manera particular a estos territorios, no obstante, las condiciones exógenas que se han desarrollado a lo largo del trabajo de investigación, como falta de preparación de las entidades territoriales, bajos índices de gestión de recursos propios, no implementación de los mecanismos establecidos para el recaudo, repercuten de manera negativa en la consolidación de la autonomía territorial, impidiendo la evolución de tales entidades.

## Bibliografía

- Agencia de Renovación del Territorio. (2019). *ASPECTOS TÉCNICOS DE FORTALECIMIENTO Y CONTROL SOCIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA OBRAS PDET*. Bogotá.
- American Psychological Association. (2010). *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association* (6 ed.). (M. G. Frías, Trad.) México, México: El Manual Moderno.
- Asamblea Nacional Constituyente, C. (1991). Artículo 311 de la Constitución de 1991 : sesiones de las comisiones. Bogotá: Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución de 1991.
- Bonet, J. (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional - Banco de la República* .
- Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (Julio de 2014). *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Obtenido de Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia: [http://www.banrep.org/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_205.pdf](http://www.banrep.org/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_205.pdf)
- Constitución Política*. (1991).
- Cubides Durán, E. A. (2017). Poder Tributario de las Entidades Territoriales. En J. R. Rodríguez, *Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Obtenido de <https://ebooks.uexternado.edu.co/pdfreader/los-tributos-territoriales-en-el-ordenamiento-juridico-colombiano/62>
- Decreto 893, d. 2. (28 de mayo de 2017).

- Departamento Nacional de Planeación . (1 de septiembre de 2019). *www.dnp.gov.co*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Visión Colombia II Centenario. Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las Entidades Territoriales*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia .
- Departamento Nacional de planeación. (28 de 11 de 2019). *www.dnp.gov.co*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Brechas.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/marco-normativo-para-la-gestion-territorial.aspx>
- Duque Cante, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización... *Revista Derecho del Estado No. 38*, 67 - 95.
- Estupiñan, A. L. (2012). *Desequilibrios Territoriales*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley LTDA.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local . *Revista de la Cepal* 86.

Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la Cepal* 86, 32.

Gallego, V. J. (2017). La fortaleza fiscal territorial: Reflexiones sobre una descentralización inconclusa. En F. Hinestrosa, *Los Tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano* (pág. 42). Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Hernández Becerra, A. (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia.

Hernández Becerra, A. (2003). *Del Departamento del siglo XIX al del siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia - Konrad Adenauer Stiftung.

Lara Restrepo, R. (15 de mayo de 2018). *revistas.uexternado.edu.co*. Obtenido de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1244/1183>

Ley 1454. (28 de junio de 2011). "*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*". Bogotá.

Ley 715. (21 de diciembre de 2001). Congreso de la República. Bogotá.

PNUD. (s.f.). *Evaluación del Sistema General de Regalías*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-evaluacionSGR-2016.pdf>

Robledo, P. (2010). *La Autonomía Municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado.

Sentencia C- 216 de 1994, C-216 de 1994 (Corte Constitucional 28 de abril de 1994).

Sentencia C- 497A de 1994, C- 497A de 1994 (3 de noviembre de 1994).

Sentencia C-123 de 2014, C- 123 de 2014 (Corte Constitucional 5 de marzo de 2014).

Sentencia C-216 de 1994, C-216 de 1994 (Corte Constitucional 28 de abril de 1994).

Sentencia C-284 de 1997, C- 284 de 1997 (5 de junio de 1997).

Sentencia C-478 de 1992, C-478 de 1992 (Corte Constitucional 6 de agosto de 1992).

Sentencia C-517 de 1992, C-517 de 1992 (Corte Constitucional septiembre de 1992).

Sentencia C-535 de 1996, C-535 de 996 (16 de octubre de 1996).

Sentencia C-579 de 2001, C- 579 de 2001 (5 de junio de 2001).

Sentencia C-889 de 2012, C- 889 de 2012 (Corte Constitucional 30 de octubre de 2012).

Vidal Perdomo, J. (1970). *La reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*.

## ANEXO 1

### LÍNEA JURISPRUDENCIAL ¿ES EL MUNICIPIO REALMENTE AUTÓNOMO?

SI

NO

C-478 de 1992

“La capacidad de manejar los asuntos propios.  
pero sin desconocer la existencia de un orden superior.  
la existencia de una administración elegida democráticamente.”

C- 517 de 1992

“Cierta grado de libertad en la toma de decisiones  
por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro”  
Los derechos de las entidades territoriales con fundamento en el  
carácter autónómico que las caracteriza, se constituyen  
como “el reducto mínimo intocable que el legislador  
debe respetar en observancia de lo dispuesto  
por el Constituyente de 1991” Señaló derechos de  
las entidades territoriales.

C-216 de 1994

“La autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses,  
está limitada por los términos de la Constitución y la ley.  
Es importante aclarar que la ley puede limitar la autonomía territorial,  
pero nunca alterar su núcleo esencial.  
Se circunscribe al marco de la República unitaria. La autonomía  
no significa jurídicamente hablando, soberanía.

C- 535 de 1996

La unidad así expresada no puede entonces confundirse con centralismo  
y hegemonía pues la forma de Estado unitaria no choca con el reconocimiento  
de la diversidad territorial, que se expresa en la consagración de la autonomía local

C- 284 de 1997

las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones  
que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado  
que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar  
sus propios asuntos e intereses.  
De esta suerte, aunque se reconoce la existencia  
de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia  
de dichas entidades para actuar dentro del espacio  
que según dicha autonomía se les reconoce.

C-579 de 2001

Al delimitar la autonomía territorial, el legislador debe respetar unos ciertos mínimos,

que resultan esenciales para hablar de un régimen descentralizado verdaderamente autónomo - esto es, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial

#### C-149 de 2010

Capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales

#### C-889 de 2012

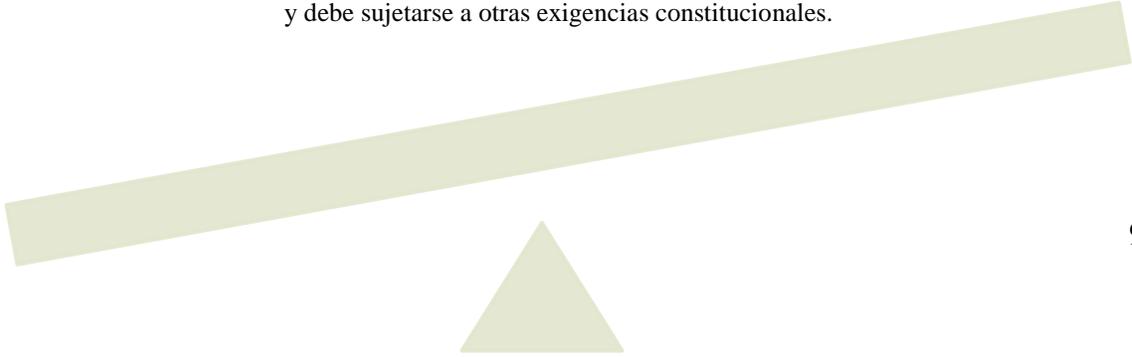
Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales

#### C-123 de 2014

El principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria de Estado, lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución.

#### SU 095 de 2018

La autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por supuesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales.



En sentencia C-478 de 1992 la Corte resaltó el contexto sobre el cual se determinó la importancia de la autonomía territorial en el nuevo modelo de ordenamiento, así:

“El motivo profundo que llevó a la autonomía fue la percepción ampliamente compartida, de un exceso de concentración en casi todos los aspectos de la vida nacional. Concentración del poder económico en la Nación, en el centro del país, en ciertas capas de la población, en ciertos conglomerados. Hacinamiento de la población en cuatro ciudades, con la consecuente demanda de servicios y el descuido correlativo de la provincia. Centralización de las decisiones políticas en la capital, en el Presidente, en los organismos descentralizados por servicios que constituyen las ramificaciones del Gobierno Nacional en todas las regiones. No es de extrañar que, para algunos Constituyentes, Colombia estaba por integrar a pesar del centralismo prevaleciente desde hace más de un siglo”.

En tal sentido, definió la autonomía territorial como:

“la capacidad de manejar los asuntos propios, aquellos que le conciernen al ente, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley. La autonomía es afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmarían sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. La configuración autonómica delineada atrás está consagrada en el art. 287 de la nueva Constitución. (...) El ejercicio de la autonomía redundará en mayor libertad. Un primer requisito de la autonomía local es la existencia de una administración elegida democráticamente. La elección popular de alcaldes, (...) y el mantenimiento de las Corporaciones

de elección popular (...) para los Municipios (art. 312) garantizan que esas autoridades locales serán elegidas y constituidas democráticamente. Ellas son las autoridades propias de que habla el numeral 1º del art. 287 y su existencia es el primer fundamento de la autonomía territorial”.

Adicionalmente manifiesta: “La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales”.

Durante la misma vigencia, la Corte Constitucional profiere la sentencia C- 517, en la cual se analizó el concepto de autonomía, con un enfoque hacia la entidad territorial fundamental del ordenamiento, esto es el municipio, allí señaló:

“De una interpretación sistemática de la carta de 1991 es clara, en primer lugar, una marcada tendencia hacia la acentuación y profundización de la descentralización y la autonomía concedidas a las entidades territoriales. (...) De manera congruente con su importancia, se asigna al municipio por cláusula general de competencia la satisfacción de las necesidades locales, tales como: “...prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.” (...) La estrategia de fortalecimiento de la descentralización y la autonomía consagradas en favor del municipio, en la Carta de 1991 comprendió las variables determinantes de la vida municipal. Es así como en efecto, en el ámbito político se aprecia un

visible fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria en el municipio de modo que se constituye en el espacio esencial del discurrir democrático”.

En tal sentido, definió por autonomía: “(...) cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro”.

De la misma manera, determinó los derechos de las entidades territoriales con fundamento en el carácter autonómico que las caracteriza, como “el reducto mínimo intocable que el legislador debe respetar en observancia de lo dispuesto por el Constituyente de 1991”, y determinó:

“En primer lugar, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias. Este derecho se ejerce mediante el voto directo de los habitantes del respectivo territorio y de él se deriva la facultad de que gozan las autoridades electas para definir el ejercicio de la autonomía territorial y dentro de los límites del principio de unidad nacional, los destinos de la respectiva entidad. De lo anterior es claro que el Constituyente buscó mucho más que una mera descentralización administrativa. En efecto, la elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial. (...)

Las entidades territoriales, en virtud de la autonomía que les atribuye la Carta tienen derecho a ejercer las competencias que les corresponda. En general son la Constitución y la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial las encargadas de definir tales competencias. Así, a falta de esta última, en principio los entes territoriales tienen derecho a ejercer las competencias a las que se

refiere la Carta (...). De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que las autoridades municipales tienen la atribución política de decidir cuáles son las obras que demanda el progreso social y cuáles no, así como cuales son las medidas que llevan a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural. Si en la evaluación de conveniencia de determinadas medidas, el interés del municipio se enfrenta a un interés departamental o nacional, la tarea será, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resolver el conflicto en cada caso concreto. (...).

Las entidades territoriales tienen además derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Según esta atribución, los impuestos nacionales deben ser creados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales por medio de acuerdos, sin que exista ninguna razón constitucional para que una ley grave a la población de un municipio o departamento para el cumplimiento de las funciones específicas de éste o aquel. Ahora bien, los departamentos y municipios se encuentran sujetos al marco legal en la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional. (...)

Otro derecho de las entidades territoriales es el de participar en las rentas nacionales. Así, la propia Constitución establece el situado fiscal (Ahora sistema general de participaciones), acompañado de un importante principio según el cual "No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas". (...)

Por último, es importante destacar que en virtud de las atribuciones anteriores, corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. (...) Será, en virtud de los

principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resolver el conflicto en cada caso concreto”.

Asimismo, desarrolló los principios bajo los cuales deben ser ejercidas las competencias asignadas a las entidades territoriales, al respecto determinó:

“(…) las competencias de los distintos entes territoriales, en un Estado unitario son ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tal y como lo dispone el art. 288 arriba citado. En ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales (…)”.

Ahora bien, una vez identificada la esencia de la autonomía como principio constitucional del que son titulares los distintos niveles territoriales, y de acuerdo con lo expuesto en cuanto a la no afectación de su núcleo esencial por parte del legislador, la Corte Constitucional en sentencia C-216 de 1994, señaló:

“La autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, está limitada por los términos de la Constitución y la ley. Es importante aclarar que la ley puede limitar la autonomía territorial, pero nunca alterar su núcleo esencial”.

No obstante, en la realidad se ha forjado un conflicto permanente con ocasión de la confrontación entre los principios de “Estado Unitario” y “Autonomía Territorial”, el cual la Corte ha intentado dirimir en la siguiente forma.

A través de sentencia C- 497A de 1994, expresó:

“la autonomía propia de la descentralización, tanto territorial como administrativa de servicios, se circunscribe al marco de la República unitaria, dentro de los límites que le determinan la

Constitución y la ley. "(...) El Constituyente de 1991 quiso mantener para Colombia la forma de Estado unitario, adoptada definitivamente en la Constitución de 1886. Al efecto en el artículo 1o. de la Carta estableció: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (...)". Así mismo, en esta disposición determinó como uno de los fundamentos de la República unitaria es la prevalencia del interés general. Este objetivo indiscutiblemente se logra con más facilidad dentro del marco de un Estado unitario, el cual supone, entre otras cosas, la uniformidad de la ley para toda la comunidad nacional, antes que, con una pluralidad de regímenes legales dentro de un mismo Estado, característica que es propia del federalismo. Pero como si lo anterior fuera poco, el propósito de mantener la unidad nacional fue también consagrado en el Preámbulo de la Carta, como el primero de los fines en él señalados al promulgar la Constitución: "(...) con el fin de fortalecer la unidad de la Nación". Esta unidad, se repite, encuentra su expresión política más acabada a través de la unidad legislativa. (...) Ahora bien, la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses está limitada por los términos de la Constitución y la ley. (...) La autonomía inherente a la descentralización, supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de Ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico. (SIC) (...) La autonomía no significa jurídicamente hablando, soberanía. La autonomía siempre hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considerado como un todo, y no como parte de ese todo. Por ello no hay que confundir autonomía

con autarquía, la cual significa autosuficiencia plena. (...) La autonomía, (...), se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio (...) pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional”.

En el mismo sentido, y consolidando la línea jurisprudencial en cuanto a la definición de la autonomía territorial, en sentencia C- 535 de 1996, la Corte expresó:

“(...) La unidad así expresada no puede entonces confundirse con centralismo y hegemonía pues la forma de Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial, que se expresa en la consagración de la autonomía local. (...) La autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia, sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (...) De esa manera se busca la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial. (...) La autonomía no se agota entonces en la facultad de dirección política pues las entidades territoriales no solamente tienen derecho a gobernarse por autoridades propias sino que deben, además, gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta un poder de dirección administrativa. La autonomía está además ligada a la soberanía popular y a la

democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuáles son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo. El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad. (...)”.

En tal sentido, “los principios de unidad y autonomía no se contradicen, sino que deben ser armonizados (...). Se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. (...) El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última. (...) El contenido esencial de la autonomía se liga así a la "gestión de los propios intereses", y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. (...) Al conferirse a las localidades la gestión de sus propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un

interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. (...).

El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales a ejercer las competencias que les corresponden, pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan. (...)

El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta”.

Ratificando lo expuesto, y aún más, resaltando la importancia de la conciliación entre los dos principios ya mencionados, la Sentencia C- 284 de 1997, indicó:

“la conciliación entre los principios de unidad y autonomía ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el art. 287 de la Constitución, las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior,

igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce”.

Para el año 2001, la discusión seguía siendo la misma y la postura de la Corte de igual forma se mantenía, es así como en Sentencia C-579 de 2001, señaló:

(...) al delimitar la autonomía territorial, el Legislador debe respetar unos ciertos mínimos, que resultan esenciales para hablar de un régimen descentralizado verdaderamente autónomo - esto es, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial. (...) la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. (...) Las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y la unidad nacional -extremos que se busca armonizar-, están conformadas por una serie de limitaciones recíprocas, que reservan tanto para las entidades nacionales como para las entidades territoriales, un reducto mínimo que les habilita para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva. (...) El contenido mínimo del principio de autonomía territorial lo establece

el artículo 287 de la Constitución, que incorpora cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales que habrá de respetar el legislador: gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y participar en las rentas nacionales”.

Para el año 2010, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-149:

“(…) dentro de ese esquema, y con sujeción a la estructura fijada directamente por la Constitución, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. (...) la Corte Constitucional señaló que la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. (...) Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad. (...) Al tenor de lo dispuesto en el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de

los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. (...) La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. (...) Las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas.

(...) El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. (...) El principio de coordinación, a su vez, tiene como

presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas. (...) El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades. (...) Como se ha dicho, la distribución de competencias que se haga con base en los anteriores criterios tiene el alcance de una garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, de manera que medidas legislativas que tengan un alcance restrictivo de esa autonomía deben responder a un principio de razón suficiente”.

Así las cosas, y para la actualidad, la Corte Constitucional ha presentado los siguientes fallos que consolidan la línea jurisprudencial expuesta. A través de sentencia C-889 de 2012, expresó:

“La Constitución ha optado por la asignación de un grado de autonomía a favor de las entidades territoriales, la cual define, a su vez, un arreglo institucional de competencias también específico.

Por ende, concurren diversos instrumentos que, desde la Carta Política, están dirigidos a conciliar el principio de Estado unitario y el grado de autonomía mencionado. Tales mecanismos pueden agruparse en tres categorías, a saber, (i) los derechos de las entidades territoriales; (ii) la asignación de competencia al legislador para regular el grado de autonomía de las entidades territoriales; y (iii) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales. (...) La Carta Política refiere a derechos, como la categoría teórica que agrupa los anteriores ámbitos constitucionalmente protegidos de las entidades territoriales. Este grado de autonomía se expresa, entre otras facetas, en los derechos de las entidades territoriales a (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales. (...) A partir de esta consideración, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado, tanto que esos derechos son exigibles judicialmente, entre otros mecanismos a través de la acción pública de inconstitucionalidad, como que los mismos conforman el núcleo esencial del grado de autonomía de los entes territoriales, el cual opera como límite a la actividad legislativa referida a la definición concreta de las competencias de esos entes. (...) Se ha indicado que la Constitución confiere al legislador la competencia para regular el grado de autonomía de las entidades territoriales, esto a partir de la justificación que confiere el contenido y alcance del principio de Estado unitario. (...) Si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado. (...) Los principios de coordinación, concurrencia

y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales. En tal sentido, mediante sentencia C-123 de 2014, expresó la Corte:

“En diversas ocasiones la jurisprudencia constitucional ha recordado que los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace preceptivo que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional colombiano. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1° de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria, es decir, no puede olvidarse que el colombiano es un Estado unitario en lo relativo al principio de organización territorial. (...) El principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria de Estado, lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución. (...) Uno de los puntos en que mayor relevancia adquiere esta tensión es en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En este sentido, el principio unitario permite la existencia de parámetros generales que deban seguirse en todo el territorio del Estado, mientras que el principio de autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio de decisión propia a las autoridades territoriales. (...) Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de

articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales.”

Finalmente, la sentencia SU 095 de 2018 correspondió a aquella “arquimédica” que recogió decisiones planteadas por la Corte en sentencias anteriores, ratificó con total fortaleza la definición de autonomía territorial y dio respuesta a la pregunta planteada en la línea, en este sentido expresó:

“la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por supuesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste último no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales”. “Así, la autonomía de las entidades territoriales implica un grado de independencia, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades. La jurisprudencia constitucional ha recordado que los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace necesario que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional. (...) Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1° superior, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria”.

## ANEXO 2

## FORMA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Mecanismo de distribución	Asignación geográfica primero (departamentos y municipios) y luego asignación sectorial (educación y salud).	Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).	Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios).
	<p><b>Situado Fiscal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 15% en partes iguales para departamentos, distrito capital y distritos de Cartagena y Santa Marta.</li> <li>- 85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción a la población potencial por atender.</li> </ul> <p><b>Participaciones municipales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40% según población con NBI.</li> <li>- 20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional.</li> <li>- 22% participación poblacional del municipio en el total nacional.</li> <li>- 6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación per cápita).</li> <li>- 6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo per cápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios).</li> <li>- 6% progreso en calidad de vida (variación del NBI).</li> </ul>	<p><b>Sector educativo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por población atendida.</li> <li>- Por población por atender en condiciones de eficiencia.</li> <li>- Por equidad.</li> </ul> <p><b>Sector salud:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por población por atender.</li> <li>- Por equidad.</li> <li>- Por eficiencia administrativa.</li> </ul> <p><b>Propósito general:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por pobreza relativa.</li> <li>- Por población urbana y rural.</li> <li>- Por eficiencia fiscal.</li> <li>- Por eficiencia administrativa.</li> </ul>	<p><b>Sector educativo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por población atendida.</li> <li>- Por población por atender en condiciones de eficiencia.</li> <li>- Por equidad.</li> </ul> <p><b>Sector salud:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por población por atender.</li> <li>- Por equidad.</li> <li>- Por eficiencia administrativa.</li> </ul> <p><b>Agua potable y saneamiento básico:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Déficit de coberturas.</li> <li>- Población atendida.</li> <li>- Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas.</li> <li>- Nivel de pobreza.</li> <li>- Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa.</li> </ul> <p><b>Propósito general:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pobreza relativa.</li> <li>- Población urbana y rural.</li> <li>- Eficiencia fiscal.</li> <li>- Eficiencia administrativa.</li> </ul>
<b>Mecanismos de seguimiento y control de los recursos</b>	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).

	Constitución Política (Arts. 356 y 357) Ley 60 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
<b>Tipo de distribución según destino</b>	<b>Situado Fiscal:</b> Departamentos, distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos.
<b>Crecimiento de las transferencias</b>	<b>Participaciones municipales:</b> Municipios. <b>El Situado Fiscal</b> se calculaba como un porcentaje de los ICN: 1994 (23%), 1995 (23,5%) y 1996 en adelante (24,5%).	<b>El crecimiento del SGP</b> 2002-2005: inflación+2%; y 2006-2008: inflación+2,5%. A partir del 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. Se consagraba que cada 5 años, a iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución.	<b>El crecimiento del SGP</b> 2008-2009: inflación+4%; 2010: inflación+3,5%; y 2011-2016: inflación+3%. 2017 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores. <b>Sector educación:</b> 2008-2009: inflación+5,3%; 2010: inflación+5,1%; y 2011-2016: inflación+4,8%.
<b>Asignaciones mínimas por sectores</b>	<b>Situado Fiscal:</b> - Educación: 40% - Salud: 20% - Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación): 20%	- Educación: 38,5% - Salud: 24,5% - Propósito general: 17%	- Educación: 38,5% - Salud: 24,5% - Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB): 11,6% - Propósito general: 5,4%
	<b>Participaciones municipales:</b> - Educación: 30% - Salud: 25% - Agua Potable y Saneamiento Básico: 20% - Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre: 5% - Libre inversión: 20%		

Fuente: (Bonet, Pérez, & Ayala, Documentos de trabajo sobre economía regional, 2014)

