DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO Y AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

Por:

Jorge Iván Díaz Díaz

Ana Isabel Callejas Montoya

Asesor:

Juan Esteban Álzate Ortiz

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FACULTAD DE POSGRADOS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

MEDELLÍN

2020

DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO Y AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

Por:

Jorge Iván Díaz Díaz

Ana Isabel Callejas Montoya

Trabajo de Grado para optar al título de Magíster en Derecho Administrativo

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FACULTAD DE POSGRADOS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

MEDELLÍN

2020

Nota de aceptación

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Firma del presidente del jurado

_____

Firma del jurado

_____

Firma del jurado

TABLA DE CONTENIDO

ITEM	PAG.
PRESENTACIÓN	7
ANTECEDENTES	9
DESARROLLO	13
LA DESCENTRALIZACIÓN: EL LARGO CAMINO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO	15
GÉNESIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	18
AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS TERRITORIOS	23
MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN	25
JURISPRUDENCIA ENTORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN	29
DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA: LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN TERRITORIAL	32
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	35
BIBLIOGRAFÍA	41

TÍTULO

DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO Y AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

RESUMEN

El presente análisis da cuenta de los procesos de descentralización en Colombia; para ello se hace un análisis histórico de como la descentralización, de estar ausente en la Constitución de 1886, pasa a ser una preocupación de distintas administraciones a nivel nacional desde la década de los años 60 y 70 del siglo XX; cómo esta se acelera en la segunda mitad de la década de los años 80 con la reforma constitucional que permite la elección popular de alcaldes y se consolida con la promulgación de la Constitución de 1991.

Los avances normativos si bien estuvieron encabezados por el Legislativo, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, en diferentes pronunciamiento y sentencias fueron dando pie para que esta fuera una realidad que permitiera la autonomía y el desarrollo, muy especialmente de los municipios, distritos y territorios indígenas.

Finalmente, el trabajo da cuenta de los límites de la descentralización en el país, y cómo ella, con la corresponsabilidad del gobierno central, puede ser el vehículo que facilite los procesos de desarrollo de los territorios, atendiendo siempre la idea del desarrollo desde los contextos locales, es decir, procurando responder de manera acertada a las necesidades de los distintos contextos.

Palabras Clave: Descentralización, Autonomía, Territorios, Desarrollo Local.

TITLE

DECENTRALIZATION, DEVELOPMENT AND AUTONOMY OF THE MUNICIPALITIES IN THE COLOMBIAN LEGISLATION

SUMMARY

The present work makes an analysis of the decentralization processes in Colombia; For this, a historical analysis is made of how decentralization, if absent in the Constitution of 1886, becomes a concern of different administrations at the national level since the decade of the 60s and 70s of the 20th century; how it accelerates in the second half of the 80's with the constitutional reform that allows the popular election of mayors and is consolidated with the promulgation of the 1991 Constitution.

The normative advances although they were headed by the Legislative, both the Constitutional Court and the Council of State, in different pronouncements and sentences were giving rise to this being a reality that allowed autonomy and development, especially of the municipalities, districts and indigenous territories.

Finally, the work reflects the limits of decentralization in the country, and how it, with the co-responsibility of the central government, can be the vehicle that facilitates the development processes of the territories, always attending to the idea of development from the contexts local, that is, trying to respond correctly to the needs of different contexts.

Keywords: Decentralization, Autonomy, Territories, Local Development.

PRESENTACIÓN

El modelo de Estado que inauguró la Constitución en 1991 reconoce la diversidad e importancia regional, y a los municipios como ejes de la organización territorial y político administrativa del Estado. Entre las decisiones que favorecieron la autonomía de los municipios se definió que ellos podían gobernarse con sus propios órganos de administración, ejercer autónomamente sus competencias, administrar recursos, establecer tributos locales y participar de rentas e ingresos recaudados por el Gobierno Nacional, buscando el fortalecimiento económico de las regiones.

Para hablar de la descentralización administrativa en Colombia es fundamental traer a colación lo que al respecto dice la Constitución Nacional. Reconoce la Carta que son entidades territoriales en Colombia los Departamentos, Municipios, Distritos y Territorios Indígenas, que gozan de autonomía para la gestión de los recursos según su propio presupuesto y su Plan de Desarrollo. Estas entidades territoriales son el marco geográfico donde se hace efectiva la descentralización; se les reconoce los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridad propia.
- Ejercer las competencias que les corresponde.
- Establecer sus propios impuestos y las rentas que le sean necesarias.

Los municipios son la más nítida expresión de la descentralización administrativa y constituyen la célula vital del desarrollo integral del país; siendo la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado colombiano, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites fijados por la constitución y la ley. Su función es la de velar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio *(Alfonso, 2015).*

La Constitución de 1991 estableció algunas limitaciones a la descentralización administrativa. Existen en Colombia tres campos en los que los gobiernos regionales y locales no pueden intervenir: Políticas Macroeconómicas, Relaciones Internacionales y Seguridad y Orden Público. En estos tres aspectos los gobernantes locales sólo pueden actuar siguiendo las directrices del gobierno nacional.

Son las anteriores premisas las que motivan el desarrollo del presente trabajo de grado, en el cual se analiza la normatividad, tanto jurídica como jurisprudencial, que sobre descentralización se ha producido en Colombia y su impacto en el desarrollo autónomo y territorial de los municipios.

ANTECEDENTES

El desarrollo de este trabajo tiene como orientación el reconocimiento de elementos problematizadores del sistema de fuentes del derecho administrativo, como la autonomía, cuestionando su formulación teórica a partir de concepciones estrictamente normativistas y bajo la noción tradicional de jerarquización u ordenación de las mismas dentro del sistema jurídico.

El trabajo busca reconocer que el tema de las fuentes del derecho es también un tema de poder político en la medida en que implica considerar quién tiene la autoridad para crear el derecho en una situación concreta y frente a determinados asuntos, resultando relevante analizar el principio de competencia o de distribución de materias, en razón del cual determina la atribución que tiene un órgano o ente concreto frente a la potestad de regular ciertas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás.

En el trabajo se van a plantear como antecedentes las reflexiones que sobre la autonomía territorial y la descentralización han elaborado los doctrinantes en derecho administrativo en el país luego de 1991 (más exactamente en la última década), donde se busca analizar la evolución y/o percepción de los conceptos de autonomía, descentralización y desarrollo territorial y su impacto en el desarrollo y estabilidad económica de los municipios. Es por lo anterior que se parte de la siguiente pregunta problema:

¿Cómo la normativa sobre descentralización administrativa y territorial colombiana en el periodo 2009 y 2019 ha influido en el desarrollo y la autonomía de los municipios?

El trabajo: Descentralización, desarrollo y autonomía de los municipios en la legislación colombiana, busca ante todo plantear una reflexión sobre las normativas expedidas después de la Constitución de 1991 tendiente a intervenir (positiva o negativamente) en los procesos de descentralización que se han venido gestando en la institucionalidad colombiana, para analizar cómo la autonomía, el desarrollo territorial y la democracia local encuentran eco en las disposiciones del legislativo y del judicial en esta materia.

La autonomía de los municipios y el desarrollo territorial aparecen con frecuencia como una necesidad de la administración pública, símbolo de los procesos de democratización que ha vivido el país en las tres últimas décadas, las que han presentado serias limitaciones, no sólo por las falencias con las que se concibió desde la expedición de la constitución misma a principios de la década de los años noventa del siglo XX, sino también por la promulgación de diversas leyes y decretos que en ocasiones la limitan (Trujillo, 2007); en este sentido, sugieren especialistas en el tema que no es positivo para las democracias locales, que se descentralicen los problemas y que su resolución quede en manos de los municipios; al tiempo que se centralizan los recursos (Hernández, 2018).

En el rastreo bibliográfico para la construcción del trabajo se encontró que, si bien se han hecho estudios sobre descentralización de los territorios, el presente trabajo hará un énfasis especial en las posibilidades y limitaciones que la descentralización ha traído para el desarrollo y autonomía de los mismos.

Este trabajo le apuesta a un análisis de una problemática política fundamental de la sociedad colombiana como es la descentralización, vista desde la autonomía territorial, el desarrollo y la democracia local.

El trabajo contiene los siguientes objetivos:

OBJETIVO GENERAL: Analizar la normativa que sobre descentralización se ha producido en Colombia y su impacto en el desarrollo autónomo y territorial de los municipios.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Identificar la normativa que en materia de autonomía, descentralización y desarrollo territorial se ha producido en Colombia a partir de la elección popular de alcaldes.

- Interpretar los alcances que en materia de desarrollo territorial la legislación colombiana ha propiciado en los municipios desde 1986.

- Valorar, a la luz del desarrollo y autonomía de los municipios, la normatividad relacionada con la descentralización de las entidades territoriales y los retos que las mismas imponen a los municipios del país.

Respecto a la metodología utilizada, el trabajo se desarrolla desde un enfoque cualitativo y con método sistemático jurídico.

El método sistemático jurídico concibe que una norma no es un mandato aislado, sino que responde a un sistema jurídico normativo. Ello indica que para analizar problemas de tipo jurídico no es adecuado hacerlo con base a una ley, sino de todo un sistema de ordenamiento jurídico (Álvarez, 2012). Este método, para el caso de la normatividad sobre la descentralización, desarrollo y autonomía de los municipios en la legislación colombiana, pone en relación la norma interpretada sobre descentralización en el país, con todo el conjunto de disposiciones jurídicas que constituyen el todo del cual la norma hace parte.

Como estrategia de indagación combina diversas fuentes primarias y secundarias, sin embargo, su materia prima básica son los decretos, las leyes y las sentencias, de manera focalizada aquellas que se han producido y pronunciado sobre la descentralización administrativa.

Generalmente las investigaciones de este tipo tienen un importante componente hermenéutico. "La hermenéutica significa la acción de interpretar y de comprender" (Briones, 1996, p. 162). La hermenéutica, como enfoque de investigación, implica una labor a través de la cual el investigador busca comprender e interpretar un fenómeno o realidad en un contexto concreto.

Este proceso investigativo se aborda en tres fases:

FASE DOCUMENTAL (consulta de fuentes secundarias): En esta la labor fundamental es la identificación de diversas fuentes (textos, investigaciones, páginas de Internet) que abordan el problema de la descentralización y la autonomía de los entes territoriales en el país.

FASE DE ANÁLISIS: Esta permite realizar una lectura razonada de la información encontrada.

FASE DE SOCIALIZACIÓN: Construcción de informe final de investigación.

DESARROLLO

LA DESCENTRALIZACIÓN: EL LARGO CAMINO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO

La descentralización consiste en la distribución, por parte del Estado central de parte de su legítimo poder en los territorios. Su tarea esencial no es sólo la de hacer más efectiva y pronta la presencia del Estado en sus diferentes territorios, sino también la de legitimar el Estado, descongestionar la administración central, acercar la administración a los ciudadanos, adelantar proyectos de equidad social, entre otras (López, 2015).

Desde su constitución como nación los modelos centralista y federalista se convirtieron una fuente de conflictos para los dirigentes colombianos, los que dieron al traste con la unidad de la naciente república; siendo el modelo de Estado unitario y centralista el dominante, el cual se enquistaría con la promulgación de la Constitución de 1886; de allí que algunos estudiosos sugieran que el proceso de descentralización iniciado en la década de los años ochenta estuvo jalonado esencialmente por un intento de legitimar al Estado central en los territorios más apartados (Hernández, 2012), máxime cuando las dinámicas del conflicto armado lo ponían en tela de juicio respecto a su contradictor político y militar: los grupos insurgentes.

El modelo caracterizado por la centralización del poder político, administrativo y fiscal ha sido el dominante en Colombia y solo hasta la década de los ochenta inició un proceso continuo de descentralización territorial que terminaría otorgando mayor autonomía y recursos a las entidades territoriales mediante la implementación de diferentes reformas constitucionales y legales; proceso que debió ser ampliamente complementado y clarificado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado,

mediante diversas sentencias han debido clarificar los alcances de la autonomía de los territorios (Estupiñán, 2012).

El acercamiento a los procesos de descentralización en Colombia, iniciado en la década de los años 70, implementado ampliamente en la década de los años 80 con la elección popular de alcaldes y consolidado con la constitución de 1991 presentó grandes dificultades porque significó que en un corto periodo de tiempo se pasara de un modelo de Estado centralizado a uno que reconocía la autonomía de los territorios, lo que generó traumatismo en los mismos, pues se entregaron competencias que estuvieron a cargo de la nación por más de un siglo, sin tenerse en cuenta la capacidad de gestión de estas entidades y sin contar con periodos de transición para que los funcionarios pudieran asumir de manera responsable las nuevas competencias otorgadas por la reciente legislación; construyéndose en el país una descentralización de arriba hacia abajo (Henao, 2013).

En la década de los años ochenta y noventa, cuando alrededor del mundo es evidente que el Estado-nación no puede continuar respondiendo simultáneamente a las diversas demandas de la población, debido al surgimiento de diversas identidades e intereses en todos los países, emerge una marcada tendencia en los gobiernos a descentralizar, creando o fortaleciendo instituciones políticas locales, lo que según Manuel Castells (2001) permite reconocer la diferenciación territorial, las identidades de las minorías, quienes efectivamente encuentran su expresión más fácil en el ámbito local; de igual manera los gobiernos nacionales centran su labor en controlar los desafíos estratégicos (economía, seguridad, relaciones internacionales), permitiendo que niveles inferiores de gobierno asuman la responsabilidad de vincularse con la sociedad en la gestión de los asuntos de la vida cotidiana, para reconstruir la legitimidad mediante la descentralización.

Para el caso de la región latinoamericana el proceso de descentralización trató de responder a la crisis del modelo de Estado desarrollista, que congregaba en el

gobierno central las decisiones sobre el desarrollo de los territorios (prestación de servicios básicos), sin tener en cuenta las grandes diferencias existentes entre los territorios y las poblaciones; en igual dirección las diversas crisis fiscales procuraron superar las dificultades delegando en los gobiernos locales la administración de su propio presupuesto, buscando mayor capacidad de recaudo y mejor asignación del gasto, con base en las necesidades identificadas por dichos gobiernos (Henao, 2013); pese a ello, fueron múltiples las críticas al modelo de descentralización, porque se decía que se habían entregado a los gobiernos locales las necesidades más apremiantes de la población, mientras se concentraban en el gobierno central la toma de decisiones importantes como el manejo de presupuesto, del orden público y de relaciones internacionales.

Pese a los lentos avances y retrocesos la descentralización logró acercar la administración pública a la ciudadanía, otorgando mayores competencias a los gobiernos locales para decidir sobre la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas de manera más eficaz, económica y eficiente (Estupiñán, 2012).

Descentralizar la administración de un Estado tiene múltiples ventajas: políticas, administrativas, financieras, de incorporación de los territorios más pobres al desarrollo; a lo que ha ayudado enormemente la promulgación de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que promueve la autonomía de los territorios a partir del giro de recursos significativos, muy especialmente para salud, educación y saneamiento.

En Colombia se consagró el principio de autonomía territorial en la Constitución de 1991 como un presupuesto básico para la organización de todas las entidades territoriales; dicha incorporación tuvo como fundamento la necesidad de armonizar la función administrativa y la transformación de la institucionalidad hacia un Estado más eficiente frente a la prestación de los servicios públicos a su cargo, para ser más

equitativos frente a la atención de las necesidades básicas de sus habitantes; lo que potenciaría la autonomía de los territorios (Girón y Estupiñán, 2005).

Este proceso se evidencia como una respuesta imprescindible hacia la modernización y flexibilización de la administración pública, propósito frente al cual se destacan en Colombia unos antecedentes normativos, previos a la expedición de la Constitución de 1991.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1886 se consagró el principio de descentralización administrativa y fueron creados los Concejos Municipales como principales corporaciones públicas de la administración municipal; sin embargo, los alcaldes fueron por muchos años agentes políticos y administrativos de los gobernadores, y estos de los presidentes, circunstancia que impedía el ejercicio de una verdadera autonomía municipal y, por el contrario, reflejaba un arraigado centralismo político y administrativo (Herrera, 2002).

Con las reformas a la Constitución de 1886, en materia del régimen municipal, se destacan aquellas promovidas durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, en la década de los 60 del siglo XX, momento en el cual se debatía el apremio de implementar cambios administrativos y fiscales conducentes a desconcentrar el gasto nacional y mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de servicios públicos. Producto de dichas necesidades son las reformas que se introducen a partir de 1968 en materia de descentralización de servicios de salud y educación básica mediante la creación de un sistema de transferencias del gobierno central hacia los distintos territorios que existían para la época (departamentos, territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá), sistema que se denominó Situado Fiscal.

Es de la anterior manera como se empezaron a introducir fórmulas y técnicas descentralizadoras en los gobiernos posteriores, como las implantadas en materia de distribución de competencias entre departamentos y municipios durante la

administración del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), en relación con el cobro de algunos impuestos (vehicular, organización de rentras, industria y comercio, entre otros).

Posteriormente, a través de Plan de Integración Nacional (1978-1982) del gobierno Turbay Ayala, y mediante las Leyes 14 de 1983, 50 de 1984 y 55 de 1985, se asume un proceso tendiente al fortalecimiento municipal dirigido al mejoramiento de los fiscos locales, del funcionamiento del presupuesto público y del ordenamiento de las finanzas del Estado, proceso que culmina con la aprobación de la Ley de elección popular de alcaldes, a través del Acto Legislativo N° 1 de 9 de enero de 1986, el cual además tuvo como trasfondo los diálogos y acuerdos de paz que en el periodo se adelantaban con las guerrillas colombianas: Farc, EPL, M-19 (Melo, 2017). La elección popular de alcalde se inicia en Colombia a partir de 1988.

Un segundo momento se inaugura durante la formulación y expedición de la Constitución de 1991, período en el cual se evaluaba la situación de los municipios y se debatía que no obstante su descentralización reciente, carecían de capacidad económica para realizar sus proyectos.

Los cambios introducidos a la legislación colombiana, muy especialmente entre los años 60 y 70 del siglo XX abrieron el camino para pensar en una nación que empieza a privilegiar el desarrollo local sobre las políticas de corte nacional.

Se empieza a hablar de la autonomía como un elemento novedoso que permitiría dotar de contenido social el gasto público y reafirmar el carácter de Colombia como una república unitaria sustentada en el principio del Estado Social de Derecho, con descentralización regional y autonomía municipal para una mayor democratización en la planeación e inversión de sus recursos. Es de esta manera como se asume la inclusión de la autonomía en la legislación nacional como una síntesis entre el federalismo y el centralismo, pero con profunda raigambre democrática, en tanto

posibilitaría la participación de las entidades territoriales en sus propuestas de desarrollo local y regional (Herrera, 2012).

Con éstos y otros postulados originados en las experiencias de otros países como España, Alemania y Francia, frente al tema de la autonomía, se aprobó la adopción de la fórmula de Estado Unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales (Fernández, 1991; Alfonso, 2015).

GÉNESIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Fue durante el periodo de gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) que se expidió la Ley 14 de 1983 que buscó fortalecer los recursos municipales provenientes de los impuestos de industria y comercio, predial y de rodamiento; iniciándose en firme el proceso de descentralización en el país, el cual tendría su culmen con la elección popular de alcaldes de 1988 y con la constitución de 1991 que amplía esta elección a los gobernadores. En su primer momento lo que hace la ley es unificar la idea de las municipalidades, desconociendo las dinámicas de los municipios pequeños, de las comunidades étnicas, de las de extrema pobreza; fue por ello que según algunos analistas esta unificación terminó por favorecer a los grandes municipios, ello en detrimento de los medianos y pequeños (Restrepo, 1998); así ocurrió, por ejemplo, con el impuesto de industria y comercio, que fue cedido a los municipios, pero quienes se lucraron realmente fueron los grandes centros urbanos que era donde estaban las grandes empresas.

Mediante el acto legislativo 1 de 1986, que reformó la Constitución de 1886, se permitió a los ciudadanos de los respectivos municipios del país elegir a sus propios alcaldes por voto popular para un periodo de dos años; con ello se superaba el problema de tener a los alcaldes como funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte de los gobernadores, quienes podían cambiarlos continuamente,

como una forma de pagar favores políticos y dejando a los municipios sin ninguna garantía de estabilidad para el desempeño del cargo. Según estadísticas tomadas para el periodo 1970-1980, el promedio de permanencia de los alcaldes en su cargo era de siete meses en los municipios pequeños y de 10 meses en ciudades capitales (Henao, 2013).

El proceso de descentralización avanza con la promulgación de la Ley 11 de 1986, que estableció las bases para la organización y el funcionamiento de los municipios, otorgándoles autonomía administrativa y permitiéndoles la participación comunitaria. Se crean además las Juntas Administradoras Locales, JAL, en Comunas y Corregimientos, para vigilar y controlar la efectiva prestación de los servicios públicos, y de proponer a los Concejos Municipales y al alcalde lo que consideraran más conveniente para las necesidades de sus territorios, con la finalidad de crear una relación directa entre la comunidad y la administración municipal. La Ley 11 de 1986 adicionalmente otorgó a los Concejos Municipales la facultad de elegir Personero y Contralor municipal, como órganos de control por excelencia en los municipios.

Para comprender el concepto de descentralización se va a adoptar la definición propuesta por el tratadista Libardo Rodríguez, quien la considera:

> Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan a su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. En Colombia, esta descentralización se manifiesta en la existencia de los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben el nombre de entidades territoriales. Esta descentralización tiene, por una parte, un fundamento de conveniencia, en el sentido de que se considera que es favorable para las diversas comunidades tener capacidad para resolver sus propios asuntos y no que ellos le sean resueltos directamente por el Estado. Por otra parte, tiene también un fundamento político, en cuanto se

dice que es una manifestación de la democracia en la medida que permite a las comunidades su autogobierno (2013, p. 8).

En este sentido, la Ley 489 de 1998, dispuso que el Gobierno Nacional al desarrollar disposiciones y normas que profundizaran en la distribución de competencias entre los diversos órdenes de la administración lo debía hacer teniendo en cuanta que:

- Los municipios deberán procurar por la prestación de los servicios.
- Los departamentos harían el control sobre dicha prestación.
- La Nación definiría los planes, políticas y estrategias.

Lo anterior da cuenta de la viabilidad de la distribución general de competencias, para desarrollar las políticas de descentralización en el país. La descentralización en definitiva hace referencia al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales.

Para el caso de la Autonomía, si bien la inauguración de una constitución a finales del siglo XX, de carácter participativa, amplia en derechos, que da importancia a la autonomía y al desarrollo de los municipios, fue una buena noticia, esta realidad se fue deteriorando con el desarrollo normativo posterior. Así, por ejemplo, con la expedición de la Ley 715 de 2001, se fue limitando la autonomía de los municipios por:

- El establecimiento de límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, atando su nivel a la disponibilidad de recursos de libre destinación.
- El mejoramiento de los criterios de categorización de los departamentos y municipios, tomando en cuenta su situación financiera y administrativa, su población y sus ingresos corrientes de libre destinación.

- Focalización de las transferencias en la financiación de los servicios de educación, salud y agua potable.
- Mayor exigencia para la creación de municipios.

Otro componente importante en la descentralización y la autonomía territorial es el fiscal, debido a que si bien, el artículo 287, numeral 3° de la Carta establece que las entidades territoriales podrán "Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" esto se debe entender que es una facultad limitada debido a que según el artículo 150, numerales 11° y 12°, en concordancia con el artículo 300, numeral 4° y el artículo 313 numeral 4° de la Constitución Política, la competencia para establecer contribuciones fiscales o parafiscales recae exclusivamente en el legislador.

El desarrollo de la autonomía de los territorios como política de Estado ha tenido límites en Colombia y se ha encontrado con falencias que han terminado por desprestigiarla.

Efectivamente en materia de servicios públicos domiciliarios, las leyes posteriores a la promulgación de la Constitución Política, como es el caso de la Ley 142 de 1994, pretenden por la prestación por entidades descentralizadas de las entidades territoriales, esto en algún sentido para favorecer la eficiencia, pero esta ley limitó una autonomía con la que contaban las entidades territoriales.

La tarea de la descentralización no sólo estuvo en manos del gobierno central, también se hizo menester que las entidades territoriales desarrollaran toda una logística para que la descentralización pudiera materializarse, entre otras los municipios debieron:

- Crear una oficina de planeación municipal y conformar una junta asesora de planeación municipal.

- Suscribir acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, para la actualización cartográfica y predial del respectivo municipio.

- Elaborar un censo actualizado de establecimientos industriales o comerciales y sistematizar esta información, tendiente al cobro de impuestos (industrial, comercial, predial y de rodamiento).

- Organizar su territorio en Comunas en el área urbana del municipio y en Corregimientos en el área rural y conformar las Juntas Administradoras Locales.

- Crear entes especializados para el adecuado manejo de los servicios públicos o celebración de convenios con entidades supramunicipales especializados en la prestación de los mismos.

- Elaborar el presupuesto municipal por programas y proyectos, y los planes de inversión para periodos de 3 a 5 años.

Según el investigador Darío Restrepo (1988), muchas de las responsabilidades del gobierno central fueron trasladadas a los gobiernos locales, sin que en la práctica fuera factible para ellos gestionar las crecientes demandas aplazadas con los escasos recursos que pudieron, pues la cantidad de competencias trasladadas impidió desde el inicio una efectiva y responsable descentralización territorial (Restrepo, 1998).

La descentralización cómo política de Estado no sólo sucedió en Colombia, Montesinos (2006) en su estudio sobre las *Tendencias del proceso de descentralización municipal en América Latina*, da cuenta que el proyecto neoliberal de descentralización con el cual se trasfiere o delega funciones desde el nivel central a las regiones, justificada en la mayor eficiencia resultante y en aspectos económicos,

privatizando un conjunto de funciones que antes eran de responsabilidad del Estado central, desregulando la economía pero descuidando el componente político ligado a la democratización.

Finalmente es posible afirmar que la manera como se ha aplicado la descentralización en lugar de fortalecer los gobiernos locales para prestar mejor los servicios de una forma más fácil, que atendiera las verdaderas necesidades de la población, lo que propició fue una privatización de los servicios; así lo sugiere el investigador Antonio Hernández, de Fedesarrollo al constatar que privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública con el lema de la eficiencia y la eficacia y controlar el proceso desde el nivel central ha sido uno de los males que ha presentado el desarrollo de la autonomía de los municipios en Colombia (2018); de ello dan cuenta la Ley 60 de 1993, sobre competencias y recursos y la Ley 142 de 1994, sobre los servicios públicos domiciliarios, que son claro ejemplo del grado de injerencia del gobierno central en el manejo de los asuntos locales.

AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS TERRITORIOS

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, se entiende por autonomía la facultad de una persona o entidad para obrar según su criterio, con independencia de opinión. La autonomía es la capacidad que tiene una persona o institución de establecer sus propias normas y regirse por ellas a la hora de tomar decisiones.

Para el caso de la autonomía en el campo de la administración pública esta debe estar sustentada en la posibilidad que tienen los municipios para identificar sus problemáticas y emprender proyectos en búsqueda de su solución, lo cual necesariamente pasa por la disposición de recursos. Es por lo anterior que se dice que una mayor autonomía de los municipios del país ayudaría a encontrar formas de

romper la rigidez del Estado colombiano y promovería la toma de decisiones para cumplir con los intereses reales de los habitantes en sus territorios y no sólo con los que demanda un gobierno central (Suelt, 2018).

Sugieren algunos autores que cuando los intereses politiqueros y la corrupción son evidentes en una sociedad, la autonomía de una región puede generar temores en los sectores tradicionales que ven en l autonomía la posibilidad de pérdida de control político y electoral de un territorio; aumentándose de paso el abandono estatal en distintas regiones y municipios (Mutis, 2016).

Es por lo anterior que es posible afirmar que mientras mayor poder jurídico, administrativo y financiero tengan los municipios, mejor podría ser la condición de sus habitantes para acceder a una mejor calidad de vida, pues tienen la posibilidad de contar con los servicios que realmente necesitan, sin la descontextualizada ejecución de los gobiernos centrales que generalmente privilegian los criterios técnicos de actuación sobre los criterios del desarrollo humano de las comunidades.

La autonomía de los municipios se hace efectiva en la gestión de su Plan de Desarrollo, que incluye la definición del uso del suelo; lo que ha dinamizado proyectos de desarrollo en la mayoría de los municipios colombianos y transformado particularmente los modelos de ciudad (Mutis, 2016).

Para materializar la autonomía de los municipios colombianos se expidió la ley 388 de 1997, *Ley de Desarrollo Territorial*, que establece la necesidad de implementar una gestión urbana para cada territorio, obligando a la construcción de los *Plan de Ordenamiento Territorial*, POT; plan que está sujeto al planteamiento de ajustes según el Plan de Desarrollo de la administración local, según la participación ciudadana y la aprobación de los respectivos Concejos Municipales. Los POT toman gran relevancia en la definición de las políticas locales, pues no solo recogen las normas a seguir en la construcción en las ciudades, sino son un instrumento que guía

la gestión urbanística. Tanto los Planes de Desarrollo de los alcaldes, como los POT deben procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad regional.

El problema en Colombia radica en que, a pesar de los grandes avances constitucionales y legales en materia de autonomía de los territorios a partir de 1991, se evidencia muy poca flexibilidad para ejercerla en los municipios y departamentos del país. A esta situación se suma que la participación de municipios y departamentos en los grandes temas políticos y económicos del Estado es muy restringida, lo que se materializa en leyes que intervienen en la gestión local, centralizando recursos y ampliando controles. Los desarrollos legislativos del país no han permitido la flexibilización del Estado; reduciéndose la autonomía, constitucionalmente reconocida, a un plano más administrativo y menos sustantivo.

MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Desde la expedición de la Constitución de 1991 a hoy, una serie de abundantes reformas legislativas y de desarrollos jurisprudenciales han modelado su interpretación en lo referente a la autonomía de los territorios, frente a los cuales pareciera descubrirse una nueva tendencia hacia una "recentralización" (Peralta, 2007).

No obstante, el análisis del proceso de adopción, incorporación e interpretación de la autonomía territorial municipal parece haber tenido dos intencionalidades diferentes, la de los Constituyentes del 91, ampliamente interpretada por la Corte Constitucional a partir de los principios de unidad nacional, descentralización y autonomía y del Consejo de Estado al referirse a la potestad reglamentaria de los Concejos Municipales; y la del legislador que en ocasiones ha impulsado reformas que

distribuyen competencias en diferentes materias, entre los distintos niveles de la administración que parecieran ir en contra de la autonomía de los municipios.

Ejemplo de lo anterior son los alcances fijados por el legislador y por la jurisprudencia a la autonomía de los municipios para el ejercicio de los derechos consustanciales a su autonomía y que se refieren a la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, al ejercicio de las competencias que les corresponden, a la administración de sus recursos, al establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, al derecho a participar en las rentas de la nación, y al derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos (Parada, 2004). Para el caso de la jurisprudencia, la Corte Constitucional se manifestó al respecto, afirmando que:

> 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 afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales (Sentencia C-478 de1992).

En materia presupuestal y fiscal se han establecido restricciones a la capacidad de autogestión municipal, bajo la justificación de la unicidad del Estado, reduciéndose las posibilidades de expedir una regulación particular para lo específico de cada territorio en los términos del artículo 287 de la Constitución Política de 1991, como ha ocurrido con la Ley de distribución de recursos a través del sistema general de participaciones (Ley 715 de 2001); como ejemplo se tiene la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), que hace énfasis solamente en loa asociativo, no en la participación en temas de política pública de los territorios; en igual dirección puede ubicarse la Ley 1530 de 2012, de distribución de las regalías, en la que se sugiere que se reduce su uso directo de las regalías a partir del supuesto

que los territorios no saben manejar apropiadamente sus recursos, lo que reduce su autonomía.

Mucha de la normativa antes expuestas ha limitado la autonomía territorial municipal, pues se ha considerado que el desarrollo de la política macroeconómica y el desarrollo de planes de financiamiento estatal, está por encima de la autonomía territorial.

Algunas de las normas expedidas, contrario al espíritu descentralizador del constituyente de 1991, han terminado por señalar márgenes de actuación de los Concejos Municipales frente a servicios públicos y materias específicas que competen al municipio como unidad fundamental dentro de la división político administrativa, como en asuntos tributarios, de vivienda, salud, seguridad social, educación, asistencia técnica agropecuaria, monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, ordenamiento territorial y planeación y desarrollo; todas ellas contrarias a la autonomía administrativa de los municipios.

La Constitución de 1991 estableció dentro de su organización política y estructura orgánica de distribución del poder estatal la posibilidad de ordenamientos o sistemas jurídicos que se corresponden normalmente con la atribución de autonomía a determinadas organizaciones; lo que significa la existencia de ordenamientos jurídicos al margen del principio de jerarquía, los cuales no pueden ser modificados ni derogados salvo por otra norma que emane de la misma autoridad en ejercicio de la competencia atribuida con relación a una específica materia.

Para el caso de la normatividad vigente en el régimen municipal colombiano, ella está relacionada con las siguientes Leyes:

- Ley 136 de 1994: sobre modernización y organización de los municipios.

- Ley 177 de 1994: que modifica la Ley 136 de 1994.

- Ley 388 de 1997: sobre ordenamiento territorial.

- Ley 617 de 2000: expedición de normas para fortalecer la descentralización y para optimizar el gasto público nacional.

- Acto Legislativo N°1 de 2001 que modificó el sistema de situado fiscal y participación de los ingresos corrientes de la nación al Sistema General de Participaciones.

- Ley 715 de 2001: sobre recursos y competencias para la prestación de servicios de educación y salud.

- Ley 819 de 2003: sobre normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

- Ley 1283 de 2009: sobre utilización de los municipios de las participaciones establecidas en la ley.

- Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: establece parámetros para la organización político-administrativa de los territorios en Colombia. Instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales.

- Ley 1744 de 2014: que reglamenta el Sistema General de Regalías.

La anterior normatividad facilita la conformación de Asociaciones de Entidades Territoriales entre departamentos, municipios, distritos y áreas metropolitanas, para la

prestación de servicios públicos a las comunidades, para la ejecución de obras o para el desarrollo de proyectos en procura de fortalecer el desarrollo regional y la integración territorial. A las entidades territoriales se les permite utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

La autonomía, finalmente, consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.

Es notable que la autonomía territorial queda circunscrita dentro del Estado y es el resultado de conciliar el poder general del Estado-nación con el poder local de los municipios. Lo ideal, sugieren expertos en el tema, es la preservación para los municipios de la gestión de aquellos asuntos particulares de su comunidad (autonomía local) y mantener para el Estado las cuestiones que afecten el interés común de la nación (soberanía nacional, políticas de paz, etc.); de allí que se diga que la autonomía territorial se postula en el marco del Estado y es una autonomía relativa y no absoluta (Jiménez, 2011).

JURISPRUDENCIA ENTORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización en Colombia, en términos formales, es uno de los ejes orientadores de la administración del Estado, sin embargo, en no pocas ocasiones, las políticas nacionales entran en contradicción o parecieran restringir la autonomía de los territorios.

Al respecto, la Corte Constitucional, en reiteradas sentencias, ha manifestado que la finalidad de la descentralización de las entidades territoriales es la colaboración armónica y la complementariedad (Sentencia C-727 de 2000; SU-095 de 2018); ello en consonancia con el artículo 113 de la Constitución nacional que reconoce: Los

diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

La Corte Constitucional es clara al reconocer que tanto la nación como las entidades territoriales pueden compartirse competencias, que, en la mayoría de los casos, muy especialmente en términos operativos, son de carácter temporal. Es de esta manera como se abre la posibilidad de que, en algunos territorios, para casos específicos y con duración definida, se puedan crear Superintendencias descentralizadas. Reza la sentencia: "*la delegación de funciones a entidades descentralizadas, permitida de manera general por la norma bajo examen, no viola per se la Constitución, pues esta autorización general no conlleva la pérdida de control de las funciones presidenciales que asume la delegataria*" (Corte Constitucional, sentencia C-727/00 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

En igual dirección, para dirimir las tensiones que en ocasiones pueden presentarse entre los territorios y las políticas del gobierno central, la Corte Constitucional en Sentencia SU-095 de 2018, respecto a la explotación de recursos no renovables, reitera el principio de autonomía territorial en el contexto de Estado unitario, pero aclara que las misma no reviste carácter absoluto en independiente (M.P. Cristina Pardo Schlesinger). La Corte manifiesta que las tensiones generadas entre la autonomía de los territorios y la unidad de la nación deben resolverse siempre bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Por su parte la Sentencia C-123 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos), para resolver un caso relacionado con la explotación minera, manifiesta que si bien son importantes los principios de organización unitaria del Estado colombiano y las políticas de la nación en materia de explotación de los recursos naturales, no lo es menos los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses; de allí que manifieste que este tipo de decisiones necesitan la concurrencia de las autoridades municipales que conocen de la

protección de cuencas hídricas, salubridad en la población, así como del desarrollo económico y cultural de sus comunidades.

Esta tensión entre el ámbito de lo nacional y lo territorial también se hace evidente en la definición de proyectos que en alguna medida tienen que ver con la protección del medio ambiente. En este sentido la Sentencia C-760 de 2007 (M.P. Clara Inés Vargas), manifiesta que es obligación del Estado "*proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".*

En la misma dirección el Consejo de Estado en Sentencia" C-284/97 (C.P. Camilo Arciniegas Andrade), se ha pronunciado precisando que la autonomía

> comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley; no le es posible, en consecuencia, al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado.

El Consejo de Estado en Sentencia del 14 de julio de 2011, afirmó respecto a los límites de la descentralización administrativa que se debe buscar el equilibrio partir de las definiciones constitucionales de los territorios, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desconocerse por completo:

> 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 (Consejo de Estado, 2011, p. 1).

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en aclarar que la descentralización es otorgada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, que ella permite la distribución de competencias y el traslado del poder de decisión de órganos del nivel central a los de nivel territorial y que su objetivo central es la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos puedan hacer parte de la toma de decisiones que inciden directamente en los territorios que habitan Corte Constitucional, Sentencia SU-095 de 2018).

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA: LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN TERRITORIAL

Si bien desde 1986, fruto de las negociaciones de paz entre el gobierno de Belisario Betancur y las guerrillas colombianas (Farc, M-19, Epl, etc.), el país ha avanzado significativamente en entregarle a las regiones la autonomía para el manejo de sus recursos y de sus políticas públicas (educación, saneamiento, temas ambientales, entre otros), esta no ha dado los frutos esperados y grandes problemas han emergido y otros se han vuelto mucho más evidentes en la administración de los territorios en Colombia (Melo, 2017).

En este orden de ideas es posible reconocer que, para un país como Colombia, signado por el conflicto armado y con presencia de diferentes actores ilegales que pueden tener un control efectivo, por encima de la institucionalidad, la descentralización entra en no pocas ocasiones en grandes riesgos, entre los que pueden destacarse:

- Que el control de los recursos llegue a quedar en manos de grupos al margen de la ley o de sectores cercanos a los gobernantes territoriales, siendo foco de corrupción y de desvío de recursos.

- Que se fortalezcan las grupos políticos y económicos a partir del manejo y uso de recursos públicos en beneficio particular, saliendo afectada, a toda costa, la democracia y el desarrollo en las regiones.

- La existencia de grupos al margen de la Ley que coopten las decisiones políticas en departamentos y municipios, impidiendo que la equidad sea una tarea efectiva en los mismos.

- Detener el desarrollo de procesos democráticos locales por la presencia de mafias y corruptelas ligadas a los partidos políticos que controlan el poder.

- Pérdida de recursos a manos de la corrupción, la ineficiencia y el planteamiento de obras que benefician a muy pocos o que se convierten en "*elefantes blancos*" para los territorios.

Además de los anteriores problemas, más relacionadas con situaciones de orden político, están las de orden fiscal, pues en ocasiones algunos municipios en Colombia han llegado a ser declarados como "no viables", no porque no tengan gente ni recursos ni necesidades, sino porque el desconocimiento o la falta de responsabilidad de sus mandatarios los ha llevado a comprometer su presupuesto de manera progresiva, imposibilitándose el desarrollo de nuevos programas y proyectos y quedando casi que con dineros únicamente para su funcionamiento.

Es por lo anterior que en las últimas décadas se han aprobado leyes encaminadas a devolver la viabilidad a las entidades territoriales, como fue el caso la Ley 358 de 1997 (endeudamiento sostenible), la Ley 617 de 2000 (límite de gastos), y la Ley 819

de 2003 (Marco Fiscal de Mediano Plazo). Especial importancia merece la reforma al Sistema General de Regalías y la Ley 1744 de 2014 que reglamenta el Sistema General de Regalías.

Pese a estas malas noticias, el balance en términos generales ha sido más positivo que negativo, pues como afirman algunos la democracia se vive más intensamente en las regiones (departamentos y municipios) que en la globalidad de la nación (Personería de Medellín, 2014). Se ha evidenciado, por ejemplo, mayor agilidad en las inversiones en los municipios, obras necesitadas y sentidas por las comunidades se han podido desarrollar en los municipios, numerosos movimientos cívicos y sociales han terminado por ganar alcaldías en municipios de todas las categorías del país, lo que en alguna medida ha fortalecido la participación democrática y ha enfrentado la corrupción.

Los aspectos negativos de los procesos de descentralización en Colombia no son menores; el profesor Penagos (2003) afirmó que la "improvisación, la incompetencia, malversación, los peculados y la corrupción, han deteriorado el mal llamado poder administrativo territorial. La soberbia con que se maneja el erario público, en ocasiones, ha desfigurado la descentralización territorial por falta de credibilidad y soporte democrático" (p. 22).

Estos límites de la autonomía son abordados por el docente de la Universidad de la Sabana, Diego Younes, quien sugiere que para conciliar la tensión entre unidad de la nación y la autonomía se debe entender que las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen de traslado que les haga otro organismo estatal, para gestionar sus propios asuntos e intereses; por ello es enfático en reconocer que en Colombia existe un ordenamiento superior, pero que al mismo tiempo se reconoce la existencia de las competencias de las entidades territoriales para actuar dentro del espacio que la autonomía les reconoce (2007).

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Loa elementos de análisis que se presentan a continuación recogen conclusiones, recomendaciones y síntesis de las indagaciones realizadas en el desarrollo del presente trabajo:

- Indudablemente con las reformas institucionales de finales de los años 80 y la promulgación de la constitución de 1991 Colombia avanzó de manera acelerada entorno a la descentralización administrativa y a la autonomía de los municipios y entes territoriales, pudiendo estos contar con recursos propios para atender necesidades sentidas por las comunidades.

- Un aspecto relevante de la descentralización es la eficacia con la cual ésta puede contribuir a descongestionar el poder central, facilitando la gestión de los asuntos que están a su cargo, siendo resueltos con mayor prontitud por conocer de primera mano la situación particular. Pero existen aspectos centrales, que afectan a los municipios y regiones y que aún están lejos de desconcentrarse.

- Las políticas de descentralización de un país deben darse tanto en los campos económico como político; en Colombia la descentralización se ha concentrado en el manejo de recursos, quedando elementos pendientes en términos de democratización del país, notablemente relacionados con la descentralización.

- Si bien el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011 brinda la posibilidad de la creación de Regiones Administrativas y de Planificación, RAP, como entidades conformadas por dos o más departamentos, aún en Colombia las distancias regionales en materia política y cultural, han impedido que estas sean una realidad, siendo necesario que el Estado central las impulse y motive

para el caso de proyectos estratégicos que bien pueden impactar amplias regiones y a la nación en general, como puede ser la región del Urabá antioqueño y chocoano, la región de llano y selva o los territorios indígenas del sur occidente que vienen presentando fuertes problemas de exclusión, escaso acceso a la tierra, alteración del orden público y escasas obras de infraestructura que les permitan una mejor calidad de vida; además de un déficit en la presencia del Estado como ente encargado de procurar el bienestar de la población.

- Entre el año 2001 a 2007 las entidades territoriales mejoraron su situación fiscal y hubo ligeros avances en las competencias de los municipios, los objetivos propuestos en educación, servicios públicos y agua potable e inversión social no alcanzaron la cobertura esperada; lo que en no pocas ocasiones se adjudica a la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales, y casi nunca a la escasez de recursos y a las limitaciones que la ley prescribe para los municipios del país en cuestión de gastos e inversiones.

- Si bien el tema de la descentralización es un componente crucial cuando de hablar de proyectos y programas para el desarrollo de los territorios de una nación se trata, esta no se ha presentado de una manera progresiva en el país. Es notable que la descentralización no ha sido producto del aumento de las capacidades de autogobierno de los municipios, y tampoco se ha caracterizado por el fortalecimiento de las capacidades políticas de los ciudadanos. La autonomía territorial en Colombia se ha construido de arriba hacia abajo, de todos modos, ésta no la logrado dinamizar plenamente la vida de los municipios, debido en parte a las pocas capacidades de autogobierno que muestran las entidades territoriales y a su necesidad de apoyo desde el nivel nacional.

- Así plantadas las cosas es posible afirmar que la descentralización territorial en Colombia no está cumpliendo adecuadamente los objetivos para los que fue diseñada, relacionados con el mejoramiento en el acceso de la población a servicios sociales, públicos y a infraestructura, con énfasis en educación, salud, agua potable y saneamiento básico; focalización de la asignación de recursos hacia la población más pobre; contribuir a promover procesos productivos que mejoren los ingresos y empleo de la población y mejorar y profundizar la democracia representativa y participativa.

- El modelo de descentralización puede asumirse en términos generales como una estrategia positiva que ha permitido al país la mejor distribución de recursos, la creación o consolidación de instituciones gubernamentales locales (Personerías, Contralorías, Defensorías del Pueblo, Consejos de Juventud, Veedurías ciudadanas, etc.), al tiempo que ha sido un factor que ha permitido la consolidación de nuevos partidos y fuerzas políticas. La descentralización ha permitido al gobierno central focalizarse en la solución de problemas globales de la nación, para que los territorios asuman los particulares; así, por ejemplo, un municipio puede plantear como uno de sus problemas la construcción de una carretera. El gobierno central puede focalizarse en grandes vías que integren la nación con puntos estratégicos (puertos, capitales, centros de desarrollo económico).

- Es notable que en el Estado colombiano la primera limitante para hacer efectiva la autonomía está en materia fiscal, ya que, si se les reducen las transferencias a los municipios, estos pierden su capacidad de ejecución, haciendo imposible cumplir con sus obligaciones. Así las cosas, la autonomía de una entidad territorial aumenta en la medida en que tiene los recursos para invertirlos en las necesidades que tiene que atender. La autonomía no deja de ser más que un ideal cuando se constata que la mayoría de municipios del país son de categoría sexta, cuyos ingresos por impuestos como el predial o el de

industria y comercio son limitados y no alcanzan para cubrir aún sus gastos de funcionamiento, lo que los deja casi en incapacidad de hacer inversiones significativas que impacten las demandas de las comunidades.

- Los avances en materia de descentralización han sido reconocidos y valorados, pero existen campos bien problemáticos en los que la descentralización y la autonomía de los territorios son casi inexistentes, como es el caso de los problemas de orden público, los que si bien se presentan invariablemente en el territorio nacional, pueden tener connotaciones regionales y locales que los hagan un tanto distintos, pudiéndose permitir que los gobiernos regionales y locales medien de manera protagónica, sin que por ello puedan ser juzgados por entrometerse en un tema de exclusiva competencia del gobierno central. Lo anterior deja claro que el orden público es un problema que está concentrado en el gobierno nacional, pudiendo los mandatarios regionales y locales enfrentar procesos disciplinarios y hasta penales en caso de asumir bajo su cuenta y riesgo este tipo de problemas.

- La transferencia automática de recursos a las entidades territoriales no ha estado en Colombia acompañada de estrategias o programas que ayudaran a construir capacidades técnicas y de gestión para el apropiado manejo de los recursos, causando profundas dificultades en la administración de los recursos y en el reparto de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

- Sería recomendable que el Departamento Nacional de Planeación, DNP, contara con una dependencia encargada de fomentar el desarrollo de proyectos conjuntos entre municipios, regiones y departamentos, a la manera de banco de proyectos, con la posibilidad de ser financiados en la medida en que puedan transversalizar necesidades territoriales, culturales y de atención a poblaciones que si bien pueden hacer parte de entidades distintas, pero que consiguen concretar proyectos de desarrollo conjunto, como puede ser el caso

del suroeste antioqueño y el eje cafetero, el Urabá antioqueño y chocoano o la sabana cordobesa y el norte de Antioquia.

- Pero no sólo se trata de lo oportuno y la suficiencia de los recursos, también es necesario que el Estado central acompañe a los municipios, sobre todo a los que demuestran precarios niveles de ejecución, para que su patrimonio sea mejor utilizado, se cumpla con los compromisos establecidos y los municipios no terminen por ser rebajados en su categoría por los manejos poco acertados de sus alcaldes y Concejos municipales, que es someterlos a una doble sanción.

- Las asociaciones de municipios, regiones y departamentos bien podrían ser una alternativa para que el Estado logre hacer presencia social en aquellos territorios que no han logrado conocer más que su cara represiva, a partir de la fuerza pública, pero que aún no logran conocer su cara social, es decir, de atención a las demandas más prioritarias de los ciudadanos: salud, educación, vías, servicios públicos. Hay que pensar cómo hacer un diseño que no beneficie solamente a las grandes capitales, sino que nivele inversiones e infraestructura en los territorios que no la han tenido, siendo esta una oportunidad para incrementar el poder político de los territorios de manera más equilibrada y contribuir a un país viable y sostenible. Recuérdese que uno de los aspectos centrales de los acuerdos de Paz de 2016 está relacionado con la inversión en las regiones más excluidas del país que no han logrado incorporarse a los desarrollos que ha alcanzado la nación; esta es una alternativa no sólo para trabajar en el campo de la equidad y la inclusión, sino también para ponerse al día con las desigualdades que históricamente ha experimentado el país y que lo han llevado a experimentar problemas estructurales de violencia.

- También es vital que los ciudadanos sean veedores del presupuesto público, así como de las obras de inversión que se ejecutan con los recursos estatales y que aspiren a participar directamente en las esferas dentro de la institucionalidad donde es posible tomar decisiones; que es lo que se viene conociendo como el empoderamiento de las comunidades, que sienten como propio lo público, lo común, lo colectivo (Asela, 2015).

- Quizás el más importante desarrollo de los procesos de descentralización sea el fortalecimiento de la democracia misma, pues a pesar de las "malas noticias" ya planteadas, la participación democrática, más allá de lo electoral, no solo ha aumentado, sino que se ha venido cualificando. Cada vez es más fuerte la presencia en la sociedad civil, de organizaciones sociales de todo tipo que están pensando en los asuntos públicos; lo que de paso exige al sistema político mejores niveles de respuesta a las demandas ciudadanas (Arévalo, 2018).

- Finalmente es necesario comprender que la transferencia de competencias y otorgar autonomía a las entidades territoriales no es suficiente, si ello no se acompaña de reformas institucionales que garanticen los recursos a los municipios, que los focalicen para intervenirlos, no a la manera de la sanción, sino de apoyo del gobierno central, para ayudarlos a recuperarse o para realizar con ellos las transformaciones necesarias para garantizar los derechos de fundamentales de sus pobladores y para fortalecer sus capacidades de autogobierno, comunicación, cooperación y coordinación entre funcionarios y entidades en diferentes niveles de gobierno.

REFERENCIAS

Aguiló, J. (2000). *Teoría general de las fuentes del Derecho* (y del orden jurídico). Barcelona: Ariel.

Alfonso, M. (2015). *La descentralización y la autonomía de los municipios en el marco del estado unitario colombiano*. [Trabajo de Grado, Especialización en Derecho Administrativo]. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Álvarez, G. (2012). Ciencias del derecho. Metodología de la investigación jurídica. Santiago: Universidad Católica de Chile. Recuperado de: www.derecho.uchile.cl

Arévalo, J. (2018, enero). *Capacidad del Estado y apoyo a la democracia: retos y oportunidades para la Colombia del posconflicto*. Economía Institucional, Vol. 20, N° 39, enero-junio, p. 159-186. Bogotá.

Asela, J. (2015, enero). *La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo?* Revista de Ciencias Económicas y Administrativas, Vol. 1, N° 1, p. 65-74. Medellín: Universidad de Antioquia.

Briones, G. (1996). *Epistemología de las ciencias sociales*. Bogotá: ICFES.

Castells, M. (2001). La era de la información. Economía sociedad y cultura. México: Siglo XXI.

Congreso de la República. Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998. Ley de modernización del Estado*. Bogotá.

Congreso de la República. Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001, Por la cual se dictan normas en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud entre otros*. Bogotá.

Consejo de Estado. Colombia. Sala de lo contencioso administrativo sección primera. Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Bogotá. Junio 5 de 2008.

Consejo de Estado. Colombia. (2016). Sentencia. 2012-00348. M.P. Guillermo Vargas Ayala.

Corte Constitucional. Colombia. (1992). Sentencia C-478 de1992. Bogotá.

Corte Constitucional. Colombia. (1997). *Sentencia C-219 de 1997*. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Colombia. (1997). Sentencia C-284/97. Autonomía de las entidades territoriales: Alcance-limitaciones. Bogotá:

Corte Constitucional. Colombia. (1999). *Sentencia C-720 de 1999*. MP, Fabio Morón.

Corte Constitucional. Colombia. (2000). Sentencia C-727 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Colombia. (2014). Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Colombia. (2018). Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Estupiñán, L. (2012). El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Opinión Jurídica 11-21, p. 19-37. Medellín: Universidad de Medellín.

Fernández, J. (1991). *Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá. Imprenta Nacional.

Galindo, M & Malgesini, G. (1996). *Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes*. Madrid. Mc Graw Hill.

Girón, E. y Estupiñán, L. (2005, enero-junio). *Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial*. Revista Diálogos de saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales. N°22, pp. 57-79. Bogotá: Universidad Libre.

Henao, J. (2013). El poder municipal. Medellín: Biblioteca Jurídica.

Hernández, A. (2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Bogotá: Fedesarrollo.

Hernández, J. (2012). Instituciones informales y reforma del Estado: análisis al proceso de descentralización en Colombia. Madrid: GIGAPP Estudios.

Herrera, W. (2002). *Régimen municipal en Colombia*. Revista de Derecho, Universidad del Norte, (18), pp. 214-274. Barranquilla.

Jiménez, W. (2011). *Tres inconsistencias de la Constitución del 91 frente al tema territorial*. Prolegómenos, Vol. 14, N° 28, p. 251-262. Bogotá: Universidad Nueva Granada. Recuperado de: www.umng.edu.co

López, A. (2015). *La descentralización fiscal en Colombia a partir de la constitución de 1991*. [Trabajo de grado, Facultad de Derecho]. Medellín: Universidad de Antioquia.

Melo, J. (2017). *Historia mínima de Colombia*. México: Colegio de México.

Montecinos, E. (2006). *Tendencias del proceso de descentralización municipal en América Latina*. Studia Politicae, N° 08. Buenos Aires. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure.

Muñoz, Á. (2010) *Introducción a la economía*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Mutis, S. (2016, agosto 11). *Autonomía Territorial*. La República. Bogotá. [Versión electrónica]. Recuperado de www.larepublica.com.

Parada, R. (2004). *Derecho Administrativo I, Parte General*. Madrid: Marcial Pons, Madrid, 2004. pp. 35-56.

Penagos, G. (2003). *La descentralización territorial en el Estado unitario*. Vniversitas. Universidad Bogotá: Javeriana. Recuperado de http://javeriana.edu.co/jurídicas/pub.

Peralta, B. (2007). *Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas*. Manizales: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Recuperado de: http://eleuthera.ucaldas.edu.co.

Restrepo, D. (1998). Descentralización y neoliberalismo: balance de un proceso. Bogotá, Fondo Editorial CEIR.

Rodríguez, L. (2013). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Temis.

Suárez, Z. (2010). *Hacia una nueva organización territorial en Colombia. Propuesta de ajuste a los principios rectores del funcionamiento de las entidades territoriales dentro del nuevo contexto económico y competitivo mundial*. Bogotá: Universidad del Rosario.

SUELT, Vanessa. (2018). *La autonomía regional y local: una visión comparada. Aportes para el caso colombiano*. Bogotá. Universidad Javeriana. Recuperado de: www.javeriana.edu.co

Trujillo, A. (2007). *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá. Siglo del Hombre.

Younes, D. (2007). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.