

3

Diciembre 2024



# BIO Administración Pública

Revista Institucional del Departamento  
Administrativo de la Función Pública

Reorganización de las  
administraciones públicas  
para la paz y la vida



Función Pública

66 AÑOS

Artículo del Sr.  
Presidente de la  
República,  
Dr. Gustavo  
Petro

# 2

---

## **Territorio y Administraciones Públicas**

---



# Procesos de autonomía territorial departamental

**Didier Tavera Amado**

Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos (FND)

Abogado y Magíster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social de la  
Universidad de Alcalá, España

Correos electrónicos: [didier.tavera@fnd.org.co](mailto:didier.tavera@fnd.org.co) y [direccionejecutiva@fnd.org.co](mailto:direccionejecutiva@fnd.org.co)



## Dos siglos de transformaciones entre modelos descentralizados y centralistas

**H**istóricamente Colombia ha sido un país de regiones. Desde su independencia en 1810 hasta la actualidad ha atravesado por diferentes mecanismos de organización territorial, en los cuales se han arraigado tanto sistemas federalistas como centralistas. Se resalta la transición transcurrida en los siglos XIX y XX, destacando el proceso en el marco del radicalismo liberal, que a través de la Constitución de Rionegro (1863) instauró en

el país una estructura federal: los Estados Unidos de Colombia, otorgando a los estados una amplia autonomía al elegir su propio gobierno, establecer sus propias leyes y definir su política de recaudo de impuestos y la estructura de su presupuesto (Castillo & López, 2012).

---

*Históricamente Colombia ha sido un país de regiones. Desde su independencia en 1810 hasta la actualidad ha atravesado por diferentes mecanismos de organización territorial, en los cuales se han arraigado tanto sistemas federalistas como centralistas*

---

Este modelo fortaleció las finanzas de los estados federales porque aumentó el recaudo tributario per cápita por el sentido de pertenencia con su región. No obstante, el modelo federalista generó tensiones y conflictos entre los estados, llevándolos, inclusive, a guerras civiles con frecuencia, debilitando la unidad nacional y la capacidad de gobernabilidad del gobierno central (Kalmanovitz & López Rivera, 2019).

Bajo este contexto, se promulga la Constitución de 1886 que revierte las reformas federalistas, estableciendo un sistema centralista que predominó en el país por más de un siglo.

El sistema centralista adoptado por la Constitución de 1886 fue, en contraste con el establecido por la Constitución de Rionegro (1863), extremadamente centralista y las regiones perdieron su poder de forma significativa ya que los estados perdieron toda su autonomía y pasaron a ser departamentos controlados por el Gobierno central. Este sistema pretendía, por un lado, dar fin a los conflictos internos y por el otro, fortalecer la autoridad del presidente en las regiones, que era quien elegía a los gobernadores y alcaldes, y administraba las finanzas de todo el territorio nacional, dejando a los gobiernos subnacionales con una deficiente asignación de competencias y con una nula participación de los ingresos del Estado (Monroy & Rodríguez, 2021).





En el siglo XX, previo a la década de los años 90, en el marco de la Constitución centralista de 1886, se empieza a hablar nuevamente de descentralización, fortaleciéndose los fiscos seccionales y municipales, con el propósito de promover la participación de los Departamentos y Bogotá de un porcentaje del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y se incorpora el situado fiscal como herramienta para que las entidades territoriales participaran de los ingresos corrientes del Estado (Ley 33 de 1968), creándose entidades regionales de planificación que promovían proyectos de desarrollo económico (Sabogal & Castro, 2024).

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la implementación de diferentes políticas que pretendían fortalecer la autonomía y la descentralización territorial como las definidas en la Ley 33 de 1968. Otras políticas recentralizaban los recursos y mitigaban la autonomía de los gobiernos subnacionales, como la Ley 43 de 1975, que ordenó que parte de los recursos que recibían las regiones como participación del IVA tuvieran una destinación específica para atender gastos en educación a través del Ministerio de Educación (Sabogal & Castro, 2024).

Todo esto, en un contexto de muy bajo desarrollo social y económico regional, de ineficiencia en la prestación de servicios públicos en los territorios y una acentuada situación de violencia y desigualdad como consecuencia, en gran medida, de la concentración del poder en el Gobierno nacional que propiciaba muy poca autonomía a las entidades territoriales en la administración de sus recursos, evitando que las regiones atendieran sus propias demandas de manera eficiente.

Antes de la Constitución de 1991, las Leyes 3 y 11 de 1986 sentaron las bases sobre ordenamiento territorial al otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el régimen municipal. Esto promovió el avance de la delimitación de los ingresos y la descentralización fiscal de las entidades territoriales.

## **La última década del siglo XX y la conformación de un Estado unitario, descentralizado y con autonomía territorial**

**E**n la última década del siglo XX se expide la Constitución Política de 1991 que estableció a Colombia como un Estado organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, ubicándolas en el centro del ordenamiento territorial,



y haciéndolas titulares de autonomía, entendida como la capacidad que estas gozan para gestionar sus propios intereses regionales o locales, dentro de los límites de la Constitución (Ley 1.454 de 2011, art. 1).

Del marco constitucional, se pueden inferir tres dimensiones de autonomía territorial:

---

*Colombia ha sido un Estado de regiones que ha transitado cíclicamente a ordenamientos territoriales absolutamente descentralizados, como el federalista de la Constitución de Rionegro a centralistas como el que rigió bajo la Constitución de 1886*

---

- **Autonomía política:** se traduce en el derecho a elegir democráticamente y por voto directo a sus gobernantes en los respectivos niveles territoriales (Const., 1991, art. 267).
- **Autonomía fiscal:** brinda la potestad de: i) Reglamentar los tributos que hayan sido creados por el Congreso de la República. La carta magna prevé una competencia concurrente entre el Congreso de la República, las asambleas y los concejos, donde el primero deberá crear los tributos territoriales, definiendo sus aspectos básicos y luego las asambleas y concejos, a través de ordenanzas o de acuerdos definirán sus demás componentes; y ii) Participar en las rentas nacionales para lo cual la Constitución ha previsto, el sistema de reparto de las rentas nacionales entre las distintas entidades territoriales.
- **Autonomía administrativa:** comprende la facultad de conducir los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización y prestación de servicios públicos, la administración de sus bienes, la ejecución de sus recursos y la construcción de la infraestructura pública necesaria para garantizar los derechos y el bienestar de sus habitantes, como por ejemplo la potestad constitucional de la que disponen las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para aprobar los planes de desarrollo a iniciativa de los gobernantes de turno y la facultad de las entidades territoriales de crear sus propias plantas de personal.

Del contexto histórico podemos concluir que Colombia ha sido un Estado de regiones que ha transitado cíclicamente a ordenamientos territoriales absolutamente descentralizados, como el federalista de la Constitución de Rionegro a centralistas como el que rigió bajo la Constitución de 1886.



# La Constitución de 1991 y el proceso de autonomía política, fiscal y administrativa de los gobiernos subnacionales

## Autonomía política territorial

**C**on base en el mandato constitucional vigente tenemos que en materia de autonomía política se ha alcanzado el objetivo con mayor completitud y tanto alcaldes y gobernadores como los miembros de las corporaciones territoriales respectivas, son elegidos democráticamente por la población que pertenece a su jurisdicción, sin injerencia del Gobierno nacional. Existe participación ciudadana en las construcciones de planes de desarrollo territoriales y los gobiernos subnacionales son autónomos en la definición de sus metas plurianuales y presupuestos. Sobre este aspecto, en el marco de garantizar una mayor participación política de los territorios en la elaboración de las políticas públicas del orden nacional, se puede pensar en desarrollos normativos que amplíen la participación de las entidades locales en estos procesos.

## Autonomía fiscal territorial

Sistemáticamente desde diferentes sectores se cuestiona el ejercicio de la administración pública territorial para el cierre de brechas tanto sociales como económicas, pero lo cierto es que, la composición del recaudo de los ingresos del Estado colombiano no se alinea con las responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno ni con el mandato constitucional de garantizar un estado descentralizado con autonomía territorial, toda vez que alrededor del 80% del recaudo de los ingresos del Estado colombiano es del Gobierno nacional, el 16% de los municipios y solo el 4% es de los departamentos.

Para garantizar el papel de la autonomía fiscal en el desarrollo de los niveles descentralizados, el constituyente incluyó expresamente el principio, según el cual, “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Const., 1991, art. 356). Sobre este precepto constitucional, se puede concluir que la legislación y las disposiciones del orden nacional no han sido eficientes en su cumplimiento (Suelt Cock, 2015) y esto se puede observar en que de los ingresos corrientes del Gobierno nacional solo se



transfiere a través del Sistema General de Participaciones (SGP), el 27%<sup>1</sup> a las entidades territoriales para satisfacer necesidades básicas insatisfechas en educación, salud, agua y saneamiento básico. Objetivo que no se está logrando para la mayoría de las entidades territoriales al observar el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que de acuerdo con la última medición en 2022 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), más de 686 entidades territoriales (20 departamentos y 666 municipios) tienen un NBI mayor al total nacional (14,28%) (DANE, 2021).

En materia de autonomía fiscal, para el cierre de brechas económicas e incremento de la competitividad productiva en los territorios el escenario es aún más complejo al observar que, dentro de la composición de los ingresos totales de las entidades territoriales, un amplio porcentaje corresponden a los recursos que son transferidos por la nación a través del SGP, cuya destinación y manejo, como ya se mencionó, están determinados en detalle por la Constitución y la ley al cierre de brechas sociales en sectores específicos, y en menor proporción los ingresos están conformados por los tributarios y no tributarios, respecto de los cuales, algunas disposiciones legales les asignan destinaciones específicas para financiar gasto social.

De los ingresos tributarios y no tributarios de libre destinación (una vez descontados los porcentajes de destinaciones específicas), las entidades territoriales deben cubrir gastos operacionales, inversión y, en la mayoría de los casos, bajo un escenario que viola el mandato constitucional de no descentralizar competencias sin la previa asignación de recursos para atenderlas (Const., 1991, art. 356 ), priorizar el financiamiento de los faltantes en los programas sociales, que deberían ser atendidos en su totalidad con los recursos transferidos por el gobierno nacional como el Plan Alimentación Escolar (PAE).

Los municipios y departamentos se ven obligados a cubrir estos faltantes en la financiación de proyectos de inversión social como PAE y transporte escolar, con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) que están destinados a financiar proyectos de impacto regional que cierren brechas económicas. De esta forma,

1 El cálculo corresponde a la proporción de: el valor del presupuesto aforado para transferencias al SGP en el 2024 ( \$70, 5 billones), de acuerdo con la información publicada del decreto de liquidación del PGN 2024 a través del vínculo: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-235643%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-235643%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased); respecto los ingresos corrientes de la Nación 2024, publicados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (\$259,8 billones) [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-247796%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-247796%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).





los recursos con los que cuentan los gobiernos subnacionales para financiar la inversión que contribuyen al crecimiento económico son cada vez más escasos.

En conclusión, se puede decir que, los esfuerzos por aumentar la autonomía fiscal territorial no han sido suficientes y muchas entidades territoriales dependen en gran medida de las transferencias del gobierno nacional para financiar sus competencias que tampoco son suficientes para garantizar el cierre de brechas sociales ni económicas.

## Autonomía administrativa territorial

El ordenamiento territorial es la piedra angular del proceso de descentralización territorial en Colombia. Este debe procurar la correcta delimitación de las competencias y sus fuentes de financiación de los diferentes niveles de gobierno, definir sus funciones, establecer los mecanismos de asociatividad que permitan la concurrencia de fuentes para alcanzar objetivos supramunicipales, supradepartamentales y regionales y la participación ciudadana en el proceso de orientación y organización territorial.

Bajo este lineamiento, en el ámbito de la autonomía administrativa la Constitución dispuso que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe establecer la distribución de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido la Ley 1454 de 2011, establece que las entidades territoriales “son autónomas en definir su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales”.

---

*El ordenamiento territorial es la piedra angular del proceso de descentralización territorial en Colombia. Este debe procurar la correcta delimitación de las competencias y sus fuentes de financiación de los diferentes niveles de gobierno*

---

No obstante, hoy existen disposiciones normativas que limitan esta autonomía, como la Ley 617 de 2000, que estableció límites de gasto de funcionamiento a las entidades territoriales de acuerdo con unas categorías definidas por niveles de población e ingresos. Estas disposiciones desconocen las heterogeneidades entre entidades territoriales en cuanto a las necesidades administrativas para garantizar un adecuado ejercicio de sus competencias y contribuir al desarrollo económico y social de su territorio a través de proyectos de inversión. Por tal razón, los departamentos del país representados en la Federación Nacional de Departamentos (FND), presentaron ante el Congreso de la República, un proyecto de ley que garantiza la



sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales y la ejecución del gasto, eliminando los límites de gasto de funcionamiento definidos en la Ley 617 de 2000 y establecía un indicador de gasto que, sin interferir en la autonomía administrativa de cada entidad, fortalece la inversión territorial en procura del crecimiento económico de las regiones.

Desde el consenso departamental también se considera pertinente modificar el alcance de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, de tal forma que permita definir con mayor eficiencia las competencias por cada nivel de gobierno, es por esto que otro de los proyectos de ley liderado por los departamentos, que hoy cursan en el Congreso de la República, establece directrices que tienen como objetivo, delimitar competencias para el aparato productivo, permite a los departamentos coadyuvar como agentes para la gestión de las rentas de los municipios localizados en su jurisdicción, establece criterios generales de categorización territorial, define competencias en materia de gestión catastral territorial, administración de competencias y establece un sistema único de información territorial.

Si bien el camino para materializar este objetivo de lograr un Estado descentralizado y una verdadera autonomía territorial, sobre todo en la esfera fiscal, aún tiene mucho por recorrer. Es un tema que lidera las agendas del Legislativo, del Ejecutivo, de la sociedad civil, la academia y por supuesto de las entidades territoriales y sus agremiaciones. En este sentido, se celebra que hoy en el Congreso de la República, además de los ya mencionados, cursan trámites de proyectos de actos legislativos y de Ley que buscan mayores recursos para las regiones a través de las transferencias del SGP, que las entidades territoriales puedan aprobar directamente los proyectos de inversión del SGR, entre otros aspectos que, en conjunto, fortalecen la descentralización de los gobiernos subnacionales en procura del bienestar de los ciudadanos.

El proceso, para garantizar una verdadera autonomía, debe contemplar también el fortalecimiento institucional. Este tipo de ejercicio, en un marco de complementariedad, puede ser liderado en un esfuerzo mancomunado, por el Departamento Nacional de Planeación y los departamentos en pro del fortalecimiento de los municipios. Así mismo, es importante fortalecer e implementar nuevos mecanismos de concurrencia de fuentes que tengan por objetivo la financiación de iniciativas con impacto regional.



## La descentralización y la autonomía territorial y su relación directa con un proceso de Paz exitoso

**A**bordar el ordenamiento territorial en el contexto de lograr un proceso de paz efectivo en todo el territorio nacional es más que pertinente, teniendo en cuenta que poder lograr entidades territoriales sostenibles, con competencias claramente definidas que reconozcan la heterogeneidad de los diferentes territorios del país y que se garantice por parte del legislativo y el Gobierno nacional la suficiencia de recursos, es clave para mejorar la calidad de vida de las poblaciones, lo que está directamente relacionado con la meta de lograr la paz en los territorios (Osorio, 2022).

Se debe reconocer que las políticas centralistas promueven un deficiente desarrollo social y económico regional por la ineficiencia en la prestación de servicios públicos en los territorios, y que un proceso de autonomía territorial puede constituirse en un eje central en la construcción de la paz y la reconciliación en el país, ya que las gobernanzas locales son más eficientes y efectivas para responder por las necesidades propias de cada territorio al fomentar escenarios de diálogo para disminuir las tensiones sociales (Suelst-Cock, 2015).

---

*Se debe reconocer que las políticas centralistas promueven un deficiente desarrollo social y económico regional por la ineficiencia en la prestación de servicios públicos en los territorios, y que un proceso de autonomía territorial puede constituirse en un eje central en la construcción de la paz y la reconciliación en el país*

---



## Referencias

- Castillo, A., & López, E. (2012). Federalismo y reformas institucionales en Cundinamarca 1848 – 1890. *Documentos de Trabajo en Economía*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.  
[https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field\\_attached\\_file/federalismo-reformas-institucionales-cundinamarca.pdf](https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/federalismo-reformas-institucionales-cundinamarca.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (Constitución de Rionegro). (1863). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.  
<https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI-DIVIPO-LA-2021.xlsx>
- Duque, N. (2009). *La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del estado Subnacional en Colombia*. Administración & Desarrollo, 109-124.
- Duque, N. (2012). *Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial*. Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43501/44784>
- Kalmanovitz, S., & López Rivera, E. (2019). *Las cuentas del federalismo colombiano*. Universidad Externado de Colombia.  
<https://www.redalyc.org/journal/2739/273972249004/html/>
- Ley 33 de 1968. (1968, 15 de noviembre) “Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 32667.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250>
- Ley 43 de 1975. (1975, 12 de diciembre) “Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No.34.471.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=288>
- Ley 3 de 1986. (1986, 9 de enero). “Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 37304.  
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1558357>
- Ley 11 de 1986. (1986, 15 de enero). “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.” Congreso de la República. Diario oficial No. 37.310. 17.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>





Ley 1454 de 2011. (2011, 28 de junio) *"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*. Congreso de la República. Diario oficial No. 48.115.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Ley 617 de 2000. (2000, 6 de octubre). *"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"*. Congreso de la República. Diario Oficial el 9 de octubre de 2000 No. 44.188.

[Ley 617 de 2000 - Gestor Normativo - Función Pública \(funcionpublica.gov.co\)](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210)

Monroy, A., & Rodríguez, V. (2021). *Una visión comparada de las constituciones de 1863 y 1886*. Fundación Universitaria los Libertadores.

Osorio, J. D. (2022). Ordenamiento territorial en Colombia: dilemas de una cuestión no neutral bajo una coyuntura de construcción de paz. *Revista Nova et Vetera*, 8 (81).

<https://urosario.edu.co/Revista-NovaEtVetera/omnia/ordenamiento-territorial-en-colombia-dilemas-de-una-cuestion-no-neutral>

Sabogal, E., & Castro, J. M. (2024). *Análisis de la estructura Financiera Departamental, un llamado a la gobernanza basada en la descentralización fiscal*. Universidad Externado de Colombia.

Suelt-Cock, V. (2015). *La importancia de la autonomía local en la materialización de los acuerdos de paz. Aproximación iberoamericana a la construcción de una sociedad humana y democrática*. Grupo Editorial Ibáñez.





# Función Pública

