

**LA CATEGORIZACIÓN DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA, UN ESFUERZO  
INCONCLUSO Y ERRÁTICO**

**JUSTINE MELISSA PEREA GÓMEZ  
KEYLA MILENA DELÚQUEZ MEDINA**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
BOGOTÁ D.C.  
2020**

**LA CATEGORIZACIÓN DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA, UN ESFUERZO  
INCONCLUSO Y ERRÁTICO**

**JUSTINE MELISSA PEREA GÓMEZ  
KEYLA MILENA DELÚQUEZ MEDINA**

**DIRECTOR  
DR. AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA**

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
BOGOTÁ D.C.  
2020**

## TABLA DE CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 6  |
| Primera parte: Nociones generales de la categorización y diversificación del régimen municipal colombiano..... | 9  |
| Fundamento constitucional .....  | 9  |
| 1.1. Antecedentes .....  | 10 |
| 1.1.1. Primeros brotes de la categorización municipal en Colombia.....   | 10 |
| 1.1.2. Intento fallido de la categorización municipal.....   | 12 |
| 1.2. Propósitos de la Constitución Política de 1991 .....  | 14 |
| Desarrollos legislativos del Artículo Constitucional 320.....  | 16 |
| 2.1. Categorización municipal en Colombia .....  | 17 |
| 2.1.1. Ley 136 de 1994 y sus reformas.....   | 17 |
| 2.1.2. Trámite administrativo para la determinación de la categoría municipal. ....                            | 26 |
| 2.1.3. Estado actual de la categorización municipal en Colombia: vigencia 2020.....                            | 28 |
| 2.2. Régimen jurídico municipal diferenciado .....   | 33 |
| 2.2.1. Órganos de gobierno y administración municipal.....   | 34 |
| 2.2.2. Falta de iniciativa legislativa para lograr un régimen municipal diferenciado.....                      | 35 |
| Excepciones al régimen municipal.....  | 37 |
| 3.1. Regímenes especiales .....  | 38 |
| 3.1.1. Bogotá Distrito Capital. ....   | 38 |
| 3.1.2. Distritos especiales.....   | 40 |
| 3.1.3. Zonas de frontera, terrestres y marítimas.....  | 46 |
| 3.1.4. Territorios indígenas. ....   | 51 |
| 3.1.5. Algunas disposiciones que ordenan una distinción conforme al número de habitantes.....                  | 54 |
| 3.2. Análisis de las tendencias diversificadoras del régimen municipal colombiano .....                        | 57 |
| Segunda parte: Estudio de alternativas para la modernización de la institución municipal en Colombia.....      | 60 |
| La categorización municipal vista desde otro ángulo .....  | 60 |
| 4.1. Estudio comparado de la legislación municipal en países de Europa y América Latina ...                    | 61 |

|   |    |
|---|----|
| 4.1.1. Proliferación en la creación de municipios pequeños y la uniformidad de la legislación municipal en Europa.....  | 61 |
| 4.2. Taxonomías locales .....   | 64 |
| 4.2.1. Clasificación municipal de acuerdo a indicadores sociales. ....  | 64 |
| 4.2.2. Categorización municipal en relación con los recursos del sistema general de participaciones. ....               | 66 |
| 4.2.3. Tipología municipal - Departamento Nacional de Planeación (2015).....  | 67 |
| 4.2.4. Nueva medición de desempeño integral municipal- Departamento Nacional de Planeación (2017). ....                 | 69 |
| 4.2.5. Categorización según capacidades institucionales.....  | 71 |
| 4.2.6. Categoría municipal de ciudades capitales. ....  | 72 |
| 4.3. Propuesta diferencial de gobierno, administración y organización.....  | 73 |
| Reflexión sobre la gestión estratégica de la organización territorial local.....  | 77 |
| 5.1. Aciertos y desaciertos en la formulación de propuestas .....   | 77 |
| 5.1.1. Restricción en el número de municipios en Colombia. ....   | 77 |
| 5.1.2. Consecuencias de repartir el país por sus logros sociales. ....  | 79 |
| 5.1.5. La problemática en la delegación/cesión de funciones del gobierno central a las entidades territoriales.....     | 81 |
| 5.1.6. Tres modelos de gobierno local. ....   | 83 |
| 5.2. Recomendaciones.....   | 84 |
| 5.2.1. Replanteamiento de los criterios de categorización municipal consagrados en el Artículo 320 constitucional. .... | 84 |
| 5.2.2. Reducción en el número de categorías municipales. ....   | 86 |
| 5.2.3. Factores de diferenciación del régimen municipal. ....   | 87 |
| Conclusiones .....  | 89 |
| Bibliografía .....  | 92 |

### Lista de tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Categorización en el Decreto 222 de 1988 .....  | 13 |
| Tabla 2. Comparativo entre los propósitos constitucionales.....                                    | 15 |
| Tabla 3. Categorización municipal original de la Ley 136 de 1994 .....                             | 18 |
| Tabla 4. Categorización municipal de la Ley 617 de 2000.....                                       | 19 |
| Tabla 5. Distinción en el número de habitantes .....   | 21 |
| Tabla 6. Categorización municipal de la Ley 1551 de 2012.....                                      | 23 |
| Tabla 7. Categorización municipal del Decreto - Ley 2106 de 2019.....                              | 25 |
| Tabla 8. Distribución de los municipios según categorización. Resolución No. 2160 de 2019<br>..... | 29 |
| Tabla 9. Histórico. Distribución de los municipios según categorización.....                       | 30 |
| Tabla 10. Ejemplo .....  | 31 |
| Tabla 11. Distritos Especiales .....   | 43 |
| Tabla 12. Municipios en zonas de frontera terrestre con más de 70.000 habitantes .....             | 47 |
| Tabla 13. Municipios en zonas de frontera marítimas con más de 70.000 habitantes .....             | 48 |
| Tabla 14. Municipios en zonas de frontera terrestre con menos de 70.000 habitantes .....           | 48 |
| Tabla 15. Municipios en zonas de frontera marítima con menos de 70.000 habitantes .....            | 50 |
| Tabla 16. Identificación de los distritos especiales en la categorización municipal .....          | 58 |

### Lista de figuras

|  |    |
|--|----|
| Figura 1. Distribución de los municipios según categorización. Resolución No. 400 de 2019<br>..... | 29 |
|--|----|

## INTRODUCCIÓN

En Colombia, el municipio está concebido como una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y es, en sí, la unidad de constitución del territorio nacional. De ahí que, uno de los desarrollos más importantes para la organización del Estado y del diseño institucional intergubernamental, sea el interés por reconocer las diferentes dimensiones de la realidad territorial local en categorías que ha sido definida como un objetivo de rango constitucional en el Artículo 320. Esta norma establece como criterios de categorización los factores de población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica; y ordena al legislador procurar, mediante la categorización de los municipios, la diversificación legislativa municipal en cuanto a su organización, gobierno y administración.

A partir de una revisión normativa se encontró que, en comparación con la Constitución Política de 1991, los desarrollos legales han sido frágiles y bastante someros al reglamentar la categorización municipal.

Actualmente en Colombia existen alrededor de 1.101 municipios, los cuales están organizados en siete categorías que son: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta, organizados de mayor a menor. Aproximadamente 965 municipios, es decir cerca de un 87.6 %, pertenecen a la sexta categoría. Esta categorización no permite distinguir adecuadamente las diferencias existentes entre los municipios y promueve que la mayor parte del territorio quede confinado en los últimos niveles.

En esta perspectiva, la intención de ordenar el territorio en categorías de municipios, según la Carta Política, implica diversificar competencias, recursos y modelos de gobierno. Sin embargo, esta disposición nunca ha sido cabalmente desarrollada, y por el contrario hay un escenario en el que reina la uniformidad e igualdad del régimen municipal, que lo único que logra es profundizar las desigualdades estructurales de los municipios. Así las cosas, se entiende que además de insuficiente, la legislación sobre categorías de municipios viene siendo errática.

Entonces, el cuestionamiento será: ¿Corresponde la categorización municipal a la realidad del territorio colombiano? y ¿De qué sirve tener una categorización municipal si esta no conlleva a un régimen diferenciado? La modernización municipal en Colombia exige una categorización para diversificar los regímenes de gobierno local. La uniformidad jurídica frena el desarrollo de los municipios y perjudica a los pertenecientes al último eslabón.

La tesis se traza como objetivo por un lado analizar las leyes que se han expedido para categorizar los municipios con el fin de comprobar dos extremos: i) que estas leyes han sido insuficientes dados los propósitos del Artículo 320 de la Constitución, y ii) que algunas tendencias diversificadoras del régimen municipal aprobadas por el legislador son un claro desvío del mandato constitucional. Y por otro, procurar por una opción que mejore la percepción moderna de la institución municipal.

Con el presente documento se pretende comunicar que hace falta una categorización que distribuya los municipios en grupos más homogéneos, que correspondan con las particularidades de cada entidad, mejore las probabilidades de aprovechar sus potencialidades y ventajas, y que cumplan el propósito constitucional de contar con un régimen jurídico diferencial, que les permita cumplir mejor sus competencias.

Este trabajo está orientado bajo una línea de investigación de Estado, Globalización y Derecho Administrativo, en vista de que presenta iniciativas frustradas y desviaciones del legislador en su intención de alcanzar los objetivos del Artículo 320 de la Constitución para, con fundamento en ello, formular recomendaciones orientadas al logro de un municipio más moderno, que asegure el cumplimiento de sus funciones frente a las necesidades de sus habitantes y el logro de los objetivos institucionales.

Para abordar este tema, se pretende ubicar al lector dentro del marco constitucional, legal y doctrinal sobre la materia, por lo cual esta investigación cuenta con un enfoque metodológico que incorpora datos cuantitativos y cualitativos, aportados por el Departamento Nacional de Planeación y la Contaduría General de la Nación.

El estudio se divide en dos partes. La primera explora las preguntas problema y el objetivo es demostrar la omisión legislativa para dar cumplimiento al mandato constitucional. Para llegar a la anterior conclusión, se analizaron los antecedentes de la categorización propuesta por el constituyente de 1991, hasta llegar al planteamiento de los propósitos formulados en el Artículo 320. Para continuar con el estudio de los fundamentos legales, la forma en que se desarrollan los criterios categorizadores y la falta de iniciativa del Congreso, que evidencian la uniformidad legislativa municipal. En contraste, se examinaron los regímenes municipales especiales consagrados en la Constitución, a fin de evaluar la tendencia diversificadora.

En el análisis del resultado de la inequidad en la categorización y el régimen legal uniforme, muchos autores presentan avances importantes en la materia. Es por ello que la segunda parte está dedicada a exponer las diferentes posturas y culminar con una reflexión al respecto.



## **PRIMERA PARTE: NOCIONES GENERALES DE LA CATEGORIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL COLOMBIANO**

En Colombia, el Estado unitario ha sido el modelo de gobierno adoptado desde la Constitución de 1821, es así como el centralismo se manifestó en las distintas esferas estatales, trayendo como resultado el sometimiento de las entidades territoriales a un mismo régimen jurídico y a una organización político administrativa similar. Solo hasta el siglo XX, se inició un proceso de descentralización territorial, otorgando mayor autonomía y recursos a las entidades territoriales, mediante la implementación de diferentes reformas constitucionales, legales y reglamentarias. El constituyente de 1991, propuso al país un modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales, de manera que, en el Artículo 1o de la Constitución Política, quedó plasmada una organización en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales; convirtiendo así la descentralización territorial en un mecanismo para contrarrestar la concentración de poder en el nivel nacional y mejorar la presencia estatal en el nivel local.

Esta es la razón por la que en Colombia se plantea una distinción entre niveles de gobierno, siendo el municipio el último eslabón y el más importante. Por otra parte, desde la Constitución Política se plantean criterios diferenciadores en el Artículo 320, para establecer una categorización que busca el mejoramiento de la capacidad de respuesta del Estado en la provisión de bienes y servicios sociales. Sin embargo, dichos criterios no se encuentran descritos en la Constitución, solo son una mera enunciación, teniendo en cuenta que se trata de una materia de reserva legal.

### **Fundamento constitucional**

Para iniciar, realizaremos un análisis jurídico sobre la categorización municipal y su desarrollo constitucional, tomando como punto de partida las reformas constitucionales de 1945 y 1968, las cuales, introducen en el Artículo 198 de la Carta Política de la época, la posibilidad de plantear diferentes categorías de Municipios. Después, con el Decreto 222 de 1986, se evidenciaría la transición que hubo de un modelo centralista a un Estado unitario con descentralización en las entidades territoriales.

Finalizando con la Constitución de 1991, que, pretendiendo un avance hacia una mayor autonomía, reitera en el Artículo 320, la categorización municipal, ordenando al legislador dictar normas que busquen la diversificación legislativa municipal.

### **1.1. Antecedentes**

De acuerdo con el modelo de Estado Unitario, impuesto en Colombia, con la Constitución de Cúcuta de 1821, se implementó un fuerte sistema centralista y se dividió el territorio nacional en departamentos, los cuales a su vez están subdivididos en provincias, éstas en cantones y éstos en parroquias; todos organizados y administrados de manera uniforme, empleando el modelo proveniente de la Revolución Francesa, en la cual, las administraciones públicas territoriales deberían organizarse de manera igualitaria, quedando sometidas a las mismas disposiciones jurídicas.

De la misma manera, durante el siglo XIX, con la Constitución de 1886, el Estado queda territorialmente dividido en departamentos y municipios, sometidos igualmente al principio de uniformidad jurídica (Hernández, 2018).

Ahora, en el siglo XX, surge la iniciativa de reducir la uniformidad administrativa local, sustentada en el principio de igualdad, que consiste en el trato igualitario para situaciones similares y diferenciado para circunstancias desiguales, esto con el fin de lograr la eficiencia y racionalidad de la ley, atendiendo así las realidades que se debe regular.

#### **1.1.1. Primeros brotes de la categorización municipal en Colombia.**

Con la reforma constitucional de 1945, se estableció la posibilidad de categorizar los municipios, cuyo proyecto inicial pretendía instaurar una diferencia entre municipios y ciudades, según la población, empero, ello no quedó en el texto constitucional (Vidal J. , 1985), de modo que, lo que se introdujo con esta reforma constitucional en el Artículo 198 de la Carta política de

la época, fueron criterios de categorización de todos los municipios, con el fin de lograr distinto régimen para su administración<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta los primeros pasos que se habían dado con la reforma constitucional de 1945, el Artículo 63 del acto legislativo N° 01 de 1968, introduce una modificación al artículo en comento, no obstante, en cuanto al tema en cuestión, no se obtuvo cambio significativo y en consecuencia se plasmaron los mismos postulados<sup>2</sup>. A pesar de ello, el presidente Alberto Lleras Camargo, argumentó a favor de la diversificación municipal, declarando de esta manera que:

Uno de los más grandes problemas administrativos del país reside en la existencia constitucional de una sola división administrativa para lo municipal. Todo es municipio, lo mismo Bogotá o Medellín, Barranquilla, las capitales de los departamentos o las ciudades que no son grandes, y los municipios de escasa población y rentas mezquinas. La Constitución debe abrir la puerta al establecimiento de dos categorías de municipios cuyas distinciones y régimen administrativo puedan ser motivo de leyes posteriores (Lleras 1944).

Para esa época, queda expresado el deseo de fortalecer el municipio, con base en la idea que no es posible administrar bajo criterios, fórmulas y estructuras uniformes a todos, independientemente de su población, recursos e importancia económica. No obstante, no hubo desarrollo legal en la materia.

Así las cosas, Colombia era un Estado unitario clásico, en la cual los alcaldes eran agentes de libre nombramiento y remoción de los gobernadores y los gobernadores a su vez eran agentes del Presidente de la República, pues la Constitución de 1886, tenía una fuerte tradición centralista. No fue sino hasta la reforma del Acto Legislativo No. 1 de 1986 que se introdujo la elección popular de alcaldes. Con esta disposición, el municipio completó su autogobierno conformado por un concejo y un alcalde, ambos elegidos directamente por los habitantes del municipio (Correa, 1990).

<sup>1</sup> Artículo 88 del Acto Legislativo 1° de 1945 - la Ley podrá establecer diversas categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración

<sup>2</sup> Artículo 63 del Acto Legislativo 1° de 1968 - la Ley podrá establecer diversas categorías de Municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración

Esta reforma no empezó a regir de manera inmediata, pues se dieron dos años para su implementación, de manera que la primera elección popular de alcaldes fue en 1988.

El hecho que el alcalde adquiriera autonomía local implica que se le permitiera percibir directamente las necesidades de la gente en cuanto a salud, educación, agua potable, saneamiento básico y otras necesidades. Este acto es uno de los grandes logros de la descentralización, ya que, a pesar de que la Constitución de 1886 estaba edificada sobre el principio de centralización política y descentralización administrativa, el modelo centralista del país había hecho que la descentralización no fuera concretada. Fue así como, desde la década de los ochenta, se empezó a reconocer que el fortalecimiento de la participación ciudadana está relacionada a los procesos de carácter centralizador (Álvarez & Figueri, 2002).

### **1.1.2. Intento fallido de la categorización municipal.**

En ese sentido, con el fortalecimiento de la autonomía, se favoreció la gestión en el régimen legal de los municipios. En consecuencia, se expidieron diferentes leyes con el objetivo de descentralizar competencias, entre las cuales se encuentra la primera disposición legal sobre categorías de municipios desarrollada en el Decreto 222 de 1988, expedido con base en las facultades extraordinarias de la Ley 49 de 1987, según la cual, el presidente debía, “establecer las categorías de los municipios según la población, recursos fiscales e importancia económica de cada cual, con el único objeto de fijar los salarios mínimos y máximos de los Alcaldes Municipales y del Distrito Especial de Bogotá” (Decreto 222 de 1988).

Es así como distribuyó a los municipios en cinco categorías atendiendo aquellos factores de población, recursos fiscales e importancia económica, pero fueron exclusivamente para determinar los salarios mínimos y máximos que los Concejos Municipales y el Consejo Distrital de Bogotá pueden fijar para los respectivos alcaldes, que a partir del año de 1988 empezaron a ser elegidos por voto popular (Osorio, 2019).

El Departamento Nacional de Planeación, con asesoría de la Escuela de Administración Pública (ESAP), determinará el Índice de Categorización Municipal, teniendo en cuenta: La

población certificada por el DANE, los recursos fiscales certificados por el órgano que ejerza el control fiscal en el municipio o por la Oficina de Planeación Departamental y el índice de importancia económica<sup>3</sup> certificado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Tabla 1. *Categorización en el Decreto 222 de 1988*

| <b>Categoría</b> | <b>Denominación</b>    | <b>Características</b>  | <b>Número de municipios</b> |
|------------------|------------------------|---|-----------------------------|
| <b>1</b>         | Distritos Especiales   | Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla.  | 4                           |
| <b>2</b>         | Municipios Mayores     | Núcleos principales de las áreas metropolitanas.<br><br>Capitales de Departamento.<br><br>Los que tengan el correspondiente índice de categorización certificado. | 46                          |
| <b>3</b>         | Municipios Intermedios | Capitales de intendencias y comisarías.<br><br>Los municipios que tengan el correspondiente índice de categorización certificado.                                 | 52                          |
| <b>4</b>         | Municipios Menores     | Los que tengan el correspondiente índice de categorización certificado.   | 232                         |
| <b>5</b>         | Municipios Básicos     | Los demás que no obtengan el índice necesario para quedar en las categorías anteriores.   | 676                         |

Fuente: Ariel (1992)

<sup>3</sup> Para determinar el índice de importancia económica, el Departamento Nacional de Planeación podrá considerar factores con el promedio anual de ingresos brutos declarados por los industriales y comerciantes que ejerzan o realicen sus actividades dentro de las respectivas jurisdicciones municipales, el flujo anual de carga, los ingresos operacionales anuales de las entidades financieras, el valor total de los avalúos catastrales, el consumo de energía y los demás factores que reflejen la importancia económica del municipio

Por lo tanto, el decreto se limita a establecer una categorización para determinar el régimen salarial de los alcaldes, dejando de lado la intención diversificadora de los gobiernos locales, plasmada en las reformas constitucionales de 1945 y 1968, al Artículo 198 de la Constitución de 1886. Por ende, no se pudo avanzar en los propósitos de lograr una verdadera categorización municipal, por cuanto no se cumple con los objetivos ordenados por la Constitución, esto es, señalar distintos regímenes municipales para su administración.

## **1.2. Propósitos de la Constitución Política de 1991**

En respuesta, se dio inicio a un nuevo período en el que la descentralización fue protagonista, reconociendo la importancia del fortalecimiento de la autonomía municipal, como principio de organización territorial y como atributo de las entidades territoriales.

La Constitución Política de 1991, en el Artículo 320, tomó en consideración el principio de heterogeneidad territorial. En el proyecto de articulado sobre municipios propuestos por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en la Gaceta Constitucional No 43, se dispuso que:

Una de las limitaciones que acusa el proceso de descentralización tiene origen en la diversidad de los municipios. El propósito de definirlos como la entidad fundamental del ordenamiento territorial del país dotada de autonomía para el manejo y atención de los asuntos de su competencia con el fin de que sean el eje de la inversión pública, de la democracia de participación, de la modernización de la administración y del desarrollo, requiere su categorización, clasificación o tipificación de manera que se reconozcan las diferencias de naturaleza que distinguen su condición de unidades políticas, económicas y sociales dinámicas. Dicha categorización debe entenderse como un mecanismo orientado a producir efectos en materia de asignación de recursos y de funciones, así como sobre el régimen fiscal, las estructuras administrativas y el sistema de relaciones intergubernamentales (1991).

De tal manera que la categorización fue considerada como un instrumento idóneo desde la reforma de 1945, idea que fue retomada en la Constitución política de 1991, con el fin de fijar

parámetros diferenciales en los municipios, de forma que, pudieran atender los bienes y servicios de acuerdo a sus capacidades. El Artículo 320 de la nueva Carta dice así: “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Cabe resaltar que en esta Constitución se adiciona un nuevo criterio para clasificar los municipios, la situación geográfica, y se aumentaron los propósitos de la categorización para que se diferencie no solo su administración sino, además, su organización y gobierno, que es el fin al cual le apunta la norma constitucional. Por consiguiente, la categorización debería llevar a concepciones diversas, que incluso podrían presentar diferencias respecto del modelo constitucional del municipio (Hernández, 2018).

Tabla 2. *Comparativo entre los propósitos constitucionales*

|                             | <b>Criterios de Categorización</b>  | <b>Propósitos de la Categorización</b>  |
|-----------------------------|---|---|
| <b>Constitución de 1886</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población</li> <li>• Recursos fiscales</li> <li>• Importancia económica</li> </ul>                                 | Distinto régimen para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración</li> </ul>   |
| <b>Constitución de 1991</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población</li> <li>• Recursos fiscales</li> <li>• Importancia económica</li> <li>• Situación geográfica</li> </ul> | Distinto régimen para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización</li> <li>• Gobierno</li> <li>• Administración</li> </ul> |

Fuente: propia

Así las cosas, en cuanto a la *Organización*, la Constitución hace referencia al conjunto de disposiciones internas y órganos propios de la institución municipal. Esto, con el fin de que cada organización municipal refleje sus particularidades.

En cuanto al *Gobierno*, el constituyente de 1991 se refiere al tipo de denominación, competencias y origen de sus autoridades y la forma de designación de las mismas a nivel territorial.

Finalmente, respecto al propósito de obtener una *Administración* diferenciada, su importancia radica en que la ubicación de cada municipio en determinada categoría debería influir en la cantidad y clases de funciones administrativas, referidas principalmente a las responsabilidades sectoriales y territoriales.

En síntesis, el Artículo 320 de la Constitución tiene dos claros propósitos: en primer lugar, establecer diferentes categorías de municipios tomando para ello los criterios de población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. Por lo tanto, al incluir en la Carta la noción de categorías de municipios permitiría distinguir adecuadamente las diferencias existentes entre los 1.101 municipios. Además, al diferenciar los niveles competenciales por categorías, se podrá aliviar a los municipios menores de numerosas funciones que no pueden cumplir. Con el fin de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal mediante una real distinción en cuanto a las peculiaridades de los municipios para el ejercicio de sus competencias esenciales.

En segundo lugar, una vez establecidas las anteriores categorías, se debe señalar en cada una, distinto régimen en cuanto a su organización, gobierno y administración y todo esto con el fin de que exista una distribución diversificada de las competencias, en la que todos los municipios no estén igualmente obligados a cumplir las funciones homogéneamente atribuidas por la ley y se logre una racional distribución de recursos.

### **Desarrollos legislativos del Artículo Constitucional 320**

Con el objeto de dar cumplimiento a los propósitos planteados en el Artículo 320, la Constitución Política de 1991, exhortó al Congreso de la República para reglamentar la categorización municipal, de acuerdo con la población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y establecer distinto régimen en cuanto a su organización, gobierno y administración.



A continuación, se desarrollan dos aspectos. Inicialmente se expone lo concerniente al primer propósito constitucional y su respectivo desarrollo legal junto con las normas que la modifican o adicionan, esto es, un estudio respecto de los criterios empleados, el avance o retroceso de cada una de estas normas, y el estado actual de la categorización municipal en Colombia, donde se podrá observar con claridad la distribución de los 1.101 municipios en cada una de estas categorías. Más tarde se analiza el segundo propósito relacionado con los esfuerzos por lograr un régimen jurídico diferenciado en las condiciones establecidas en la carta política, siendo este el fin último al cual le apunta el Artículo 320.

## **2.1. Categorización municipal en Colombia**

Tenemos que, una vez expedida la Constitución Política de 1991, se han producido importantes desarrollos legislativos, tendientes a categorizar los municipios para distintos propósitos, sin embargo, es objeto de este capítulo determinar cuáles de esas leyes cumplen el fin último constitucional, esto es, procurar la diversificación municipal mediante la categorización de los municipios.

### **2.1.1. Ley 136 de 1994 y sus reformas.**

El primer desarrollo legal de la categorización municipal propuesta en el Artículo 320 constitucional, se dio con la Ley 136 de 1994. La finalidad de esta ley era la modernización, organización y funcionamiento de los municipios. Con el objeto de hacer una diferenciación en el trato a cada municipio, en razón de sus condiciones particulares, se introdujeron las disposiciones sobre las categorías municipales. En el proyecto de Ley 065 de 1992 se apostó como referente la profunda desigualdad regional, originada por el trato igualitario que se les daba a todos los municipios que conformaban el territorio nacional y que dejó consecuencias en términos de equidad.

La Ley 136 fue de iniciativa gubernamental y su propósito era modernizar la organización y el funcionamiento municipal. Fue en el trámite legislativo, en la Cámara de Representantes cuando se le introdujeron las disposiciones sobre las categorías de municipios con el fin de hacer una

diferenciación en el trato que a cada municipio en razón de sus condiciones particulares. En el debate, se deja de presente la preocupación por el tratamiento idéntico que se les venía dando a los municipios en el país y que dejó consecuencias desfavorables en términos de equidad con una profundización de la desigualdad regional. En el proyecto de ley se planteó que la categorización, sería pertinente para determinar la composición de los concejos municipales, diferenciar el pago por el valor de los honorarios de sus miembros y la exigencia diferencial en las calidades o requisitos para ser alcalde (Gaceta del Congreso No 154, 1992).

Con esto, se introdujeron las bases de la categorización territorial local, con fundamento en criterios como: El número de habitantes (población) y los ingresos anuales (recursos fiscales), como indicadores de sus condiciones socioeconómicas<sup>4</sup>. Con el objeto de clasificar los municipios de mayor a menor, estableció siete categorías que permiten ubicar a los municipios en la categoría especial y en las categorías primera a la sexta.

Tabla 3. *Categorización municipal original de la Ley 136 de 1994*

| <b>Categoría</b> | <b>Población</b>                   | <b>Recursos Fiscales/ ingresos anuales</b> |
|------------------|------------------------------------|--|
| <b>Especial</b>  | Superior a 500.001 habitantes      | Superior a 400.000 SMLMV                   |
| <b>1</b>         | Entre 100.001 y 500.000 habitantes | Entre 100.000 y 400.000 SMLMV              |
| <b>2</b>         | Entre 50.001 y 100.000 habitantes  | Entre 50.000 y 100.000 SMLMV               |
| <b>3</b>         | Entre 30.001 y 50.000 habitantes   | Entre 30.000 y 50.000 SMLMV                |
| <b>4</b>         | Entre 15.001 y 30.000 habitantes   | Entre 15.000 y 30.000 SMLMV                |
| <b>5</b>         | Entre 7.001 y 15.000 habitantes    | Entre 5.000 y 15.000 SMLMV                 |
| <b>6</b>         | Inferior a 7.000 habitantes        | Inferior a 5.000 SMLMV                     |

Fuente: propia

En consecuencia, pese a que la Constitución dispuso que la categorización sea acorde a cuatro criterios (la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica) solamente se hizo uso del factor poblacional y los ingresos anuales. Además, el criterio principal en la ley era el de los recursos fiscales, pues la norma dispone que si un municipio o distrito debe

<sup>4</sup> Artículo 6 de la Ley 136 de 1994. Los municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas

clasificarse en una categoría de acuerdo con su población, pero cuyos ingresos no correspondan con esta categoría, deberá clasificarse en la categoría correspondiente a la de sus ingresos anuales.<sup>5</sup>

Para el año 1999, como consecuencia de los crecientes gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y su limitación para generar recursos propios que los cubriera, (Gaceta del Congreso No 257, 1999), se propone un proyecto de ley que pretende incorporar una serie de elementos, tales como: la categorización, el fortalecimiento de los ingresos propios de los municipios y la definición de sus límites de gastos de funcionamiento (Ladino, 2017).

Tabla 4. *Categorización municipal de la Ley 617 de 2000*

| <b>Categoría</b> | <b>Población</b>                   | <b>Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)</b> |
|------------------|------------------------------------|--|
| <b>Especial</b>  | Superior a 500.001 habitantes      | Superior a 400.000 SMLMV                               |
| <b>1</b>         | Entre 100.001 y 500.000 habitantes | Entre 100.000 y 400.000 SMLMV                          |
| <b>2</b>         | Entre 50.001 y 100.000 habitantes  | Entre 50.000 y 100.000 SMLMV                           |
| <b>3</b>         | Entre 30.001 y 50.000 habitantes   | Entre 30.000 y 50.000 SMLMV                            |
| <b>4</b>         | Entre 20.001 y 30.000 habitantes   | Entre 25.000 y 30.000 SMLMV                            |
| <b>5</b>         | Entre 10.001 y 20.000 habitantes   | Entre 15.000 y 25.000 SMLMV                            |
| <b>6</b>         | Inferior a 10.000 habitantes       | Inferior a 15.000 SMLMV                                |

Fuente: propia

De tal forma que la Ley 617 de 2000 reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, modificando entre otras cosas, la categorización de los distritos y municipios, y ordeno que: Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> PARAGRAFO 1°. Ley 136 de 1994, Art 6. Los municipios con población considerada en la correspondiente categoría y que superen el monto de ingresos señalados, se clasificarán automáticamente en la categoría inmediatamente superior. Así mismo, los municipios que acrediten la población en la categoría correspondiente, pero cuyos ingresos no alcancen el monto señalado, se clasificarán en la categoría inmediatamente inferior.

<sup>6</sup> Artículo 2 de la Ley 617 del 2000. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación

Esta norma legal introdujo dos aspectos fundamentales. Por un lado, el cambio del criterio de recursos fiscales por el de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, conceptos utilizados para la categorización de los municipios, siendo el primero el que la carta constitucional dispuso como criterio categorizador.

El concepto de recursos fiscales se refiere a los ingresos corrientes de la administración central municipal, es decir, los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios, con excepción de los recursos de crédito, por analogía del concepto con el régimen previsto para el nivel nacional por el Artículo 358 de la Carta Política (Henao, 2015).

Los recursos fiscales, que servirán de base para realizar la categorización, según el decreto 1297 de 1994, son los correspondientes a los ingresos anuales ejecutados por el sector central de la administración distrital o municipal según el caso, en la vigencia fiscal inmediatamente anterior y estarán integrados por los ingresos corrientes, excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por la ley o acuerdo a un fin determinado.<sup>7</sup>

En cuanto al concepto de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para la categorización, la Ley 617 de 2000, en el párrafo 1o del Artículo 3 estableció: “Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por Ingresos Corrientes de Libre Destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado”. En consecuencia, ya no se habla de recursos fiscales como criterio de categorización, sino de Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

<sup>7</sup> Los ingresos corrientes son los tributos y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

Parágrafo 1. La totalidad de los ingresos tributarios formarán parte de la base aun cuando estén afectados por la ley con destinación específica.

Parágrafo 2. El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los recursos fiscales determinados en el presente artículo.

Por otro lado, aumentó el número de habitantes para los municipios de cuarta a sexta categoría, como se puede observar en la tabla 5, circunstancia que al parecer en poco o nada alteraría la categoría, pues como se verá más adelante, el criterio poblacional es secundario.

Tabla 5. *Distinción en el número de habitantes*

| <b>Categoría</b> | <b>Ley 136 de 1994</b>           | <b>Ley 617 de 2000</b>           |
|------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| <b>4</b>         | Entre 15.001 y 30.000 habitantes | Entre 20.001 y 30.000 habitantes |
| <b>5</b>         | Entre 7.001 y 15.000 habitantes  | Entre 10.001 y 20.000 habitantes |
| <b>6</b>         | Inferior a 7.000 habitantes      | Inferior a 10.000 habitantes     |

Fuente: propia

Al igual que la norma antecesora, se establecen excepciones, que de alguna manera permiten hacer una lectura de la categorización de forma especial. Con ello nos referimos a que un municipio o distrito que deba clasificarse en una categoría de acuerdo con su población, pero cuyos ingresos no correspondan con esta categoría, deberá clasificarse en la categoría correspondiente a la de sus ingresos corrientes. Una vez más predominan los recursos económicos de cada municipio, en tanto el mismo no está supeditado a la población.

La norma obliga a descender de categoría a las entidades que superen los porcentajes máximos de gastos de funcionamiento permitidos. Se establece una restricción de aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.<sup>8</sup>

Ahora bien, es dable afirmar que, aun cuando la ley no menciona el factor de situación geográfica, como criterio de categorización municipal, hace una leve aproximación, teniendo en cuenta que fija tres tipos de condiciones según la ubicación estratégica del municipio: los de frontera, los colindantes con Bogotá y los ubicados en jurisdicción de áreas metropolitanas. De modo que ordena la clasificación de mínimo cuarta categoría a los municipios de frontera, con

<sup>8</sup> Parágrafo 1o. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2o. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3o. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

población superior a 70.000 habitantes, de segunda a los municipios colindantes con el Distrito Capital con población superior a 300.001 habitantes.

El Artículo 85 de la Ley 617, hace mención a la forma como los municipios que conforman las áreas metropolitanas se clasificaban en la categorización municipal, teniendo en cuenta el número de habitantes: “Los distritos o municipios ubicados en jurisdicción de las áreas metropolitanas se clasificarán atendiendo únicamente al factor poblacional indicado en el Artículo 2. En todo caso, dichos municipios se clasificarán como mínimo en la categoría cuarta”. Sin embargo, con la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” en su Artículo 267, se deroga el mencionado artículo, razón por la cual habrá que tenerse en cuenta tanto el factor poblacional como el de Ingresos Corrientes de Libre Destinación para la clasificación en las categorías municipales de las áreas metropolitanas.

El Artículo 6 de la Ley 136 de 1994 fue modificado nuevamente por la Ley 1551 de 2012. Esta normatividad se dio con el propósito de modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Al respecto, el proyecto de ley plantea como meta fundamental, proporcionar a las entidades territoriales claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública y reconocer la autonomía política, fiscal y administrativa del municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado (Henaó, 2015).

Como resultado, se incluyeron algunos elementos a esta categorización, adicionales a la población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), que son mencionados por la norma superior, pero no habían sido desarrollados en las leyes anteriores; factores como: Importancia económica y situación geográfica.<sup>9</sup>

Hasta cierto punto es factible pensar que esta ley por primera vez incluye como factores de categorización la totalidad de los criterios dispuestos por la Constitución en el Artículo 320. Sin embargo, veremos que no es así, debido a que el elemento geográfico no se desarrolla en este artículo, pues al hacer una lectura de las categorías, es evidente la utilización de los aspectos de

<sup>9</sup> Artículo 7 de la Ley 1551 del 2012. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica.

población, Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) e importancia económica. Con base en estos componentes, se establecen tres grupos: Grandes municipios, municipios intermedios y municipios básicos, en los cuales se ubican las 7 categorías definidas en la Ley 617 de 2000.

Tabla 6. *Categorización municipal de la Ley 1551 de 2012*

|                                   | <b>Categoría</b> | <b>Población</b>                     | <b>Ingresos corrientes de libre<br/>destinación</b> | <b>Importancia<br/>económica</b> |
|-----------------------------------|------------------|--------------------------------------|---|----------------------------------|
| <b>Grandes<br/>Municipios</b>     | <b>Especial</b>  | Superior a 500.001 habitantes        | 400.000 SMLMV                                       | Grado uno                        |
|                                   | <b>1</b>         | Entre 100.001 y 500.000 habitantes   | Superiores a 100.000 y hasta de 400.000 SMLMV       | Grado dos                        |
| <b>Municipios<br/>Intermedios</b> | <b>2</b>         | Entre 50.001 y 100.000 habitantes    | Superiores a 50.000 y hasta 100.000 SMLMV           | Grado tres                       |
|                                   | <b>3</b>         | Entre 30.001 y 50.000 habitantes     | Superiores a 30.000 y hasta 50.000 SMLMV            | Grado cuatro                     |
|                                   | <b>4</b>         | Entre 20.001 y 30.000 habitantes     | Superiores a 25.000 y hasta 30.000 SMLMV            | Grado cinco                      |
| <b>Municipios<br/>Básicos</b>     | <b>5</b>         | Entre 10.001 y 20.000 habitantes     | Superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLMV            | Grado seis                       |
|                                   | <b>6</b>         | Igual o inferior a 10.000 habitantes | No superiores a quince mil 15.000 SMLMV             | Grado siete                      |

Fuente: propia

Este último elemento -importancia económica- se determina y certifica teniendo en cuenta el aporte del municipio a la generación de Producto Interno Bruto dentro de su departamento. Empero, la ley estableció siete grupos, de manera que la metodología del DANE busca la mayor homogeneidad por sus características económicas dentro de cada grupo<sup>10</sup> (Osorio, 2019).

El Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de los municipios, puede ser un factor que dificulte determinar esta categorización, dado que, en la práctica, resulta complejo calcular el PIB

<sup>10</sup> Parágrafo 2o. Se entiende por importancia económica el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, será responsable de calcular dicho indicador.

por municipio. Que ha sido reiterada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, entidad responsable de calcular este indicador de Importancia Económica Municipal, cuando en el alcance de la metodología para su cálculo establece que: el alcance del Indicador de Importancia Económica Municipal es la obtención del valor agregado por rama de actividad económica por municipios, debido a que a partir de la Ley 1551 de 2012, “se entiende por importancia económica el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento” y, teniendo en cuenta que a nivel municipal no es posible la medición de un PIB. La expresión *peso relativo* se define como la distribución del valor agregado del departamento entre cada uno de sus distritos y municipios ubicados en su jurisdicción, a partir de una estructura obtenida con indicadores sectoriales directos e indirectos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2015).

Para efectos de la categorización de los municipios, la inclusión de la variable importancia económica es fútil, no muestra alteración, ni modifica los criterios fundamentales de categorización definidos por la Ley 617 de 2000, los cuales continúan como los elementos que definen la categorización del nivel básico de la descentralización.

Por otra parte, al igual que lo hizo la del 2000, la Ley 1551 dispone de una categorización especial en relación con la situación geográfica, esta parece ser la forma en que la norma hace uso de este factor. Dicha inclusión indica que los municipios de frontera con población superior a 70.000 habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. Con la mala suerte que no se incluyeron los municipios colindantes con Bogotá.

Además, esta ley no ha significado ninguna modificación en las categorías existentes hasta el momento, pues los requisitos para que un municipio se encuentre en una u otra categoría, son los mismos fijados desde la Ley 617. Nuevamente el criterio de categorización principal son los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), pues integra la directriz en la que se ordena que, si un municipio o distrito, de acuerdo con su población, debe clasificarse en una categoría, pero sus ingresos no corresponden con esta, deberá clasificarse en la categoría que corresponda a sus ingresos corrientes.



La más reciente y actual modificación a la categorización para municipios y distritos, propuesta en el Artículo 6 de la Ley 136 de 1994, se dio con el Decreto - Ley 2106 de 2019, por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

Respecto de la normatividad anterior, la diferencia no es mucha. Los criterios principales son: población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación, siendo este último el protagonista. Por segunda vez, se incluye el criterio de *situación geográfica*, como factor de categorización, pero al revisar cada categoría, no es usado como determinante, debido a que no hay mención alguna.

Desaparece el criterio de importancia económica, que fue incluido por primera y única vez en la Ley 1551, pero desempeñaba un papel laxo dentro de la categorización, cobraba poca importancia a la hora de determinar si el municipio pertenecía a una u otra categoría. Respecto a la mínima aproximación al criterio geográfico, corre la misma suerte que la Ley 1551, es decir, solo se tienen en cuenta los municipios fronterizos por su ubicación estratégica.

Tabla 7. *Categorización municipal del Decreto - Ley 2106 de 2019*

|                               | <b>Categoría</b> | <b>Población</b>                     | <b>Ingresos Corrientes de Libre Destinación</b> |
|-------------------------------|------------------|--------------------------------------|---|
| <b>Grandes Municipios</b>     | <b>Especial</b>  | Superior a 500.001 habitantes        | 400.000 SMLMV                                   |
|                               | <b>1</b>         | Entre 100.001 y 500.000 habitantes   | Superiores a 100.000 y hasta de 400.000 SMLMV   |
| <b>Municipios Intermedios</b> | <b>2</b>         | Entre 50.001 y 100.000 habitantes    | Superiores a 50.000 y hasta 100.000 SMLMV       |
|                               | <b>3</b>         | Entre 30.001 y 50.000 habitantes     | Superiores a 30.000 y hasta 50.000 SMLMV        |
|                               | <b>4</b>         | Entre 20.001 y 30.000 habitantes     | Superiores a 25.000 y hasta 30.000 SMLMV        |
| <b>Municipios Básicos</b>     | <b>5</b>         | Entre 10.001 y 20.000 habitantes     | Superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLMV        |
|                               | <b>6</b>         | Igual o inferior a 10.000 habitantes | No superiores 15.000 SMLMV                      |

Fuente: propia

De lo anterior se entiende que, en comparación con lo dispuesto en el Artículo 320 superior, las normas que lo desarrollan han sido precarias y someras al reglamentar la categorización territorial. En ese sentido, el marco normativo no ha tomado en cuenta la totalidad de los factores de categorización para el funcionamiento de las diferentes categorías. Asimismo, la norma principal, la Ley 136 de 1994, introdujo las bases de categorización municipal, las cuales, aunque han sido objeto de ajustes mediante otras leyes, no han cambiado en número, denominación de las categorías, y en cuanto a los criterios de categorización, los recursos económicos son lo primordial.

Las normas posteriores que la modifican, que son la Ley 617 de 2000, la Ley 1551 de 2012 y el Decreto - Ley 2106 de 2019, utilizan, en el caso de la primera, solamente a la población y los recursos como criterios de categorización, igual que lo hizo la Ley 136; y en el caso de la segunda, aunque plantea que los criterios de categorización son los cuatro que establece la Constitución, termina utilizando los mismos que la Ley 617. En cuanto a la última, ni siquiera se hace mención a los cuatro criterios categorizadores de la Constitución Política. Respecto a la situación geográfica como criterio determinante para la categorización, no es claro el alcance que pretende la norma.

Un aspecto importante por resaltar de la Ley 1551 y que la diferencia de las normas anteriores, es que introduce de manera tímida una especie de supracategorización (Duque, 2017), mediante la cual reúne a las entidades de nivel local en 3 grupos (municipios grandes, intermedios y básicos) y aunque lo contemple, poco es el interés por reconocer las diferentes dimensiones de la realidad territorial en categorías con amplio contenido cualitativo. Teniendo en cuenta que esta no aparece en ninguna parte de la disposición como condición para el otorgamiento de competencias o régimen de administración diverso, esta agrupación meramente enunciativa no repercute en un régimen diferenciado.

### **2.1.2. Trámite administrativo para la determinación de la categoría municipal.**

El procedimiento para realizar la categorización de los municipios y distritos, inicia con el análisis del criterio de población; esto es, clasificar previamente el municipio en la categoría que

corresponda según su población, tomando como base la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), sobre población para el año anterior.

Posteriormente, se debe analizar el criterio de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), con base en la certificación expedida por el Contralor General de la República, sobre los ingresos recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y estos. Sobre el particular, se deben convertir los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) certificados, en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMLMV) del año al cual corresponden estos ingresos, una vez definidos en términos de Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, se identifica la categoría que corresponda. Así las cosas, se pueden presentar dos escenarios:

Un primer evento, que no ofrece contratiempo alguno, pues es la regla general contemplada en la ley, consistente en que la categoría sea la misma tanto por población como por Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), o que se presente la situación prevista en el párrafo 1o del Artículo 6 de la Ley 136 de 1994, modificado por el Artículo 153 del Decreto - Ley 2106 de 2019, consistente en que difiera la categoría por población y por Ingresos Corrientes de Libre Destinación, ante esta situación, por una parte tenemos que, los municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales definidos para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior, y por otra parte, los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales no alcancen el monto definido para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación. A riesgo de ser muy reiterativos, queda claro que, en términos de categorización, priman los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

En todo caso, de acuerdo al párrafo 2o del Artículo 6 de la Ley 136 de 1994, modificado por el Artículo 153 del Decreto - Ley 2106 de 2019, se limita la posibilidad de aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Contralor General de la República, remitirán a los alcaldes esta certificación, a más tardar el 31 de julio de cada año. Una vez surtido el procedimiento anterior, los alcaldes determinarán, mediante decreto expedido antes del 31 de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo municipio para el año siguiente. En caso de no expedir este decreto en el término señalado, la certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

De conformidad con el párrafo 4 del Artículo 6o de la Ley 136 de 1994, modificado por el Artículo 153 del Decreto 2106 de 2019, dispone que los municipios de frontera con población superior a 70.000 habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. Respecto de los cuales ya se encuentran autocategorizados, previo reporte del Ministerio del Interior a la Contaduría General de la Nación.

### **2.1.3. Estado actual de la categorización municipal en Colombia: vigencia 2020.**

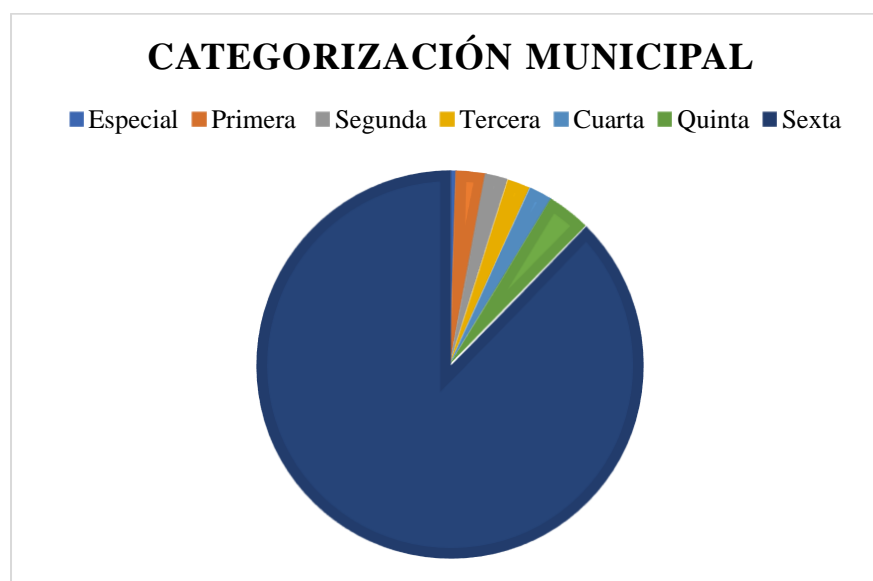
Una vez expuesto el tránsito legislativo de la categorización municipal, es oportuno hacer una revisión de la Resolución No. 400 de 2019, expedida por la Contaduría General de la Nación:

Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019 para la vigencia del año 2020. Con el objeto de observar, examinar y estudiar el comportamiento que tienen aquellas directrices legales y su aplicación en el territorio nacional (2019).

Tabla 8. *Distribución de los municipios según categorización. Resolución No. 2160 de 2019*

|                               | Vigencia 2020   |                      |            |
|-------------------------------|-----------------|----------------------|------------|
|                               | Categoría       | Número de Municipios | Porcentaje |
| <b>Grandes Municipios</b>     | <b>Especial</b> | 5                    | 0.45%      |
|                               | <b>1</b>        | 27                   | 2.45%      |
|                               | <b>2</b>        | 21                   | 1.90%      |
| <b>Municipios Intermedios</b> | <b>3</b>        | 21                   | 1.90%      |
|                               | <b>4</b>        | 22                   | 1.99%      |
| <b>Municipios Básicos</b>     | <b>5</b>        | 40                   | 3.63%      |
|                               | <b>6</b>        | 965                  | 87.64%     |
|                               | <b>Total</b>    | 1.101                | 100%       |

Fuente: propia, basada en Contaduría General de la Nación – Categorización de municipios para la vigencia 2020

Figura 1. *Distribución de los municipios según categorización. Resolución No. 400 de 2019*

Fuente: propia, basada en Contaduría General de la Nación – categorización de municipios para la vigencia 2020.

Tal como lo indica el gráfico anterior, queda en evidencia que no hay una categorización homogénea, en vista que el 91.27 % del territorio nacional, es decir, 1.005 municipios hacen parte de la categoría denominada *Pequeños municipios*; un mínimo grupo del 5.79 % son *Municipios intermedios* y el 2.9 % hacen parte del selecto grupo de *Grandes municipios*.

Ahora bien, como se puede ver a continuación, esa tendencia se ha mantenido en el tiempo y es la constante en virtud de que, desde la creación de estas categorías, ha sido imposible para el legislador evitarlo. Entonces, ¿Cuál es el sentido de conservar tantas categorías?

Tabla 9. *Histórico. Distribución de los municipios según categorización*

| Categoría       | Cat. Vigencia 2005 |               | Cat. Vigencia 2010 |               | Cat. Vigencia 2015 |                |
|-----------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|----------------|
|                 | No. Municipios     | %             | No. Municipios     | %             | No. Municipios     | %              |
| <b>Especial</b> | 4                  | 0.36 %        | 6                  | 0.54 %        | 7                  | 0.63 %         |
| <b>1</b>        | 15                 | 1.36 %        | 16                 | 1.45 %        | 23                 | 2.08 %         |
| <b>2</b>        | 18                 | 1.64 %        | 15                 | 1.36 %        | 20                 | 1.81 %         |
| <b>3</b>        | 12                 | 1.09 %        | 17                 | 1.54 %        | 14                 | 1.27 %         |
| <b>4</b>        | 18                 | 1.64 %        | 27                 | 2.45 %        | 32                 | 2.90 %         |
| <b>5</b>        | 33                 | 3 %           | 24                 | 2.17 %        | 38                 | 3.45 %         |
| <b>6</b>        | <b>950</b>         | <b>86.5 %</b> | <b>996</b>         | <b>90.4 %</b> | <b>965</b>         | <b>87.10 %</b> |
| <b>SIN</b>      | 47                 | 4.28 %        | -                  | -             | 2                  | 0.18 %         |
| <b>Total</b>    | 1.097              | 100 %         | 1.101              | 100 %         | 1.101              | 100 %          |

Fuente: propia, basada en Contaduría General de la Nación

Ello puede ser el resultado de que, primero, no se hace uso de la totalidad de los criterios categorizadores dispuestos en la norma superior, o las leyes que los desarrollan hacen una interpretación vaga y mediocre de los mismos, por cuanto:

- a) Los protagonistas en la categorización establecida en la Ley 136 de 1994, son los criterios de población y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, los cuales han sido tomados como factores cuantitativos que se limitan a la revisión de cifras y no son desagregados para articular la dimensión cualitativa.

- b) Pese a ello, el criterio de categorización municipal principal son los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, ya que un municipio o distrito, de acuerdo con su población, debe clasificarse en una categoría, pero, si sus ingresos no corresponden con esta, deberá clasificarse en la categoría que corresponda sus ingresos corrientes. Lo que genera que el factor determinante sea este, ocasionando que muchos municipios se conglomeren en las dos últimas categorías, solo por contar con Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) bajos. En la tabla 10, se ilustra cómo se equiparán municipios que de conformidad con la clasificación propuesta por el Artículo 6 de la Ley 136 de 1994, modificado por el Artículo 153 del Decreto 2106 de 2019, de acuerdo al número de habitantes, pertenecen a las primeras categorías con municipios con 100 veces menos su población.

Tabla 10. *Ejemplo*

| <b>Categoría</b> | <b>Municipio</b> | <b>Población</b> | <b>ICLD</b>       |
|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 6                | <b>Ciénaga</b>   | <b>120.071</b>   | <b>17.098.228</b> |
| 6                | Palmar           | 1.361            | 1.326.081         |
| 5                | <b>Sahagún</b>   | <b>107.636</b>   | <b>13.098.914</b> |
| 5                | Medina           | 8.014            | 1.998.898         |

Fuente: propia, basada en Contaduría General de la Nación, vigencia 2020

- c) La Ley 1551 de 2012, ha sido la única en implementar el grado de importancia económica, el cual se determinaba y certificaba teniendo en cuenta el aporte del municipio a la generación de Producto Interno Bruto dentro de su departamento. No obstante, no permite un cambio de categoría, porque ello solo se puede conseguir cuando se aumentan los Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Lo que fue modificado por el Decreto - Ley 2106 de 2019, tomando nuevamente como criterios de categorización la población y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.
- d) En cuanto a la situación geográfica, la cual ha sido incorporada a la Ley 136 de 1994, desde la modificación realizada por la Ley 617 de 2000, con una mínima aproximación y en la Ley 1551 de 2012 con una mera enunciación, no se ha podido implementar en su debida forma.

Y segundo esta categorización no refleja la heterogeneidad del territorio colombiano, por tanto, no se toman en cuenta las diversas condiciones y características de los 1.101 municipios, tales como: municipios cafeteros, municipios mineros, municipios ribereños, municipios fronterizos, aledaños a áreas metropolitanas, municipios con población indígena, con población afro descendiente y municipios con un reducido o con alto volumen de población, etc. (Osorio, 2019).

Así mismo, presenta brechas en el desarrollo de sus territorios, las cuales son un reflejo, entre otros aspectos, de las trampas de la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de condicionamientos históricos estructurales.

Estas diferencias se evidencian entre los departamentos del país y al interior de los mismos. En este sentido, resulta preocupante, por ejemplo, que el ingreso por habitante de Bogotá sea entre 5 y 6 veces superior al de departamentos como Chocó o Vaupés, o que el porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) sea menos de 20 % en Bogotá, el Valle o los departamentos de la zona cafetera, y que en La Guajira, Vichada y Chocó supere el 65 %. Así mismo, y como consecuencia de lo anterior, existe una gran heterogeneidad en términos de educación y desarrollo de competencias. En la Guajira, Chocó, Guaviare, Vaupés y Vichada, la tasa de analfabetismo es superior al 20 %. En Bogotá, Atlántico, Quindío, Risaralda, San Andrés o Valle del Cauca, ésta es cercana o inferior a 6 % (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2010).

Ahora, si bien existen disparidades notorias entre los departamentos, las desigualdades al interior de los mismos son aún más evidentes. En el departamento de Bolívar, por ejemplo, se encuentra que mientras el porcentaje de la población con NBI en Cartagena es cercano a 25 %, en doce municipios del mismo departamento como San Jacinto, El Carmen de Bolívar o Santa Rosa, este porcentaje supera el 76 %. Algo similar ocurre al comparar, por ejemplo, el área metropolitana del Valle de Aburrá ubicada en la zona central del departamento de Antioquia, con municipios del mismo departamento ubicados en las áreas costeras como Necoclí o San Juan de Urabá. En el departamento del Meta, por ejemplo, los ocho municipios con mejores condiciones de desarrollo promedian una tasa de analfabetismo de 6,6 %, y los cinco municipios con peores condiciones



promedian una tasa de 24,4 %. De forma similar, en Boyacá existen 16 municipios con una tasa promedio de analfabetismo de 6,5 % y 4 municipios con una tasa de 24,7 % (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2010).

Es por esto que el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos 2010-2014* aprobado mediante Ley 1450 de 2011, contiene un enfoque regional que parte de reconocer las diferencias locales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades económicas, sociales y culturales de las entidades territoriales. Pretendía lograr niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional.

No obstante, es ostensible la ausencia de diversidad en los diferentes niveles de desarrollo, condiciones sociales y culturales, capacidades institucionales, y la falta de identificación de las potenciales, carencias y necesidades reales de los entornos locales. A esta gran variedad de tipologías de entidades locales se les debe permitir contar con una diversidad jurídica para el ejercicio de sus competencias, los recursos que se destinan a su cumplimiento y los órganos políticos y administrativos que dirigen sus destinos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2015).

Se necesita una categorización que distribuya los municipios en grupos equivalentes y más homogéneos, en vista que el objetivo de esta categorización, es concretar el gran reto que tienen las entidades territoriales, consistente en cumplir con las diferentes y complejas competencias dadas por el gobierno nacional, mediante el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal enmarcada en la carta política de 1991 y demás normas vigentes.

## **2.2. Régimen jurídico municipal diferenciado**

La Constitución Política es clara en señalar que el propósito de esta categorización es el establecimiento de regímenes diferenciados en materia de organización, gobierno y administración. De modo que, de antemano, es conveniente mencionar que órganos conforman el

municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, para finalmente culminar con una revisión normativa que demuestre los avances en la materia.

### **2.2.1. Órganos de gobierno y administración municipal.**

En apartes anteriores, se advierte cuál es la intención de la Constitución al señalar una distinción en términos de *administración, organización y gobierno*. Acto seguido, en lo que se refiere a los órganos de gobierno y administración, todos los municipios cuentan con una estructura administrativa, compuesta por el alcalde, el concejo municipal, las secretarías, departamentos administrativos, establecimientos públicos, el órgano de control, la personería y la distribución territorial en comunas y corregimientos con la correspondiente organización de Juntas Administradoras Locales.

El jefe de la administración local y representante legal del municipio es el alcalde, quien constituye la primera autoridad de policía, que, a partir de la reforma de 1986, es elegido popularmente, y desde el Acto Legislativo No. 2 de 2002, para períodos institucionales de cuatro años, sin posibilidad de ser reelegido para el período inmediatamente siguiente.

Así entonces, será el alcalde quien deberá distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos. No todos los municipios necesitan contar con las mismas secretarías o departamentos administrativos, así mismo el sector descentralizado por servicios.

El Concejo Municipal es una Corporación Político Administrativa y Pública, elegida popularmente para períodos de cuatro años, integrado por no menos de 7 ni más de 21 miembros, llamados Concejales, quienes cumplen funciones constitucionales de Control Político sobre la Administración Municipal. Constituye una de las instituciones más representativas del derecho constitucional y administrativo colombiano; su conformación refleja el ejercicio puro de la democracia desde lo local, por ser una Corporación Pública, que, dada su naturaleza, permite mayores oportunidades de contacto directo entre la población y el Estado.

El control fiscal en los municipios y distritos está a cargo de las Contralorías Municipales, que son entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. Los municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera, podrán crear y organizar sus propias contralorías, en los demás, la vigilancia de la gestión fiscal la ejercerá la contraloría departamental. La organización corresponde a los concejos municipales, los contralores son elegidos para un periodo igual al de los alcaldes.

El Personero Municipal es un servidor público que hace parte del Ministerio Público, a quien le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público, la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y el control administrativo en el municipio; es elegido por el Concejo para el período que fije la ley (Concepto 2321, 2017).

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora. Estas se constituyen como corporaciones públicas elegidas popularmente en cada localidad, para períodos de cuatro años, integradas por no menos de tres ni más de nueve miembros, de acuerdo con el tamaño de cada localidad, que deberán coincidir con el período del alcalde y de los Concejos Municipales.

### **2.2.2. Falta de iniciativa legislativa para lograr un régimen municipal diferenciado.**

La Ley 1454 de 2011, fue pionera en hacer mención de la diversificación, pues en su Artículo 24, denominado; diversificación de los regímenes municipales por categorías, dispone:

Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal, la ley, con fundamento en el Artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración. En todo caso, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, serán parámetro para todas las políticas sociales (2011).

Pero esto constituyo simplemente eso, una mención o, dicho de otra forma, una transcripción de la disposición constitucional, debido a que fue meramente enunciativo, puesto que se limita a reiterar sin desarrollar.

Para mayor oprobio esta misma ley dispone en el Artículo 37, entre otras medidas, que el Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a “la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del Artículo 320 de la Constitución Política (Ley 1454, 2011). Y así, continuamos como desde 1945 en el punto cero de la categorización municipal (Hernández, 2018).

La Ley 1551 de 2012 y el Decreto - Ley 2106 de 2019, se han referido al tema, la primera en el párrafo 6o del Artículo 7, indicando que:

Los municipios pertenecientes a cada una de las distintas categorías, tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración. El régimen correspondiente a cada categoría será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Las comisiones especiales de ordenamiento territorial del Congreso de la República tendrán activa participación en el proceso de formación (2012).

Como consecuencia de lo anterior, es dable afirmar que el Congreso tenía hasta el 6 de julio del 2014, para reglamentar la materia; el Artículo 50 de esta ley dispone que, la norma rige a partir de su publicación, esto es el 6 de julio de 2012, fecha en que se publicó en el Diario Oficial No. 48.483; sin embargo, a la fecha han transcurrido más de 7 años y aún no hay avances al respecto por parte del Congreso, por cumplir con este estamento constitucional y legal. Lo que constituye una omisión legislativa, debe señalarse como una situación de grave incumplimiento por parte del legislador, porque en esencia no ha abogado por el cumplimiento del fin constitucional.

Lo propio hace el Decreto - Ley 2106 de 2019, en el párrafo 5º del Artículo 153, al señalar que: “Los municipios pertenecientes a cada una de las distintas categorías, tendrán diferente

régimen en su organización, gobierno y administración”. Lo que se suma, a uno de los pocos esfuerzos por lograr el fin último del Artículo 320 constitucional.

Hoy en día, la categorización de los municipios ha servido para propósitos de menor envergadura, tales como el mayor número de sesiones de los concejos en los municipios de categorías especial, primera y segunda, más requisitos para ser personero de los municipios anteriores, contralores en estas más altas categorías de municipios y cuando tengan más de cien mil habitantes, mayor número de habitantes para las comunas de los municipios especiales, de primera y segunda y menores para los demás. Se han categorizado los municipios colombianos únicamente por sus ingresos y por el número de sus habitantes, no se han tenido en cuenta los otros criterios y, sobre todo, no se ha reconocido que las distintas categorías de municipios pueden tener diferentes sistemas de organización, gobierno y administración (Galvis, 2009).

Así las cosas, no cabe duda que el objetivo sigue sin cumplirse, y es que, es escasa o más bien nula la evolución sobre el tema, en contraste, son muchos los interrogantes que podrían plantearse, pero para todos ellos no hay respuesta. Lo cierto es que, si no se logra una adecuada distribución de las categorías municipales, será cada vez más lejano alcanzar la meta propuesta en la Constitución política.

### **Excepciones al régimen municipal**

La uniformidad jurídica de los municipios, ha significado una idea igualitaria, que genera paridad de cargas públicas e identidad organizacional, gubernamental y administrativa, dejando de lado la heterogeneidad del territorio Nacional y haciendo visible una estructura que en su mayoría está compuesta por municipios básicos, los cuales, representan el mayor número y administran gran parte del territorio.

A pesar de esta histórica regla, no todos los municipios colombianos están sometidos a las mismas normas. Existen excepciones, algunas producto de la planeación y determinadas por la racionalidad administrativa, y otras resultantes de decisiones no enteramente racionales y determinadas por intereses políticos (Hernández, Uniformidad y diversificación de los gobiernos municipales en Colombia, 2018).

### **3.1. Regímenes especiales**

En el plano local, se distinguen al lado del régimen municipal ordinario o común, las siguientes modalidades:

En primer lugar, Bogotá, como distrito capital, que goza de un régimen político, fiscal y administrativo constitucional y legal propio, regulado en los Artículos 322 al 327 de la Constitución Política y en el Decreto-legislativo 1421 de 1993.

En segundo lugar, tenemos 10 municipios, ahora con categorías de Distritos Especiales, con disposiciones propias y un reconocimiento especial respecto de los demás, estos son: los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, regulados por la Ley 768 del 2002 y los Distritos de Buenaventura, Riohacha, Turbo, Santa Cruz de Mompox, Tumaco, Santiago de Cali y Barrancabermeja, dispuestos en la Ley 1617 del 2017.

En tercer lugar, en relación con las zonas de fronteras terrestres y marítimas hay normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

Los pueblos indígenas cuentan con ciertas particularidades, que aunque a la fecha no existe una ley que les otorgue la jerarquía de entidad territorial, son equiparables a ellas. Y finalmente, se harán mención aquellas leyes especiales que tienen como punto de referencia el tamaño de la población.

#### **3.1.1. Bogotá Distrito Capital.**

Para empezar, se encuentra la capital de la República, consagrándose como el primer municipio en adquirir la categoría de Distrito, con lo cual se potenciaría la idea de aplicar un trato diferencial a una de las ciudades más importantes del país. Desde la reforma constitucional de 1945, se dispuso: "La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley" (Henoa, 2015). De ahí que el Decreto 3640 de 1954, queda contemplada Bogotá, como Distrito Especial.

En 1968, mediante el Acto Legislativo No. 1, en el cual se modifican artículos de la Constitución de 1886, se propusieron una serie de cambios para el Distrito de Bogotá. Sin embargo, no todo consistió en el otorgamiento de prerrogativas especiales. De esta manera, el Decreto D3133 de 1968 establece lo siguiente:

Sentado el principio de que el Artículo 199 de la Carta sólo autoriza al legislador para dar a Bogotá, como Distrito Especial que es, un régimen singular, que bien puede ser distinto al del común de los municipios, aún diferenciados por categorías conforme al Artículo 198, pero siempre bajo el imperio de los preceptos generales que estructuran constitucionalmente su gobierno propio, y específicamente respetando la existencia de un Concejo Distrital, de elección popular, que tiene unas competencias bien determinadas en la Carta (1968).

Con todo ello, la ciudad de Bogotá, finalmente en el año de 1991, pasó de ser un Distrito especial a convertirse en el Distrito Capital, consagrado en los Artículos 322 a 327 de la Constitución, ya que se indicó que, por sus condiciones especiales, demanda un estatuto que reconozca la realidad política, económica y social vivida por la gran urbe. De manera que, al ser la ciudad donde se concentran todos los poderes públicos, Bogotá tiene un estatuto jurídico, administrativo y fiscal distinto del régimen ordinario. La Constitución de 1991, ratificó la ciudad de Bogotá, como Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, contemplándose de esta forma, disposiciones particulares como: Un concejo distrital compuesto de 45 concejales, quienes, al igual que el Alcalde Mayor, son elegidos popularmente para un periodo de cuatro años, la división de la ciudad en 20 localidades, en las cuales se elige una junta administradora local, asimismo, al frente de sus administraciones, están los alcaldes locales, designados por el Alcalde Mayor. Además, Bogotá tiene una bancada propia en la Cámara de Representantes y cuenta con un estatuto contenido en el Decreto legislativo 1421 de 1993 (Hernández, 2018, pág. 165).

El Decreto - Ley 1421 de 1993, dotó al Distrito, de los instrumentos jurídicos necesarios para cumplir con sus obligaciones de Municipio, como prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de sus habitantes. La

estructura administrativa del Distrito Capital aquí incorporada comprende el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades (Rico & Rosero, 2014).

### **3.1.2. Distritos especiales.**

Como parte de la división política-administrativa del territorio, se encuentran los Distritos Especiales, que están sometidos a un régimen especial en materia política, administrativa y fiscal independiente; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios ordinarios.

La importancia de este título, surgió con la reforma constitucional de 1968, que, al crear el situado fiscal, dispuso que los recursos de este rubro presupuestal fueran distribuidos entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. Fue así como, con el propósito de acceder a los recursos adicionales del situado fiscal, comenzó a hacer carrera la idea de transformar municipios en distritos por medio de actos legislativos (Hernández, 2018, pág 1).

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se consagró esta categoría especial de municipios en el Artículo 286 y mediante actos legislativos 1 de 1987 y 3 de 1989, se establece como Distrito Turístico y Cultural, la ciudad de Cartagena y como Distrito Turístico, Cultural e Histórico, la ciudad de Santa Marta, dotándolos de un estatuto especial. Con posterioridad a la expedición de la Constitución se creó el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (Acto Legislativo 2, 2007).

A su vez, estructuró las transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales sobre la base de dos mecanismos: el Situado Fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Estos recursos debían distribuirse entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y de Barranquilla. Dicha transferencia estaba destinada a financiar los servicios de educación y salud, en los niveles que señala la ley. Los Artículos 356 y 357 de la Carta tuvieron inicial desarrollo en la Ley 60 del 12 de agosto de 1993, sin embargo, a raíz de una serie de graves problemas fiscales y de deficiente



cobertura de los servicios de salud y educación, el Acto Legislativo No. 1 de 2001 modificó de manera sustancial los Artículos 356 y 357 de la Constitución, suprimió el situado fiscal y creó un nuevo modelo de distribución de las transferencias a las entidades territoriales, que en adelante se denominaría el Sistema General de Participaciones, implementado por la Ley 715 de 2001, la cual derogó expresamente la Ley 60 de 1993. Además de haber suprimido el concepto de situado fiscal, lo más significativo del cambio constitucional de 2001 radicó en que, mientras el Situado Fiscal involucraba únicamente a los departamentos y distritos, el Sistema General de Participaciones quedó integrado por los departamentos, los distritos y los municipios (Hernández, 2018, pág 2).

Para el año 2002, el Congreso de la República expidió la ley por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (Ley 768, 2002).

Con la reforma al Artículo 356 constitucional, introducida por el Acto Legislativo No. 2 de 2007, los distritos se multiplicaron, conformándose seis nuevos distritos, a saber: Buenaventura y Tumaco como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos; Popayán como Distrito Especial, Ecoturístico, Histórico y Cultural; Tunja como Distrito Histórico y Cultural; Turbo como Distrito Especial; y Cúcuta como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico. Pero, mediante sentencia C-033/09 (2009), se declararon inexequibles algunos de esos distritos, teniendo en cuenta que, “revisado el trámite cursado por el Acto Legislativo, se constató que nunca se sometió a debate ni a votación, la propuesta de convertir las ciudades de Tumaco, Popayán, Turbo, Tunja y Cúcuta en Distritos Especiales”, volviendo a ser municipios, carentes por tanto, del régimen político, fiscal y administrativo especial que se había consagrado, solo se mantuvo el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

La forma de constituirse como distrito no era fácil, pues se necesitaban 8 debates en el Congreso de la República para que se lograra el objetivo. No obstante, con la Ley 1617 de 2013, la cual rige para todos los municipios que lleguen a erigirse en distritos, se establecieron ciertos requisitos para la creación de los distritos, como:

Contar con un territorio con por lo menos 600.000 habitantes, según certificación del DANE, o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo; además, obtener concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente. También deberá contar con el concepto previo y favorable de los concejos municipales. Los distritos conformados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán sometiéndose a sus respectivas normas de creación. Los municipios que hayan iniciado el trámite para convertirse en Distritos antes del 30 de abril de 2019, seguirán rigiéndose por las normas constitucionales o legales con que iniciaron. A su turno, la Ley 1454 de 2011 prevé que también se puede ser distrito por la vía de la conversión de un área metropolitana (2013).

Así las cosas, esta ley otorga muchas más posibilidades para convertirse en Distrito, lo que permite a los municipios fácilmente adquirir esta condición. La profesora de la Universidad Externado de Colombia, Paula Robledo, se refirió al crecimiento acelerado que han tenido los Distritos en los últimos cinco años:

El concepto de distritos en Colombia surgió en nuestro ordenamiento jurídico en el siglo XIX y al día de hoy tenemos un total de 10 distritos. Desde 1991 y hasta el 2007, solo teníamos cuatro distritos: Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta; después se sumó Buenaventura. Sin embargo, desde el 2013 para acá, cuando se adoptó la Ley 1617 que estableció el régimen distrital hay 5 nuevos: un distrito nuevo por año (s.f.).

Entonces, cabe preguntarse: ¿Qué ventajas tiene adquirir la condición de distrito? Aunque, estas entidades territoriales captan recursos de regalías de manera directa para obras, reciben recursos directos a través de la secretaría de cultura, turismo y comercio para impulsar eventos de gran formato; algunos autores como Aura Ximena Osorio, dicen que no existe claridad sobre las

ventajas que implica para un municipio de más de 600.000 habitantes, su conversión a distrito. Lo que se advierte inicialmente es que, la modificación conlleva a la creación de nueva burocracia, como es la división de las localidades con sus correspondientes alcaldes y Juntas Administradoras Locales que sí tienen remuneración. De igual manera, el DNP, en un estudio realizado, hace mención de las principales dificultades en la implementación de la Ley de Distritos: “No aumenta la asignación de la nación por Sistema General de Participación o Regalías, no se realizan los análisis de la capacidad fiscal para atender nuevas responsabilidades: creación de localidades, Fondo de Desarrollo Local, pago de alcaldes y honorarios de ediles., el 10 % de los ingresos corrientes deben liberarse para asumir nuevos gastos de funcionamiento”.

Bajo este panorama, es claro que los distritos no cambian de categoría y tampoco obtienen ningún tipo de prerrogativa tributaria (Robledo, 2008). De tal manera que, los distritos no forman una categoría municipal especial, en el sentido técnico del término, pues no tienen características propias que los hagan esencialmente distintos de otros municipios que les son comparables y son, por tanto, producto de acuerdos políticos (Hernández, 2018, pág 17).

Tabla 11. *Distritos Especiales*

| <b>Distrito</b> | <b>Tipo de Distrito</b>                    | <b>Norma de creación</b>                                       | <b>Régimen aplicable</b> | <b>Categorización municipal vigencia 2020</b> |
|-----------------|--|--|--------------------------|---|
| Cartagena       | Distrito Turístico y Cultural.             | Acto Legislativo 1 de 1987.<br>Constitución de 1991, Art. 328. | Ley 768 de 2002          | Especial                                      |
| Santa Marta     | Distrito Turístico, Cultural e histórico.  | Acto Legislativo 3 de 1989.<br>Constitución de 1991, Art. 328. |                          | 1   |
| Barranquilla    | Distrito Especial, Industrial y Portuario. | Acto Legislativo 1 de 1993.                                    |                          | Especial                                      |

|                      |   |                             |                   |          |
|----------------------|---|-----------------------------|-------------------|----------|
| Buenaventura         | Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.          | Acto Legislativo 2 de 2007. | Ley 1617 de 2013. | 1        |
| Riohacha             | Distrito Especial, Turístico y Cultural.                                      | Ley 1766 del 2015.          |                   | 4        |
| Turbo                | Distrito Portuario, Logístico, Industrial y Turístico.                        | Ley 1883 de 2018.           |                   | 4        |
| Santa Cruz de Mompox | Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural.                           | Ley 1875 de 2017.           |                   | 6        |
| Tumaco               | Distrito Especial, Industrial, Biodiverso y Ecoturístico.                     | Acto Legislativo 2 de 2018. |                   | 4        |
| Santiago de Cali     | Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico Empresarial y de Servicios. | Ley 1933 de 2018.           |                   | Especial |
| Barrancabermeja      | Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico.              | Acto Legislativo 1 de 2019. |                   | 1        |

Fuente: propia

Como se observa en la tabla 11, el hecho de ostentar la categoría de Distrito, no repercute en la clasificación, puesto que los únicos municipios que están en la categoría especial son: Cali, Barranquilla y Cartagena, de tal forma que los demás distritos se encuentran en una categoría

inferior, como es el caso del municipio de Santa Cruz de MompoX, el cual no obtiene ningún beneficio al adquirir dicha condición, ubicándose en la categoría más baja.

Además, es evidente el aumento del número de municipios interesados en adquirir la categoría de distritos especiales en los últimos años, ello bajo la idea equívoca de que al obtener dicha categoría, serán acreedores de mayores recursos, como son los casos de Riohacha, que se transformó en Distrito Especial, Turístico y Cultural; MompoX, en Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico; Turbo, en Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial; así como Buenaventura y Tumaco se organizaron como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos; Cali, Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Sin embargo, un proyecto para cambiar la organización administrativa, política y financiera de una ciudad implica un arduo trabajo.

En el congreso se esperan por ser tramitadas las propuestas para los municipios de: Aracataca (Magdalena), Puerto Colombia (Atlántico) y Leticia (Amazonas). En la Comisión Primera de la Cámara fue aprobado, en primer debate, el proyecto de acto legislativo que convertirá a Ibagué en distrito especial, musical y creativo. En cuanto a las otras iniciativas radicadas en el Legislativo, el municipio de Aracataca pretende que le sea otorgada la categoría de Distrito Literario, Cultural y Turístico. Mientras que Puerto Colombia quiere ser un Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico. De igual manera Leticia aspira a ser un Distrito Turístico, Portuario, Ambiental y Cultural.

En pocas palabras, los distritos han sido conformados en la Constitución Política, como entidades territoriales diferentes de los municipios, dotados de autonomía para la gestión de sus propios intereses, que los sustrae del régimen municipal ordinario, y sólo les son aplicables las disposiciones del régimen municipal subsidiariamente (Osorio, 2019). No obstante, no se ven reflejadas estas diferencias, pues el título de distrito especial solo se queda en el papel.

### **3.1.3. Zonas de frontera, terrestres y marítimas.**

Colombia cuenta con fronteras terrestres y fluviales con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, que son heterogéneas y diversas entre ellas. Así mismo, tiene fronteras marítimas con Ecuador, Venezuela, República Dominicana, Haití, Jamaica, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Con la Ley 191 de 1995, se planteó como objetivo “establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural” de tal forma que, se establecen algunas consideraciones especiales en asuntos económicos, ambientales, financieros y educativos para los municipios de zona de frontera; empero, en materia de régimen municipal, se continúa aplicando los preceptos de la Ley 1551 de 2012, por tanto, no existen diferencias de ninguna índole con los restantes municipios.

Han existido numerosos proyectos de ley que pretenden dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 337 sobre zonas fronterizas, pero no han logrado completar su trámite legislativo. Algunos proyectos de ley son: Proyecto de Ley número 124 de 2013 del Senado, por medio de la cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del Artículo 337 de la Constitución Política Colombiana, presentado por el honorable Senador Juan Fernando Cristo y otros; y el Proyecto de ley número 020 de 2018 de la Cámara, por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del Artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos Fronterizos y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Representante Nevardo Rincón Vergara.

El proyecto de ley más reciente es el del 13 de septiembre de 2019, que busca actualizar el marco normativo en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza, para que esté acorde con la realidad y necesidades presentes en los territorios fronterizos de Colombia, y de conformidad con los Artículos 9, 285, 289 y 337 de la Constitución Nacional. Este proyecto de ley emana de las disposiciones establecidas en la Ley 191 de 1995 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera” y sus decretos reglamentarios (Decreto reglamentario 1030, 2014) y

también tiene su fundamento en los instrumentos de política pública diseñados en el Documento Conpes 3805 de 2014, *Prosperidad para las fronteras de Colombia*.

Por tanto, la necesidad de actualizar el marco normativo en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza, enmarcado en el mandato de los Artículos 90, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, proviene del insuficiente alcance que en la práctica la Ley 191 de 1995 representa, frente a las condiciones actuales que atraviesan las zonas de frontera de Colombia y sus comunidades, lo que conlleva a que, se deba contar con instrumentos normativos que respondan a las condiciones actuales que enfrentan las zonas de frontera de Colombia y sus comunidades, promoviendo modelos de desarrollo propios a partir de sus potencialidades geoestratégicas y su integración con el centro del país y los países vecinos (Gaceta del Congreso No 889, 2019).

Si bien no se han producido cambios significativos, desde la Ley 617 se consagraron reglas especiales para estos municipios. En razón a su ubicación estratégica, en el párrafo 7 del Artículo 2 se establece que los municipios de frontera de más de 70.000 habitantes se clasificarán como mínimo en cuarta categoría; esto significa que, si al aplicar las variables establecidas en la ley, la categoría es inferior a la cuarta, deberá clasificarse en ésta, prescindiendo de cualquier otra consideración, siempre y cuando tenga más de 70.000 habitantes.

Tabla 12. *Municipios en zonas de frontera terrestre con más de 70.000 habitantes*

| <b>Departamentos de frontera</b> | <b>Municipios de frontera</b> | <b>Población</b> | <b>ICLD (miles de pesos)</b> | <b>Categorización vigencia 2020</b> |
|----------------------------------|-------------------------------|------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Guajira                          | Uribía                        | 163.462          | 16.302.904                   | 4                                   |
| Guajira                          | Maicao                        | 170.582          | 10.563.940                   | 4                                   |
| Norte de Santander               | Cúcuta                        | 711.715          | 142.090.384                  | 1                                   |
| Norte de Santander               | Villa del Rosario             | 101.952          | 10.590.523                   | 4                                   |
| Arauca                           | Arauca                        | 85.585           | 19.733.836                   | 4                                   |
| <b>Vichada</b>                   | <b>Cumaribo</b>               | <b>72.691</b>    | <b>4.564.035</b>             | <b>6</b>                            |
| Nariño                           | Ipiales                       | 116.136          | 24.880.894                   | 3                                   |
| Nariño                           | Tumaco                        | 253.637          | 19.096.774                   | 4                                   |

Fuente: propia, basada en Contaduría General de la Nación, Vigencia 2020

Tabla 13. *Municipios en zonas de frontera marítimas con más de 70.000 habitantes*

| <b>Departamentos de frontera</b> | <b>Municipios de frontera</b> | <b>Población</b> | <b>ICLD (miles de pesos)</b> | <b>Categorización vigencia 2020</b> |
|----------------------------------|-------------------------------|------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Valle del Cauca                  | Buenaventura                  | 308.188          | 70.913.198                   | 1                                   |
| Nariño                           | Tumaco                        | 253.637          | 19.096.774                   | 4                                   |
| Guajira                          | Uribia                        | 163.462          | 16.302.904                   | 4                                   |
| Guajira                          | Manaure                       | 83.072           | 4.770.980                    | 4                                   |
| Guajira                          | Rioacha                       | 188.014          | 20.596.461                   | 4                                   |
| Magdalena                        | Santa Marta                   | 499.192          | 124.051.325                  | 1                                   |
| <b>Magdalena</b>                 | <b>Ciénaga</b>                | <b>120.071</b>   | <b>17.098.228</b>            | <b>6</b>                            |
| Atlántico                        | Barranquilla                  | 1.206.319        | 791.928.505                  | Especial                            |
| Bolívar                          | Cartagena                     | 973.045          | 523.668.555                  | Especial                            |
| Antioquia                        | Turbo                         | 124.552          | 21.144.870                   | 4                                   |

Fuente: propia, basada en Contaduría General de la Nación, Vigencia 2020

La prerrogativa especial planteada en la Ley 136 de 1994, modificada desde la Ley 617, a favor de los municipios pertenecientes a zona de frontera, es de aplicación dudosa, pues en el caso del municipio fronterizo terrestre de Cumaribo en el Departamento de Vichada, el cual cuenta con más de 70.000 mil habitantes y su clasificación corresponde a la categoría sexta. De la misma manera, se logra evidenciar que, en la zona de frontera marítima, el municipio de Ciénaga ubicado en el departamento de Magdalena, a pesar de contar con 120.071 habitantes, está ubicado en la sexta categoría en la clasificación de los municipios del país.

Tabla 14. *Municipios en zonas de frontera terrestre con menos de 70.000 habitantes*

| <b>Departamentos de frontera</b> | <b>Municipios de frontera</b> | <b>Población</b> | <b>Categorización vigencia 2020</b> |
|----------------------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------------|
| Guajira                          | Hatonuevo                     | 20.044           | 6                                   |
| Guajira                          | Albania                       | 29.148           | 5                                   |
| Guajira                          | Barrancas                     | 35.743           | 6                                   |
| Guajira                          | San Juan del Cesar            | 46.953           | 6                                   |
| Guajira                          | Fonseca                       | 42.772           | 6                                   |
| Guajira                          | Villanueva                    | 28.346           | 6                                   |
| Guajira                          | El Molino                     | 7.185            | 6                                   |
| Guajira                          | Urumita                       | 10.985           | 6                                   |
| Cesar                            | La Paz                        | 27.759           | 6                                   |



|                    |                            |               |          |
|--------------------|----------------------------|---------------|----------|
| Cesár              | Manaure                    | 10.047        | 6        |
| Cesár              | Agustín Codazzi            | 60.768        | 6        |
| Cesár              | Becerril                   | 21.611        | 6        |
| <b>Cesár</b>       | <b>La Jagua de Ibírico</b> | <b>46.722</b> | <b>3</b> |
| Cesár              | Chiriguaná                 | 27.694        | 6        |
| Cesár              | Curumaní                   | 37.399        | 6        |
| Boyacá             | Cubará                     | 10.319        | 6        |
| Norte de Santander | El Cármen                  | 13.144        | 6        |
| Norte de Santander | Convención                 | 18.463        | 6        |
| Norte de Santander | Teorama                    | 16.193        | 6        |
| Norte de Santander | Puerto Santander           | 8.502         | 6        |
| Norte de Santander | Rangonvalia                | 5.899         | 6        |
| Norte de Santander | Tibú                       | 53.586        | 6        |
| Norte de Santander | Herrán                     | 6.755         | 6        |
| Norte de Santander | Toledo                     | 15.440        | 6        |
| Arauca             | Saravena                   | 55.554        | 6        |
| Arauca             | Araucuita                  | 49.841        | 6        |
| Arauca             | Cravo Norte                | 3.925         | 6        |
| Vichada            | La Primavera               | 10.122        | 6        |
| <b>Vichada</b>     | <b>Puerto Carreño</b>      | <b>20.936</b> | <b>4</b> |
| Guanía             | Puerto Inirida             | 31.514        | 6        |
| Vaupés             | Mitú                       | 29.850        | 6        |
| Vaupés             | Taraira                    | 2.215         | 6        |
| Amazonas           | Leticia                    | 48.144        | 5        |
| Amazonas           | Puerto Nariño              | 9.744         | 6        |
| Putumayo           | Puerto Leguízamo           | 28.468        | 6        |
| Putumayo           | Puerto Asís                | 64.867        | 6        |
| Putumayo           | La Hormiga                 | 33.457        | 6        |
| Putumayo           | San Miguel                 | 18.780        | 6        |
| Nariño             | Carlosama                  | 9.201         | 6        |
| Nariño             | Cumbal                     | 36.864        | 6        |
| Nariño             | Ricaurte                   | 19.631        | 6        |
| Nariño             | Barbacoas                  | 55.633        | 6        |
| Chocó              | Juradó                     | 6.685         | 6        |
| Chocó              | Riosucio                   | 53.449        | 6        |
| Chocó              | Ungia                      | 12.854        | 6        |
| Chocó              | Acandí                     | 13.999        | 6        |

Fuente: propia, basada en Contaduría General de la Nación, Vigencia 2020

Tabla 15. *Municipios en zonas de frontera marítima con menos de 70.000 habitantes*

| <b>Departamentos de frontera</b> | <b>Municipios de frontera</b> | <b>Población</b> | <b>Categorización vigencia 2020</b> |
|----------------------------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------------|
| Chocó                            | Juradó                        | 6.685            | 6                                   |
| Chocó                            | Bahía Solano                  | 10.123           | 6                                   |
| Chocó                            | Nuquí                         | 6.223            | 6                                   |
| Chocó                            | Unguía                        | 12.854           | 6                                   |
| Chocó                            | Acandí                        | 13.999           | 6                                   |
| Chocó                            | Bajo Baudó                    | 29.957           | 6                                   |
| Chocó                            | Litoral de San Juan           | 21.669           | 6                                   |
| Cauca                            | López                         | 18.580           | 6                                   |
| Cauca                            | Timbiquí                      | 26.100           | 6                                   |
| Cauca                            | Guapi                         | 27.616           | 6                                   |
| Nariño                           | Santa Bárbara                 | 13.427           | 6                                   |
| Nariño                           | El Charco                     | 22.505           | 6                                   |
| Nariño                           | La Tola                       | 7.411            | 6                                   |
| Nariño                           | Olaya Herrera                 | 25.358           | 6                                   |
| Nariño                           | Mosquera                      | 11.984           | 6                                   |
| Nariño                           | Francisco Pizarro             | 14.193           | 6                                   |
| Guajira                          | Dibulla                       | 37.740           | 6                                   |
| Magdalena                        | Pueblo Viejo                  | 29.824           | 6                                   |
| Magdalena                        | Sitio Nuevo                   | 27.128           | 6                                   |
| <b>Atlántico</b>                 | <b>Puerto Colombia</b>        | <b>49.264</b>    | <b>3</b>                            |
| Atlántico                        | Tubará                        | 17.377           | 6                                   |
| Atlántico                        | Juan de Acosta                | 20.999           | 6                                   |
| Atlántico                        | Piojó                         | 6.608            | 6                                   |
| Bolívar                          | Santa Catalina                | 14.563           | 6                                   |
| Sucre                            | San Onofre                    | 49.633           | 6                                   |
| Sucre                            | Tolú                          | 32.922           | 6                                   |
| Córdoba                          | San Antero                    | 33.878           | 6                                   |
| Córdoba                          | San Bernardo del Viento       | 37.007           | 6                                   |
| Córdoba                          | Moñitos                       | 29.833           | 6                                   |

|           |                   |        |   |
|-----------|-------------------|--------|---|
| Córdoba   | Puerto Escondido  | 23.649 | 6 |
| Córdoba   | Los Córdoba       | 18.717 | 6 |
| Antioquia | Arboletes         | 29.295 | 6 |
| Antioquia | San Juan de Urabá | 20.093 | 6 |
| Antioquia | Necoclí           | 42.281 | 6 |

Fuente: propia, basada en Contaduría General de la Nación, Vigencia 2020

El 82 % de los municipios fronterizos escogidos para el estudio, cuentan con una población inferior a 70.000 habitantes, lo cual hace que el privilegio otorgado para la categorización de las zonas de frontera sea inútil, por cuanto, no tiene sentido realizar una clasificación cuando no se les va conceder a la gran mayoría de municipios pertenecientes a las zonas de frontera tanto terrestre como marítimas, tratos diferenciados de acuerdo a sus actividades económicas y sociales.

Finalmente, tenemos que, con fundamento en el Artículo 337 de la Constitución, en distintas ocasiones se ha intentado fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las zonas de frontera, sin que se expida una real legislación especial para estos municipios.

#### **3.1.4. Territorios indígenas.**

El reconocimiento de los derechos de los pueblos aborígenes, constituye una novedad de la Constitución de 1991, y parte de ello fue darles estatus de entidad territorial. En sus disposiciones sobre organización territorial, el Artículo 286 de la Constitución Política de 1991, define como Entidades Territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; los cuales, de acuerdo al Artículo 287 superior, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; y dentro de los límites de la Constitución, tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

El Artículo 329 indica que las Entidades Territoriales Indígenas se conformarán según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y serán delimitadas por el Gobierno Nacional, con participación de representantes indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Pero la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)

no cumple con su deber constitucional, en cambio, en el párrafo 2 de su Artículo 37, plantea un término para que:

En virtud de lo establecido en el Artículo 329 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso (2011).

A la fecha, el término legal establecido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) ha vencido. Está en manos del legislador dictar los estatutos que abran la puerta a estas nuevas formas de gobierno territorial, no expedidos aún. Las entidades indígenas requieren de una ley orgánica, y para ser justos es necesario precisar que no ha faltado voluntad del legislador. Sin embargo, los numerosos proyectos radicados en el Congreso de la República han tropezado con serias dudas del gobierno, críticas de diversos sectores de la opinión pública y de expertos calificados, resistencia de los partidos políticos e indiferencia de las propias entidades territoriales, incluso de quienes se considerarían los directos beneficiarios, como es el caso de las comunidades indígenas (Hernández, 2015).

Como es el caso del Decreto 1953 de 2014:

Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el Artículo 329 de la Constitución Política (2014).

Y el Decreto 1232 de 2018:

Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer

medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural (2018).

Los cuales se aproximan en algunos aspectos básicos a la organización e instituciones de los indígenas, considerando su enorme diversidad cultural, pero en la práctica, estos territorios indígenas no han sido reglamentados como entidades territoriales y hoy día se les da la denominación de Resguardos Indígenas.<sup>11</sup>

El régimen aplicable a los resguardos indígenas no encaja en la regulación municipal ni en la distrital; incluso, sus límites territoriales pueden quedar inmersos en diferentes departamentos limítrofes: se trata entonces, de un régimen particular. La autonomía de estos resguardos se da con el fin de que puedan ejercer, mediante sus propios órganos, una serie importante de funciones y atribuciones dentro de un territorio determinado y sobre una población específica que comparte ciertos intereses comunes (Robledo, 2008).

Los resguardos indígenas que forman parte del territorio del municipio o municipios respectivos, gozan de autonomía en lo que concierne a su organización y gobierno, ya que son gobernados por autoridades propias, tienen amplio poder de autoconfiguración de su gobierno sin depender de las leyes de la república, ejercen competencias administrativas propias que autónomamente pueden definir porque disfrutan del poder de auto-organización, administran recursos y establecen tributos mediante decisiones internas que son propias de su facultad de autodeterminación y participan en las rentas nacionales.

<sup>11</sup> Los resguardos son, en el estado actual del ordenamiento jurídico, los territorios indígenas que mencionan los Artículos 286, 321, 329, 330 y transitorio 56. Según el Artículo 329 de la Constitución de 1991 los resguardos pueden transformarse en entidades territoriales indígenas “con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, que 24 años después no se ha expedido a pesar de que en varias oportunidades el Congreso de la República ha debatido proyectos sobre la materia (Hernández, 2015).

Cualquier municipio envidiaría la autonomía de que gozan los resguardos, puesto que, disfrutando de mayor autonomía que una entidad territorial, parece que nada ganarían si dieran el paso de convertirse en entidad territorial indígena (Hernández, 2015).

### **3.1.5. Algunas disposiciones que ordenan una distinción conforme al número de habitantes.**

En el ordenamiento jurídico, existen un conjunto de preceptos que tienen como punto de referencia el tamaño de la población.

En primer lugar, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 312 de la Constitución, se determina el tamaño de los concejos municipales, en armonía con el número de habitantes, ordenando que este cuerpo colegiado esté integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Como consecuencia, el Artículo 22 de la Ley 136 de 1994 dispone:

Los Concejos Municipales se compondrán del siguiente número de concejales. Los municipios cuya población no exceda de cinco mil (5.000) habitantes, elegirán siete (7); los que tengan de cinco mil uno (5.001) a diez mil (10.000), elegirán nueve (9); los que tengan de diez mil uno (10.001) hasta veinte mil (20.000), elegirán once (11); los que tengan veinte mil uno (20.001) a cincuenta mil (50.000) elegirán trece (13); los de cincuenta mil uno (50.001), hasta cien mil (100.000) elegirán quince (15); los de cien mil uno (100.001) hasta doscientos cincuenta mil (250.000), elegirán diecisiete (17); los de doscientos cincuenta mil uno (250.001), a un millón (1-000.000), elegirán diecinueve (19); los de un millón uno (1-000.001) en adelante, elegirán veintiuno (21) (1994).

En cuanto a los períodos de sesiones del concejo municipal, el Artículo 23 de la Ley 136 de 1994, fija períodos de sesiones para los municipios de las categorías especial, primera y segunda, diferentes, que para los pertenecientes a las demás; siendo estos últimos más distanciados en el tiempo.

De igual manera, se fijarán las asignaciones a los concejales por concepto de honorarios (Ley 136):

(...) Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) El primer período será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año. El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre (1994).

A su turno, tal como lo señala el numeral 6 del Artículo 313 de la carta política, adicionado por el Artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007, se discriminan alguna de las funciones del concejo municipal, tomando como criterio diferenciador si el municipio tiene más de veinticinco mil habitantes, o cuenta con un número inferior a este.

En relación con la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones, los Artículos 356 y 357 superiores, aplican criterios y reglas especiales de asignación y manejo de recursos que transfiere la nación, conforme al tamaño de la población, con la intención de beneficiar aquellos municipios con menor número de habitantes.

Un avance tímido lo constituye el Artículo 9 de la Ley 1551 de 2012, el cual establece que toda norma que tenga injerencia en la vida municipal para los municipios con menos de 30.000 habitantes, debe tener tratamiento especial en cuanto a su organización:

Estos municipios no estarán obligados más que a la implementación de la estructura mínima que imponga la Constitución, de modo que no podrá norma alguna imponer la creación de dependencia o cargo, salvo que la norma prevea la asignación de recursos suficientes para su funcionamiento. Y en relación a su funcionamiento: En materia de planes de ordenamiento territorial, bastará con la elaboración de esquemas mínimos de ordenación, previendo especialmente los usos del suelo (2012).

En otras palabras, los municipios no están obligados a crear una dependencia o cargo salvo que se prevean recursos suficientes para su funcionamiento (Osorio, 2019).

Finalmente, no todos los municipios cuentan con un órgano de control fiscal local, en razón a que, conforme a los Artículos 272 y 320 constitucionales, sólo existen contralorías municipales en aquellos que acrediten los requisitos indispensables para contar con un organismo de control fiscal propio, según la Sentencia C – 373:

Los criterios que sirven de sustento a la diferencia entre municipios, en lo atinente a la creación de contralorías no son caprichosos o arbitrarios, puesto que cuentan con respaldo constitucional, en la medida en que la propia Carta Política prohíba una desigualdad que surge de la verificación de los factores contemplados en el Artículo 320 superior. Aun cuando la estructura básica de los municipios, las principales competencias de sus autoridades y los derechos que se les confieren obedezcan a idénticos postulados, en la práctica, el establecimiento de las diversas categorías en las que por decisión constitucional, han de ubicarse, es susceptible de generar regulaciones divergentes, siendo ello evidente en cuanto toca con las contralorías, respecto de las cuales el Constituyente estimó que era procedente eliminarlas "en los municipios que no tengan un volumen de operaciones lo suficientemente importantes que amerite la existencia de ellas". Conviene destacar que la falta de la contraloría en los municipios que no reúnan los requisitos para



tenerlas no se traduce en ausencia de control fiscal, ya que en aplicación del principio de subsidiariedad la Contraloría departamental realiza la vigilancia de la gestión fiscal (1997).

### **3.2. Análisis de las tendencias diversificadoras del régimen municipal colombiano**

En este punto, una vez estudiadas aquellas excepciones al régimen municipal, que procuran dar fin a la regla de uniformidad jurídica, es conveniente hacer un examen respecto de los postulados propuestos en el Artículo 320 de la carta política, pues como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, esta disposición constitucional, le apuesta a que con fundamento en las diversas categorías municipales, se configure un régimen diferenciado en cuanto a su organización, administración y gobierno, que conduce, necesariamente, a que en cada categoría se establezca una forma de gobierno local con características especiales y diferentes. El objeto de este apartado no es otro que, darle una calificación a esta tendencia, determinando, si estas excepciones cumplen con lo ordenado en el artículo en revisión, esto es, dar respuesta al interrogante: ¿Constituyen estos regímenes especiales un régimen jurídico diversificado?

Para ilustrar mejor esta situación, a continuación, revisaremos el caso de los distritos especiales.

Tabla 16. *Identificación de los distritos especiales en la categorización municipal*

|                               | Distritos Especiales |                            |                                | Número total de municipios por categorías |
|-------------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------------|---|
|                               | Categoría            | Régimen de Ley 768 de 2002 | Régimen de la Ley 1617 de 2013 |   |
| <b>Grandes Municipios</b>     | <b>Especial</b>      | 2                          | 1                              | <b>5</b>                                  |
|                               | <b>1</b>             | 1                          | 2                              | <b>27</b>                                 |
| <b>Municipios Intermedios</b> | <b>2</b>             | -                          | -                              | <b>21</b>                                 |
|                               | <b>3</b>             | -                          | -                              | <b>21</b>                                 |
|                               | <b>4</b>             | -                          | 3                              | <b>22</b>                                 |
| <b>Municipios Básicos</b>     | <b>5</b>             | -                          | -                              | <b>40</b>                                 |
|                               | <b>6</b>             | -                          | 1                              | <b>965</b>                                |
|                               | <b>Total</b>         | 3                          | 7                              | <b>1.101</b>                              |
|                               |                      | 10                         |                                |   |

Fuente: propia

Es claro que, desde el punto de vista del régimen aplicable, hay distritos especiales encasillados tanto en la categoría especial como en la 6, sin importar si pertenecen a uno de los dos regímenes establecidos para los distritos especiales, esto es, la Ley 768 de 2002 o la Ley 1617 de 2013, pues, de los 3 municipios regulados por el régimen de la Ley 768 de 2002, solo los Distritos: Turístico y Cultural de Cartagena y Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, se encuentran en la categoría especial; el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta está en una categoría diferente, la primera. De igual forma sucede con los 7 distritos cobijados por el régimen propuesto en la Ley 1617 de 2013, dado que están organizados en las distintas categorías, sin tomar en consideración su condición.

Desde otro punto de vista, tampoco se cumple la regla de contar con un régimen por categoría, en vista de que en la primera categoría, de los 27 municipios que la integran, solo 2, se encuentran regulados por el régimen de la Ley 1617 de 2013; el Distrito Especial, Industrial Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura y el Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja; el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; se rige bajo las directrices del régimen dispuesto en la Ley 768 del 2002; sin embargo, los 24 municipios

restantes, no ostentan la condición de Distrito Especial, como es el caso de Valledupar, Cúcuta, Armenia, Pereira, Manizales, entre otros.

Circunstancia que se replica en las zonas de fronteras terrestres y marítimas, a causa de que, aunque se prevé que, por su ubicación estratégica, deben contar con un régimen especial, que a la fecha no se ha consolidado, dando como resultado que existan municipios fronterizos en la categoría de la especial a la 6 (tablas 12 -15). Surge entonces la necesidad de crear un tratamiento especial en razón de sus condiciones jurídicas, administrativas y funcionales diferenciadas para estos territorios.

Lo cual, reitera el argumento de la falta de homogeneidad en la categorización, en razón a que, aun cuando hay municipios dotados de un estatuto especial, en poco o nada contribuye en la categorización, y lo que es más grave, sigue pendiente lo dispuesto en el ya citado Artículo 320, que invita a establecer un régimen por cada categoría municipal, con el fin de que se reconozcan diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal a los municipios, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

Ninguna de estas iniciativas pretende la diferenciación significativa que procura el Artículo 320 de la Constitución y, más bien, se condena a los municipios a vivir resignados a una precaria existencia y disciplinadamente sometidos a la batuta centralista del gobierno. Muchas preguntas suscitan esta reglamentación legal desde el punto de vista de la equidad municipal y de la racionalidad administrativa, aparte de que se echa por la borda el Artículo 320 de la Constitución sobre categorización de los municipios para que haya distintas formas de organización, gobierno y administración. Y preguntamos: ¿cómo encaja la categoría de distrito en la categorización de los municipios establecida en la Ley 136 de 1994? (Hernández, 2018).

## **SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE ALTERNATIVAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA**

La problemática de este proyecto de investigación, centra su objeto de análisis en el hecho de que en Colombia la definición de categorías territoriales no permite distinguir a los municipios en términos de organización, gobierno y administración; a partir de sus diferencias en materia de población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica.

En estas condiciones, la descentralización se ha construido sobre una base normativa uniforme, definida a partir del parámetro de las entidades territoriales más grandes, convirtiendo a las demás en débiles al no poder igualar sus capacidades y potencialidades con aquellas. Esta situación ha impedido que particularmente los municipios, y en especial los más pequeños, hayan podido aprovechar sus ventajas y cualidades para el mejoramiento de las condiciones de sus territorios y la calidad de vida de sus poblaciones (Duque, 2017).

De tal forma que, a continuación, se presentarán propuestas diferenciales con el fin de satisfacer el objetivo final del desarrollo del artículo en mención, y en última instancia hacer una reflexión que dé cuenta de los aciertos y desaciertos y concluir con un cúmulo de sugerencias.

### **La categorización municipal vista desde otro ángulo**

Con el propósito de dar fin a la categorización fragmentada y la uniformidad del régimen jurídico municipal, hemos optado por examinar la forma como ciertos autores procuran por un mecanismo que logre una adecuada distribución del territorio nacional en categorías y así se dote a la institución municipal con herramientas que satisfagan las competencias asignadas. Se busca que, todos los municipios tengan la facultad de destinar los recursos necesarios para su buen funcionamiento y que, desde esta unidad básica fundamental, encargada constitucionalmente de satisfacer el bienestar general y mejorar el nivel de vida de la población, se alcancen los presupuestos constitucionales.

#### **4.1. Estudio comparado de la legislación municipal en países de Europa y América Latina**

Tal como ocurre en nuestro territorio, en países de América Latina y en Europa, la tendencia descentralizadora suscita el traslado de las responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales, lo que conlleva a que se generen importantes presiones en la capacidad de respuesta del nivel municipal.

Así las cosas, previa revisión de propuestas, es crucial hacer mención de la estrategia utilizada por los diferentes gobiernos foráneos para alcanzar una armonización de normas municipales. Que, para el caso de Europa Continental, se logra con el crecimiento exponencial de la cantidad de los municipios caracterizados por su reducida población, los cuales, gozan de uniformidad en la legislación, en la cual predominaba el principio de igualdad, que acabaría con los privilegios locales, pues el gobierno dirige el territorio con mayor eficacia en la coordinación, racionaliza la política económica y el manejo presupuestal. Lo que indica que el presupuesto para el funcionamiento de un sistema uniforme se da con atomización municipal.

En América Latina el fenómeno de la descentralización fue una reacción contra el excesivo centralismo que caracterizó al sector público durante el siglo XX. Los resultados de este proceso son la autonomía territorial y las relaciones intergubernamentales, los cuales se pueden ver restringidos o fortalecidos dependiendo de la forma como se conciba y se ponga en práctica la descentralización (Duque, 2017).

##### **4.1.1. Proliferación en la creación de municipios pequeños y la uniformidad de la legislación municipal en Europa.**

La idea de establecer una división territorial uniforme e igualitaria, surge en Francia durante el siglo XIX, la revolución marcó la percepción moderna de la institución municipal y es así como con la Asamblea Constituyente, por Decreto del 22 de diciembre se acogieron dos medidas importantes. En primer lugar, en nombre de la igualdad se decidió que todos los municipios serían administrados conforme a idénticos principios, sin importar su tamaño, población o importancia

económica. En segundo lugar, en nombre de la libertad se dispuso que toda comunidad de habitantes sería instituida a través de la figura de municipio (Hernández, 2015).

Tal principio de uniformidad de la legislación municipal ha significado que acabarían con los privilegios locales, con la intención de recabar mayor eficacia en la coordinación y lograr que sus acciones irradian hacia el territorio sin excepción ni tropiezo alguno (Hernández, 2018).

Con todo esto, en la estructura municipal del Estado no solo se encontraban los grandes municipios, sino también los pequeños. De esta forma, la tendencia en los países de Europa del Este y del Norte, descartando a Reino Unido, son los municipios pequeños, los cuales representan el mayor número y administran la mayor parte de este territorio, permiten al Estado llegar a sitios alejados y remotos.

De los 36.763 municipios que posee Francia, el 80 % no supera los 1.000 habitantes, y alrededor de 25.000 municipios tienen menos de 500 habitantes. Italia tiene 8.104 municipios, el 40 % de ellos (3.240 municipios) con una población inferior a 2000 habitantes. En este país, donde no parecería tener cabida un municipio más, cada año son creados tres o cuatro municipios nuevos. No es extraña al orden político de Estados modernos la existencia de municipios realmente pequeños, y en número muy elevado, siendo en Europa la atomización municipal considerada como un factor de riqueza democrática (Hernández, 2015).

Sin embargo, no todos están de acuerdo con la proliferación de municipios pequeños, pues sostener su administración resulta demasiado costoso, pero plantear la supresión de los municipios pequeños es siempre una cuestión política muy polémica (Hernández, 2015).

En lo que respecta al territorio de Reino Unido, Europa Central y Oriental, las ciudades cuentan con un régimen particular (CGLU, 2008). De hecho, debido a su tamaño y sus particularidades frente al municipio tradicional, en algunos casos las ciudades no se integran al segundo nivel territorial. Incluso, algunas ciudades capitales, como Londres y Berlín, han adquirido el doble carácter, tanto de ente local de primer nivel como de segundo nivel o nivel intermedio, dependiendo del país (Duque, 2017).

#### **4.1.1. Diseño municipal en los países de América Latina.**

En América Latina, más de la mitad de la población habita en ciudades que superan el millón de habitantes, cuyo crecimiento desmedido genera fenómenos de conurbación y conduce al reconocimiento de estructuras metropolitanas que abarcan varios municipios, y en algunos casos atraviesan varios estados, departamentos o provincias.

En la mayoría de países de Iberoamérica, en lugar de la categorización municipal, se ha avanzado en la diferenciación de regímenes orientada a las ciudades capitales, -como Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, México o Quito- en otras palabras, se hizo necesario la distinción entre los municipios en general y las ciudades capitales, lo cual ha dado lugar a la definición de regímenes diferenciados. No obstante, esta corriente se ha extendido a las ciudades más grandes como en Perú, en donde hay referencia constitucional sobre la diferenciación entre entidades grandes y pequeñas con fines de distinguir la organización interna de la administración.

Chile constituye una excepción a esta regla, pues la diferenciación en las dos clases de municipios se da dependiendo del tamaño poblacional. A través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipales se distingue entre municipios de más de cien mil habitantes y municipios de menos de cien mil habitantes, con el fin de diferir la forma de organización interna de la administración. En este sentido, las comunas de más de cien mil habitantes puedan crear más secretarías para cumplir con las funciones asignadas a este nivel de gobierno, que son iguales para las dos clases de comunas (Duque, 2017).

La categorización municipal solo se encuentra considerada en las constituciones de dos de los países de la región, ambos de carácter federal.

En el caso de Venezuela, los factores tanto de categorización como de diversificación del régimen municipal son prácticamente los mismos que en Colombia, en razón a que su Constitución prevé en el Artículo 169, la necesidad de generar diferentes regímenes para el nivel local en términos de organización, gobierno y administración, incluyendo el tema de competencias y recursos. Estos regímenes deben tomar en cuenta las condiciones de población, desarrollo

económico, capacidad para generar ingresos propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes.

A pesar de ello, desde la Constitución se establece restricciones para su materialización, dado que determina las mismas autoridades para todos los municipios, y en segundo término enumera las competencias y los ingresos municipales, dejando muy poco margen tanto para la Asamblea Nacional como para los consejos legislativos estatales en la definición de regímenes distintos (González, 2000). De hecho, reformas a normas tan importantes como la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Competencias del Sector Público (LUD), en lugar de avanzar en la diferenciación de regímenes territoriales, han derivado en la recentralización de competencias que habían sido cedidas anteriormente a los estados (Duque, 2017).

Otro caso a tener en cuenta es el argentino, que presenta un valioso desarrollo en materia de categorización municipal, los cuales son distintos para cada una de sus provincias debido a su naturaleza de Estado Federal. Dicha categorización, no obstante, solo está fundamentada en la cantidad de población, y solamente genera efectos en términos de asignación de funciones (Duque, 2017).

## **4.2. Taxonomías locales**

A lo largo del desarrollo de esta investigación, se demostró que las actuales categorías municipales no establecieron una real distinción en cuanto a las particularidades de los municipios, en la medida en que el 87.6 % de estos se encuentra en la sexta categoría. De ahí la necesidad de un cambio estructural en la distribución municipal, a través del estudio de nuevas variables que permitan el establecimiento de una categorización más sólida y homogénea.

### **4.2.1. Clasificación municipal de acuerdo a indicadores sociales.**

En el texto sobre Proyecto Instituciones Ad-hoc para Municipios en Colombia, desarrollado por la *Friendrich Eber Stiftung* en Colombia (FESCOL), presenta una propuesta para categorizar los municipios colombianos en relación con el nivel de cumplimiento de sus funciones sociales.



Para hacerlo se plantean tres dimensiones sociales con las cuales se lograrían evidenciar los problemas serios en la capacidad municipal, situación que podría justificar el establecimiento de instituciones ad hoc para estas entidades territoriales donde el funcionamiento de este nivel estatal muestra fallas. Luego combinan los resultados de las tres dimensiones y obtienen un índice compuesto que identifica si el municipio está o no en una situación crítica frente a sus responsabilidades sociales. Las tres dimensiones de análisis son:

a) Demográfica: esta dimensión agrupa las variables relacionadas con la población: el tamaño de la población, el grupo étnico, la esperanza de vida al nacer, el promedio de hijos por mujer y la proporción de niños o ancianos. Consideran que el tamaño de la población es determinante en el avance municipal en términos sociales, dado que afecta directamente el abastecimiento de servicios básicos, el uso del suelo y los recursos naturales, y es de vital importancia como variable explicativa del crecimiento económico.

b) Acumulación de logros sociales: esta dimensión agrupa logros sociales de los municipios, por ejemplo, frente a avances en la infraestructura. La investigación tomó el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>12</sup>, el cual recoge distintas variables que hacen alusión a la calidad de vida de las personas y responde esencialmente a la infraestructura que un municipio debería tener para facilitar las condiciones de vida de sus habitantes.

c) Condiciones sociales de coyuntura: la variable ideal para este caso sería el ingreso per cápita de cada municipio, pero dada la ausencia de esta información se tomaron el ingreso percibido por los municipios por medio de los impuestos prediales y de industria y comercio.

Es así como los municipios con los peores resultados en las tres dimensiones, generan una situación de alerta desde el punto de vista social. Para obtener el puntaje global de un municipio se sumaron la calificación obtenida en cada una de las tres dimensiones; si el puntaje de un municipio es igual o superior a 13 evidenciaron señales de alerta sobre el mal desempeño en

<sup>12</sup> El indicador de necesidades básicas insatisfechas es una medida de pobreza: considera pobres aquellos hogares o personas que tienen al menos una de cinco necesidades definidas como básicas insatisfechas y como miseria los que tengan dos o más necesidades básicas insatisfechas.

variables sociales, pero si el puntaje es de 15 muestran que está en un estado crítico. De esta manera llegaron a la conclusión en el estudio que, si el municipio presenta un resultado negativo en todas las variables, puede ser objeto de una intervención con una institucionalidad ad hoc. La metodología reconoce también que no todos los municipios son iguales, pues existen diferencias geográficas y estructurales que deben ser consideradas.

#### **4.2.2. Categorización municipal en relación con los recursos del sistema general de participaciones.**

Con la intención de mejorar la redistribución de recursos, alcanzar una mayor equidad y apoyar temporalmente a un grupo de municipios que han sido golpeados por el conflicto armado, la pobreza, el subdesarrollo, la falta de acceso y comunicación terrestre; es decir aquellos municipios que nunca han podido ser parte del desarrollo y la generación de riqueza que se ha presentado en el último medio siglo, Zapata y Núñez, en su escrito sobre *Transferencias Intergubernamentales a los Municipios en Colombia 2000-2015: Impacto Fiscal, Progresividad y Criterios de Asignación*, proponen un tipo de categorización municipal que permite distribuir los recursos de forma diferente al interior de los grupos, así, en términos de los autores, lograr una solución solidaria entre aquellos municipios que han sido beneficiados del desarrollo económico y social del país, con el fin de crear los instrumentos y las oportunidades para que los municipios más afectados por todas las causas señaladas puedan integrarse político-institucional y socioeconómicamente y se puedan cerrar las grandes brechas existentes entre las regiones del país.

Arguyen que, para sacar a estos grupos de dichas trampas, se requiere de un *big push* (fuerte empujón) en términos económicos o de capacidades para que comiencen su camino de mejora de sus condiciones económicas y sociales. Sin este empujón es muy difícil que comiencen a transitar este camino.

De tal forma que, considera la clasificación de los municipios en 5 categorías a saber: municipios en mejor situación, municipios en transición, municipios juiciosos, municipios perezosos y municipios en peor situación. Sin embargo, dicha transferencia de recursos de los municipios menos necesitados a los más necesitados tiene un carácter temporal de 7 años que

puedan ser ampliados hasta 10 años, sí y sólo si los municipios más necesitados pasan al cuadrante de los juiciosos. Igualmente, en la medida que los municipios más necesitados alcancen el promedio del crecimiento del recaudo promedio, estos deben ser certificados para que manejen sus recursos sin la dirección colegiada.

Recomiendan una reforma institucional que debe comenzar por una habilitación de aquellos municipios que tengan la capacidad real de asumir las competencias que requiere tener un municipio para asumir las responsabilidades que implican manejar estos recursos de manera eficiente. En síntesis, lo que se pretende es que los municipios juiciosos sean certificados y puedan manejar sus recursos con el concurso de la gobernación, mientras que para los municipios en peores condiciones institucionales queden como no certificados y los recursos sean girados a la gobernación y utilizados bajo direcciones colegiadas similares al Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD).

Por último, se aconseja que cualquier cambio del Sistema General de Participaciones, tenga en cuenta el nuevo escenario al que se enfrentan las administraciones locales con la implementación de los acuerdos de paz. Debido a que en este se menciona de manera expresa que los municipios deben financiar con recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías la implementación de los mismos.

#### **4.2.3. Tipología municipal - Departamento Nacional de Planeación (2015).**

La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP), describe una metodología para comprender las entidades territoriales colombianas, que, aunque no pretende reemplazar la categorización existente, permite articular y trabajar en equipo entre el Gobierno Nacional, departamental y municipal para la construcción de una adecuada lectura de las particularidades de las regiones.

Con el objeto de identificar las potencialidades, carencias y necesidades reales, y así encontrar una estrategia para alcanzar mayores niveles de desarrollo y competitividad desde el ámbito local

y regional; fortaleciendo la descentralización, motivando las alianzas regionales y alineando la gestión pública a las necesidades de los territorios.

El pilar fundamental de esta propuesta metodológica es la heterogeneidad del territorio colombiano reflejada en sus entidades territoriales, sus diversas necesidades y visiones de país, por lo cual se introduce la creación de tipologías municipales dentro del territorio colombiano, que permitan identificar grupos más homogéneos de entidades territoriales, en la particularidad de sus características y necesidades, facilitando la focalización de las políticas públicas sectoriales y dando un paso importante en la comprensión de la heterogeneidad del territorio colombiano y las características de su entorno.

Esta herramienta de caracterización y tipificación propone una metodología que incluye seis dimensiones, integrando aspectos de: calidad de vida, seguridad, potencial económico, medio ambiente, funcionalidad urbana y capacidad institucional, en coordinación con 18 variables que fueron analizadas en cada uno de los 1.101 municipios. Estos componentes abarcan las diferentes dimensiones del desarrollo regional que permiten caracterizar de manera sistémica a los entes territoriales.

Dispone el documento denominado Tipologías departamentales y municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas, una clasificación de entorno de desarrollo, en la cual es posible identificar 3 categorías:

a) Entorno de Desarrollo Robusto, estos municipios cuentan con alta participación en la economía nacional y que concentran gran parte de la población urbana del país. Adicionalmente tienen una alta conectividad con otras regiones del país y con el exterior, lo que les permite operar como polo de desarrollo. Su calidad de vida registra mediciones que están generalmente por encima de los promedios nacionales, mientras que la situación de seguridad está influenciada principalmente por acciones relacionadas con la delincuencia común.

b) Entorno de Desarrollo Intermedio, se trata de municipios intermedios con relevancia en la economía departamental, principalmente, capitales departamentales y municipios que

históricamente han operado como centralidad regional. Su calidad de vida presenta mediciones modestas concentrando el grupo de municipios que generan brechas en indicadores sociales. La institucionalidad local requiere esfuerzos principalmente en la capacidad de atracción de inversiones y de generación de recursos propios.

c) Entorno de Desarrollo Incipiente, son municipios apartados o desconectados de los mercados, con participación muy pequeña en el PIB nacional y con economías poco especializadas. Su baja conexión a los grandes centros urbanos y la mayor dispersión de la población hace que se caractericen por ser localidades rurales. La capacidad de gerenciar el desarrollo desde las instituciones locales requiere impulso para lograr transformaciones de indicadores sociales y superar en muchos casos flagelos relacionados con el conflicto armado.

En la investigación se determinó que 68 municipios del país presentan un entorno de desarrollo más favorable, el cual es calificado como ‘robusto’, 320 se encuentran en el entorno menos favorable, calificado en el documento como desarrollo ‘incipiente’, y 712 tienen condiciones de desarrollo ‘intermedio’.

#### **4.2.4. Nueva medición de desempeño integral municipal- Departamento Nacional de Planeación (2017).**

Desde 2006 el Departamento Nacional de Planeación ha realizado la medición del Índice de Desempeño Integral (IDI) cuyo objetivo es: evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal. De esta forma, se trata de un instrumento que aparentemente solo sirve para hacer mediciones y comparaciones entre las entidades territoriales, pero podría ser usado como un mecanismo para generar cambios en la distribución del territorio nacional en categorías, toda vez que cuando se mejoren los indicadores de gestión y resultados, el municipio puede subir la categoría.

La metodología propuesta por el DNP, busca medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño, para incentivar una mejor gestión, calidad del gasto y una inversión orientada a resultados. Se estructura en dos componentes y una categoría de agrupación. El primer componente está enfocado a la gestión que mide cuatro dimensiones: movilización de recursos, ejecución de recursos, gobierno abierto y transparente y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial. El segundo componente está compuesto por cuatro dimensiones que recogen elementos de bienestar como son: educación, salud, servicios públicos y seguridad y convivencia.

En cuanto a la categorización, agrupa los municipios en seis categorías, según el nivel de dotaciones iniciales similares, que el Departamento Nacional de Planeación define como los recursos tributarios del gobierno local y las condiciones del municipio que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes y servicios.

Las dotaciones iniciales se componen de siete variables que determinan el contexto económico, urbano y de recursos del municipio: ingresos tributarios y no tributarios per cápita, densidad empresarial, el valor agregado municipal per cápita, el tamaño de la población, el porcentaje de población en cabecera, la densidad poblacional y la pertenencia al Sistema de Ciudades (economías de aglomeración). Este indicador permite definir seis grupos de municipios, el primer grupo corresponde a las 13 ciudades capitales principales según el DANE y que cuentan con representatividad en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH); los cinco siguientes grupos contienen cada uno el 20 % de los municipios ordenados de la mayor a menor dotación inicial. En este sentido, el grupo 1 representa el 20 % de los municipios del país con mayores dotaciones iniciales, entendidas con mayores “medios” para hacer una buena gestión y la consecución de resultados y el grupo 5 son el 20 % de los municipios del país con menores dotaciones.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ciudades (13 principales ciudades), grupo 1 (nivel alto de dotaciones), grupo 2 (medio alto), grupo 3 (nivel medio), grupo 4 (medio bajo) y grupo 5 (nivel bajo).

#### 4.2.5. Categorización según capacidades institucionales.

En la tesis doctoral titulada *Régimen jurídico diferencial para el municipio en Colombia –Un camino hacia la autonomía* escrita por Aura Ximena Osorio Torres, se plantea una propuesta de categorización municipal, en donde se toman como referencia la Nueva Medición del Desempeño Municipal realizada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2017 y la *Misión Bird-Wiesner*.

Osorio le apunta a una agrupación de tres categorías de la siguiente forma:

a) Primera categoría: está conformada por aquellas entidades territoriales cuya población urbana es mayor a un 80 % en comparación con el rural. Este primer grupo está integrado por las 13 ciudades principales capitales, a saber: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio, de las cuales cuatro de las trece ciudades, ostentan, actualmente, la categoría de distritos: Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Cali. Igualmente, en cinco de las trece ciudades capitales, existen áreas metropolitanas constituidas oficialmente.

b) Segunda categoría: es la agrupación de los medios altos de dotaciones iniciales, es decir el grupo 1 y 2 denominados “municipios intermedios”. Aquí son 434 municipios, toda vez que el grupo 1 (nivel alto) está compuesto de 217 municipios y el grupo 2 (nivel medio alto) también está integrado por 217 municipios. Estos municipios se caracterizan por el porcentaje de población entre el 64,5 % y el 46.6 %, es decir, en promedio es del 55.55 %, lo cual implica mayor componente de población de carácter urbano.

c) Tercera categoría: se compone por la agrupación de los medios bajos de dotaciones iniciales es decir los grupos 3, 4 y 5 y se denominaron “municipios en desarrollo”. En el último grupo están los municipios que actualmente tienen menores dotaciones iniciales y enfrentan mayores restricciones y limitaciones para conseguir resultados. Son en total 654 municipios que resultan de la sumatoria de los municipios del grupo 3 (nivel medio) que son 218, los del grupo 4 (nivel medio bajo) con 218 y finalmente el grupo 5 (nivel bajo) con

218. Estos municipios se caracterizan por el porcentaje de población en cabecera que se ubica entre el 42,1 % y el 27.5 %, con un promedio del 36.2 %, lo cual se traduce en un mayor componente población rural (2019).

Aclara la artífice de tal propuesta, que la anterior medición de desempeño municipal en cada una de las tres categorías debe realizarse de nuevo al terminar los cuatro años del respectivo gobierno, de modo que, si un municipio mejora en estos indicadores y refleja la evolución de sus dotaciones iniciales, se conseguiría que vayan cambiando de nivel y con esto optar por modificar parte de su régimen.

#### **4.2.6. Categoría municipal de ciudades capitales.**

El día 22 de julio del año 2019 ha sido radicado en el Congreso de la República el Proyecto de Ley número 012 de 2019, con la intención de crear una nueva categoría de municipios denominada ciudades capitales y adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa.

De conformidad con la exposición de motivos, el proyecto de ley pone como punto de partida que uno de los mayores desafíos institucionales en Colombia es promover los arreglos necesarios para asegurar condiciones de gobernabilidad en un escenario pluralista y multinivel como el que reconoció la Constitución de 1991. Ello teniendo en cuenta que, los desarrollos legales no han sido sistemáticos, porque lo que se tiene es una normatividad homogénea para una realidad heterogénea, en vista de que, no reconocen las diferencias que tienen entre sí los gobiernos locales. A los problemas normativos hay que agregarle que los gobiernos locales, y en particular los de las ciudades capitales, han debido asumir nuevas cargas y responsabilidades fruto de condiciones fácticas derivadas del conflicto y de procesos sociales y económicos ocurridos en las regiones, en particular, la tarea de atención a las víctimas del conflicto y migrantes, y el desafío de atender las crecientes demandas sociales, lo que ha puesto de presente de forma especial la necesidad de un sistema de corresponsabilidad Nación - Gobiernos locales (Proyecto de Ley 012, 2019).



Por ello, esta propuesta busca entonces, llenar vacíos en el diseño institucional y adoptar herramientas efectivas de gobernanza multinivel, mediante el reconocimiento de la importancia de las ciudades capitales como polo de desarrollo del país, y centros de dinámicas políticas, económicas y sociales, otorgándoles así un status jurídico y unas herramientas que les permitan asumir y cumplir su rol en el sistema político y en la dinámica socio-económica del país de manera más eficiente.

El Artículo 2 del proyecto de ley, crea la categoría de municipios ciudad capital, conformada por el Distrito Capital de Bogotá y las 31 capitales departamentales, dotando a las ciudades capitales de un régimen diferenciado para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica, reconociéndolas como epicentros de desarrollo territorial.

El proyecto establece que el Gobierno nacional podrá ceder condicionadamente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas para poder cumplir con las funciones cedidas y el compromiso de mejorar los indicadores de impacto en la prestación del servicio correspondiente, siempre que la cesión condicionada no genere cargas presupuestales adicionales en la prestación del servicio.

#### **4.3. Propuesta diferencial de gobierno, administración y organización**

La siguiente propuesta planteada por Aura Ximena Osorio Torres en su tesis doctoral titulada *Régimen Jurídico Diferencial para el Municipio en Colombia* estudia la posibilidad de la adopción de regímenes jurídicos diferenciales que contribuyan a aliviar la inequidad que se produce al aplicar las mismas reglas a realidades tan diversas, puesto que actualmente se trasladan competencias a municipios que aún se encuentran en proceso de desarrollo y que no pueden ejercerlas, por las escasas condiciones de operatividad de algunos, restringiendo sus poderes y afectando sus intereses generales (Vandelli, 1991).

De modo que, en la tesis expuesta se propone un modelo de organización, gobierno y administración para las diferentes propuestas de categorías: La primera categoría conformada por las trece ciudades capitales, la segunda categoría compuesta por los municipios intermedios, y finalmente la tercera categoría integrada por municipios en desarrollo.

a) **Municipios en Desarrollo, tercera categoría:** en cuanto al modelo de *gobierno*, propone la autora en esta categoría, implementar el sistema de gobierno municipal por Comisión. En este tipo de gobierno se sugiere la existencia de un órgano sencillo que ejerza funciones ejecutivas y que tenga una responsabilidad directa, en términos políticos. Es decir que está conformado por un grupo pequeño de personas, cuyo número vaya de cinco a siete, elegidos por votación directa para períodos por lo general de cuatro años. Por regla general, uno de los comisionados es designado por sus compañeros para que desempeñe el puesto de alcalde (Macdonald, 1959). En cuanto a *administración* se busca que, partiendo de las competencias básicas que debe cumplir toda entidad que tenga la naturaleza de municipio, estas se cumplan gradualmente, considerando el tipo de autonomía de cada localidad. En este sentido, los municipios en desarrollo deben tener asignadas las siguientes competencias básicas: Educación preescolar y primaria, centros de salud, abastecimiento de agua potable, energía, gas y telefonía, plazas de mercado, infraestructura de transporte, equipamiento municipal, desarrollo agropecuario, cementerio, participación comunitaria y justicia y convivencia ciudadana. La anterior enumeración se inspira en la Ley de Bases del Régimen Local en España y se considera como lo mínimo que cualquier municipio debe atender.

En cuanto a la *organización* para los municipios de la tercera categoría, no hay una separación tajante entre la estructura de gobierno y la administrativa de manera que tendrán un concejo municipal compuesto por cinco concejales como mínimo elegidos popularmente, el alcalde es elegido por los concejales de entre sus miembros. Sin embargo, hay dos tipos de competencias que requieren de una administración eminentemente técnica como lo son la Hacienda y la Planeación Municipal, por lo que se propone para estas dos dependencias, el nombramiento de funcionarios independientes y técnicos a través del concurso de méritos y que sean de carrera administrativa. Con relación a los niveles profesionales de la organización, de carácter piramidal, se propone que se encuentre conformada por funcionarios de carrera administrativa.

b) **Municipios intermedios, segunda categoría:** por otro lado, la propuesta planteada de modelo de *gobierno* para los municipios intermedios en la categoría segunda, es la de cabildo–alcalde, en su forma de alcalde débil, es decir, el alcalde es elegido por los concejales (Hernández, 2011). La propuesta, por consiguiente, va encaminada a que los municipios con mayor población y mejores capacidades institucionales también adopten la institución del consejo de gobierno, articulada con el concejo municipal. En cuanto a *administración*, las competencias de los municipios de la categoría segunda, además de las funciones y responsabilidades a cargo de los municipios en desarrollo, van adquiriendo más de acuerdo con sus dotaciones iniciales y capacidad institucional. Estos municipios, además de las competencias de los municipios en desarrollo, deben cumplir con: Educación secundaria y técnica, salud pública, centros hospitalarios, alumbrado público, recreación, deporte y cultura, prevención y atención de desastres, atención a grupos vulnerables, mataderos, vivienda, centros de reclusión, protección del medio ambiente, promoción del desarrollo y turismo. A partir de este nivel, los municipios pueden gozar de competencias complementarias o voluntarias, que se definen como aquellas en que los municipios manifiestan interés en asumirlas y para ello demuestran tener capacidad administrativa y técnica.

En cuanto a la *organización*, como ya se indicó, en el régimen de gobierno, existe el concejo municipal, el alcalde y un consejo de gobierno presidido por el alcalde, las Secretarías de Educación, Salud, Infraestructura y Desarrollo. Sin embargo, los asuntos de Planeación y Hacienda Municipal, al igual que en el modelo anterior, deben estar en cabeza de funcionarios técnicos de carrera administrativa con el objeto de garantizar la continuidad y articulación en los cambios de gobierno. También se mencionó la conveniencia de que en esta categoría los municipios con una población superior a los 10.000 habitantes cuenten con la división de comunas y corregimientos con su correspondiente estructura administrativa de JAL y corregidores con el régimen de designación que tiene el régimen legal actual (Hernández, 2011).

c) **Las trece ciudades capitales, primera categoría:** por último, los modelos de *gobierno*, en las trece ciudades capitales de la categoría primera, se deben establecer dos organismos de gobierno y administración, el concejo municipal y alcalde, como entidad de gobierno y el director municipal cuya competencia principal es la planeación urbana. El director es simplemente un

administrador que supervisa y coordina, por lo que sus probabilidades de tener éxito son mayores en las ciudades que en los municipios con población pequeña. Se trata de contar en este modelo con un gestor urbano, un tecnócrata como el *city manager* propio de los Estados Unidos (Macdonald, 1959, pág. 139) con la aclaración de que el nombramiento que se produce en esta propuesta es el resultado de un concurso público de méritos. Por otro lado, un sistema para hacer frente a las necesidades metropolitanas es la creación de Área Metropolitana. Se dejan los municipios, distritos, etc. y se hace un gobierno metropolitano que controlaría la planificación, el urbanismo, la zonificación, el tránsito y transporte (Macdonald, 1959).

En cuanto a *administración*, las ciudades además de las anteriores competencias mencionadas para los municipios intermedios y los municipios en desarrollo, se deben tener asignadas las siguientes sin límites mínimos, ni máximos en cuanto a su destinación: Educación superior, servicios de seguridad ciudadana: bomberos, justicia, orden público, servicios de salud de tercer nivel, servicios de desarrollo urbano, servicios de Infraestructura y transporte, servicios de información, promoción y protección del empleo y todas las demás que la entidad esté en capacidad de prestar eficientemente.

Respecto a la *organización*, la ciudad de Bogotá, como sede de los poderes nacionales, ha contado con un régimen especial que se ratificó en la Constitución de 1991 al establecer un régimen especial organizado como Distrito Capital, lo cual debe mantenerse dada las particularidades que esta entidad tiene en densidad poblacional, ingresos, recursos y complejidades. En este entendido, la propuesta es mantener el régimen jurídico de distrito para Bogotá y adoptar el régimen legal de los distritos para las ciudades de esta categoría. En relación con la estructura orgánica, además del concejo municipal, el alcalde y el consejo de gobierno, en este modelo se propone el director municipal para atender los asuntos técnicos de la urbanidad, es decir, la planeación territorial. Igualmente, en este tipo de ciudades se puede permitir la elección directa del alcalde, que es considerada como un mecanismo de modernización de la política urbana, que acerca al ejecutivo al pueblo (Hoffmann, 2000).

## **Reflexión sobre la gestión estratégica de la organización territorial local**

Parte de los problemas que deben afrontar los municipios obedece a un mal diseño institucional originado por un régimen jurídico uniforme, que favorece el centralismo, frena el empoderamiento y avance socioeconómico en los entes locales y debilita el poder municipal. Las entidades del orden nacional toman decisiones generalizadas en materia de salud, educación, infancia y adolescencia, recreación y deporte, medio ambiente, vivienda, entre otras, sin consultar cuáles son las reales demandas sociales y las particularidades de cada uno (Osorio, 2019).

Por ello, son constantes las voces clamando por satisfacer las obligaciones legales municipales mediante una distribución diversificada de las competencias, lo cual impide que los municipios estén igualmente obligados a cumplir las funciones homogéneamente atribuidas por la ley. Por tanto, es necesaria una asignación de competencias diferenciadas, el establecimiento de mecanismos que acondicionen formas de gobierno y administración más pertinentes a caracterizaciones definidas previamente, con el fin de potencializar el desarrollo municipal.

### **5.1. Aciertos y desaciertos en la formulación de propuestas**

Como ya vimos en el acápite anterior, la categorización que estableció la Ley 136 de 1994 no ha sido la única. A continuación, se realizará un examen de conveniencia de los modelos que han tenido en cuenta diferentes características del municipio sin incidir en el plano legislativo; en donde se analizarán las variables implementadas y se expondrán las fortalezas y debilidades de cada una, así como un régimen legal que permita la diferenciación.

#### **5.1.1. Restricción en el número de municipios en Colombia.**

Para que un modelo de régimen legal municipal uniforme funcione, se requiere una proliferación en la cantidad de municipios, tal como ocurre en el Norte y Este de Europa. En Colombia, por el contrario, se ve restringido el número de municipios y comparado con los estándares internacionales, carece de municipios pequeños, lo que se debe a que la ley ha venido

incrementando el requisito de población. La Ley 136 de 1994 en su texto original del Artículo 8 estableció el requisito de 7.000 habitantes para la creación de municipios, posteriormente el Artículo 15 de la Ley 617 de 2000 duplicó el requisito de población a 14.000, finalmente el Artículo 11 de la Ley 1551 de 2012 incrementó el requisito de población de 14.000 a 25.000 habitantes. A excepción de la Ley 136 de 1994, es perceptible que la legislación pretende mantener alto el requisito de población y así dificultar el aumento numérico de los municipios.

Para el Doctor Hernández Becerra, es evidente que en este país no se desea la existencia de los municipios pequeños, argumentando lo siguiente:

- a) Un municipio nuevo crea burocracia y gastos adicionales al erario público.
- b) Suavizar los requisitos para crear nuevos municipios fomentaría municipios artificiales, incapaces de sostenerse por sí mismos, y daría lugar a parasitismo en relación con los presupuestos departamental y nacional.
- c) La segregación de territorios municipales debilita, sin el beneficio de ventajas comparativas, a municipios ya establecidos.
- d) Al crearse un nuevo municipio se crea por la misma razón una circunscripción electoral, con la aparición de nuevas organizaciones clientelistas.
- e) La multiplicación de los municipios disuelve la capacidad de inversión del Estado, atomiza o dispersa los esfuerzos de gasto, y le obliga a instalar infraestructuras de servicios para comunidades excesivamente pequeñas y dispersas, que por lo mismo resultan demasiado costosas (2015).

Por demás, lo cierto es que en nuestro territorio la uniformidad del régimen municipal, profundiza las desigualdades, a causa de que los municipios por ser considerados como iguales, tengan idénticas cargas y deban organizarse de la misma manera, a pesar de que la evidencia indica que existen diferencias relevantes entre los municipios que no pueden pasarse por alto a la hora de legislar (Hernández, 2018).

### **5.1.2. Consecuencias de repartir el país por sus logros sociales.**

Esta propuesta, no presenta una nueva categorización como tal, sino que se apoya en los puntajes obtenidos para cada municipio de acuerdo a sus índices sociales. Esto no conduce a un cambio significativo en la distribución ya que la mayoría se concentraría en un puntaje superior a 13 y e incluso en estado crítico (superior a 15) haciendo que sea necesario adoptar una institución especial en gran parte de los municipios. Ahora bien, en el estudio no se indica cuáles son las instituciones ad hoc que intervengan en los municipios ni menciona los mecanismos por medio de los cuales pretende mejorar las condiciones sociales de los mismos. Asimismo, en nada se garantiza que los que establezcan estas instituciones ad hoc logren remediar la problemática planteada, la cual consiste en mejorar las condiciones y lograr superar las dificultades.

Otra fuerte crítica a esta propuesta radica en que la misma no permite determinar las brechas entre los grupos toda vez que no todos los municipios son iguales ni deben ser medidos en sus logros sociales de la misma manera. Los indicadores empleados en esta investigación relacionados con el acceso a bienes y servicios públicos han venido perdiendo vigencia como indicador de pobreza, pues una buena parte del país se ha urbanizado de manera que sus componentes han perdido capacidad discriminatoria.

### **5.1.3. Limitación de la Autonomía de los Municipios en peor situación.**

El propósito principal de esta propuesta consiste en mejorar la redistribución de recursos con el fin de alcanzar una mayor equidad y apoyar temporalmente a un grupo de municipios que han sido golpeados por el conflicto armado, la pobreza, el subdesarrollo, la falta de acceso y comunicación terrestre. Es decir, generar un gran empujón e incentivo para los municipios en peor situación y así mejorar sus condiciones económicas y sociales.

El modelo permite distribuir los recursos de forma diferente al interior de los grupos, sin embargo, las herramientas empleadas no son las más apropiadas debido a que, si bien permite un grado de libertad en el manejo de sus recursos para los municipios juiciosos y en mejor situación, teniendo en cuenta que podrían recibir los recursos directamente del Presupuesto General y tener

la flexibilidad para gastarlo; agudiza la dependencia administrativa de los municipios en peor situación, pues indica que, aun cuando estos pueden recibir más recursos per cápita, la ejecución de estos está condicionada al acompañamiento de los departamentos, quienes tendrán la facultad de decidir en qué gastarlos, lo que es todo lo contrario de la autonomía de las entidades territoriales que proclama el Artículo 1 de la Constitución Política.

A su turno, la intención de transferir de los recursos de los menos necesitados a los más necesitados, aunque tenga un carácter temporal de 7 años, genera un traslado de responsabilidad y constituye una carga para los municipios en mejor situación.

#### **5.1.4. Propuestas del DNP.**

En relación con las proposiciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, tenemos que:

En primer lugar, a partir de los resultados obtenidos del modelo metodológico de tipologías municipales, propuesto en el 2015, observamos que el ejercicio permite tener una lectura integral de las entidades territoriales, puesto que se logra una distribución de los municipios en grupos más homogéneos a los obtenidos en categorizaciones vigentes de tal forma que, permite comprender mejor las características estructurantes del territorio y proporciona una herramienta para el diseño e implementación de políticas públicas.

La propuesta reduce el número de categorías propuesto en la legislación de 7 a 3, de tal forma que, a pesar de que el Departamento Nacional de Planeación insiste en que no pretende modificar la categorización vigente sino plantear una lectura alternativa que interprete mejor el territorio, es inevitable no considerar la propuesta como una categorización en si misma que toma como punto de partida lo establecido en la Ley 1551 de 2012.

En segundo lugar, en la nueva medición del desempeño municipal diseñada por el Departamento Nacional de Planeación, en el 2016, constituye una evaluación de la descentralización en Colombia, reconociendo las capacidades territoriales e incluye una



categorización de los municipios que permite realizar la medición al interior de grupos comparables de municipios, para tener en cuenta la heterogeneidad de las entidades territoriales en cuanto a sus capacidades. No obstante, administrar seis modelos jurídicos puede resultar igual de problemático que la categorización vigente.

#### **5.1.5. La problemática en la delegación/cesión de funciones del gobierno central a las entidades territoriales.**

Esta iniciativa reconoce que las ciudades capitales en Colombia no solamente son los sitios con mayor población, sino las que más reciben presión del gasto público, es por ello que promueve que el Distrito Capital de Bogotá y las capitales departamentales constituirán una categoría de municipios que tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración, y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de fomentar su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.

De conformidad con lo expuesto por el Representante a la Cámara por el Atlántico- Cambio Radical, César Lorduy, este proyecto configura una forma efectiva de llevar a cabo la descentralización, pues potencializa el concepto de delegación de funciones, en el sentido en que propone que el Gobierno nacional podrá delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas para poder cumplir con las funciones delegadas y el compromiso de mejorar los indicadores de impacto en la prestación del servicio correspondiente, siempre que la delegación no genere cargas presupuestales adicionales en la prestación del servicio.

La delegación exime de responsabilidad al jefe de la entidad nacional que la realiza, pero este deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y tendrá que reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.

La política de delegar funciones nacionales hacia las administraciones territoriales ha sido objeto de varias iniciativas en años pasados, pero ha tropezado con dificultades de consideración.

En primer lugar, la delegación no puede ser impuesta al delegatario, porque este disfruta de autonomía administrativa. Por tanto, la delegación a las autoridades territoriales, que estas pueden rechazar, debe ser negociada y finalmente acordada con toda formalidad en un contrato o convenio.

En segundo lugar, el gobierno no suele ser generoso en el aspecto financiero y tiende a ser diligente en la transferencia de la responsabilidad más no en la asignación de los recursos necesarios para ejecutar las respectivas competencias. En tercer lugar, las administraciones territoriales no siempre cuentan con la capacidad técnica ni la organización administrativa requerida para el ejercicio de determinadas competencias (Hernández, 2018).

Finalmente, si en sus estudios previos las instancias nacionales logran determinar las competencias que serían susceptibles de delegación, dichos estudios bastarían para, más bien, descentralizar esas competencias, mediante Ley orgánica, según está previsto en el Artículo 288, con estricta observancia de la regla del Artículo 356: no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas (Hernández, 2018).

El representante a la Cámara por Cambio Radical José Daniel López, autor de esta iniciativa, indicó que se logró precisar mejor el concepto de asignación de competencias, y se eliminaron algunos artículos que la subcomisión consideró inconvenientes, como es el caso del párrafo del Artículo 3 sobre el porcentaje adicional de la asignación de los recursos de la Nación y del Sistema General de Participaciones a las ciudades capitales.

Con relación al Artículo 8 del proyecto inicial, presentado en la Gaceta No 657 del 24 de julio del 2019, la delegación fue reformada por la cesión condicionada. Esta modificación aparentemente no representa un cambio significativo, pues al hacer una lectura de ambas figuras, se observa que están contempladas bajo presupuestos y condiciones análogos, tratándose de la misma asignación de funciones para las ciudades capitales por parte del gobierno nacional y queda

sin solucionar el problema de la dependencia de las administraciones territoriales en su condición de cesionarios de funciones administrativas respecto al Gobierno nacional-cedente.

#### **5.1.6. Tres modelos de gobierno local.**

La propuesta planteada por la Doctora Osorio Torres, es acertada por cuanto reduce a tres las categorías municipales, procura por una distribución más equitativa y homogénea de los 1.101 municipios y evita la concentración del territorio en una sola categoría, de modo que facilita la creación de los modelos de administración, gobierno y organización.

Consecuentemente, esta propuesta de régimen diferencial propugna por una estructura local con asignación de responsabilidades y competencias, propias y diversas según la política de los pueblos. Empero, puede ser cuestionado el tema relacionado con los modelos de gobierno.

En cuanto al modelo de gobierno en los municipios en desarrollo, se advierte que el sistema de comisión, conduce a una administración desintegrada por falta de unidad de mando, dado que, en lugar de estar compuesto por un jefe administrativo que imparta una sola orientación, se encuentran cinco o siete pequeños alcaldes, lo que origina grandes costos y el riesgo que ello implica en cuanto a adopción de diferentes prácticas administrativas. Esta desintegración crea la necesidad de prescindir de una estructuración adecuada, pues se requiere agrupar funciones que en algunos casos pueden ser diferentes, o incluso, separar funciones homogéneas, con el fin de ajustarse al número de integrantes de la comisión.

Por otro lado, la inexperiencia en gestión pública que podrían tener los comisionados es otro aspecto cuestionable, con lo que la autora responde con implementar la promoción de programas de capacitación en alta gerencia pública por parte de las instituciones de educación superior públicas para que los mismos reciban la capacitación correspondiente.

En lo que respecta al modelo de gobierno en los municipios intermedios, la unión de las dos corporaciones de concejo municipal y el consejo de gobierno podría provocar una fusión de

funciones, pero la autora enfatiza que en la medida en que el alcalde sea miembro de las dos logra armonizar el modelo y repartir las funciones.

Y finalmente, en las ciudades capitales se presenta como principal crítica a este modelo la forma de escogencia del director municipal, de manera que, al ser un cargo de libre nombramiento y remoción, se configura en una alternativa antidemocrática.

## **5.2. Recomendaciones**

En función de lo planteado, se expondrán una serie de sugerencias orientadas en tres aspectos: Un primer aspecto a tratar está relacionado con los criterios categorizadores consagrados en el Artículo 320, tomando en consideración la problemática del uso parcial de la totalidad de los criterios causantes de que todos los municipios desciendan al fondo de la categorización, por lo tanto se realizará un replanteamiento de los mismos, para así conseguir una desagregación y de esta manera lograr distinguir las diferencias y particularidades existentes entre los municipios. Lo que conlleva a analizar otro importante aspecto como lo es la reducción en el número de Categorías Municipales, para finalmente lograr una verdadera diferenciación del Régimen municipal analizando cada uno de sus factores, todo ello en procura de alcanzar el fin último constitucional tratado en este trabajo.

### **5.2.1. Replanteamiento de los criterios de categorización municipal consagrados en el Artículo 320 constitucional.**

Aunque los factores de categorización están enunciados en la Constitución Política, no se encuentran descritos, se trata de una materia de reserva legal, empero, la ley no ha hecho un buen trabajo en su desarrollo, al tener en cuenta solamente los aspectos cuantitativos, dándoles tratamiento de simples cifras sin desagregar el concepto en sí mismo.

En ese orden de ideas, la primera recomendación consiste en una lectura íntegra y compleja de los criterios categorizadores a fin de cumplir con la intención del constituyente al fijar parámetros diferenciales en los municipios.

En primer término, la población es tomada como un número (la cantidad de habitantes), sin embargo, el concepto puede descomponerse, atendiendo a variables como: grupos étnicos, cultura, el nivel socioeconómico, los niveles de cobertura de bienes y servicios públicos, las necesidades básicas insatisfechas, los índices de pobreza multidimensional y pobreza extrema, entre otros, para así redistribuir de forma equitativa los recursos por transferencias del Estado.

En segundo término, los recursos fiscales podrían ser estudiados, como lo explica Duque Cante, en su artículo sobre la Importancia de la Categorización Territorial para la Descentralización y las Relaciones Intergubernamentales en Colombia, desde la capacidad que tiene una entidad para asumir responsabilidades públicas, dadas las particularidades de cobertura y calidad de los servicios para su población. Tomar en consideración el nivel de endeudamiento de un municipio y la participación de las fuentes externas dentro de su presupuesto anual. De tal manera sería posible establecer categorías a partir de un agregado mínimo de funciones para cualquier administración local.

En tercer término, la inclusión del factor de importancia económica no se puede limitar al cálculo del PIB por municipio, medición que, en palabras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, no es posible, ya que como la experiencia lo indica, no afectó ni modificó los criterios fundamentales de categorización definidos por la Ley 617 de 2000. Si se logra una lectura no solo cuantitativa, sino también cualitativa de la variable se podría clasificar a los municipios teniendo en cuenta su actividad económica, ya sea en un contexto urbano o rural, con subsistemas económicos basados en el turismo, producción agropecuaria, pesquera, industrial, minera, forestal, comercial, petrolera, cafetera, azucarera, entre otros.

Por último, Colombia cuenta con un territorio privilegiado al ser el único país de América del Sur en poseer dos costas, a su vez cuenta con diversas zonas fronterizas y al ser considerado uno de los países más biodiversos, tiene una gran variedad de zonas geográficas que permiten pensar que estas podrían aportar información en diferentes aspectos de interés para el Estado. Es inconcebible que en la legislación vigente, este criterio no fuera tomado en cuenta para la categorización municipal, ya que así se podría evaluar la capacidad fiscal del Estado en términos

del acceso a los territorios, atención social determinada por factores culturales y étnicos y determinar la importancia ambiental de un territorio y su pertenencia a regiones ambientalmente relevantes.

Es crucial que todos los criterios tengan el mismo grado de importancia, es inaceptable el establecimiento de excepciones que otorguen más relevancia y protagonismo a uno de los componentes respecto de los demás. La consideración del municipio como entidad territorial, no debe ser evaluada por su capacidad económica, sin considerar sus demás atributos, por cuanto en nada cambiaría la redistribución municipal. La intención en la desagregación de los criterios es que efectivamente se genere un cambio que procure por una asignación más equilibrada.

### **5.2.2. Reducción en el número de categorías municipales.**

Siguiendo en este razonamiento, se advierte que es innecesario el exceso en el número de categorías. Se pueden proponer tantas categorías como municipios existen, pero carece de sentido técnico operativo, que cada entidad tenga un modelo de gobierno, de competencias y recursos diversos, en razón a que ello supone un sistema complejo de difícil administración y no es muy coherente con la forma de Estado unitario, dadas las formas de interrelación que supone (Osorio, 2019).

Es inmanejable una categorización tan fragmentada pues se considera que administrar siete modelos jurídicos puede resultar más problemático en el contexto nacional. Ya la Ley 1551 de 2012 dio el primer paso al reunir las siete categorías consagradas en tres grupos, identificados así: Grandes Municipios: categoría especial y primera categoría; Municipios Intermedios: segunda, tercera y cuarta categoría; y Municipios Pequeños: quinto y sexta categoría; lo que constituyó en su momento un intento fallido, considerando que se requiere un tránsito de siete categorías a solo tres grupos.

La idea de una categorización más realista, consiste en el establecimiento de grupos de municipios con responsabilidades y autonomías diferenciadas para cada uno de ellos, implementando fórmulas que minimicen la disparidad al interior de los grupos y así lograr

disminuir el coeficiente de variación para alcanzar la deseada homogeneidad que refleje las particularidades, características y necesidades del territorio, facilitando la focalización de las políticas públicas sectoriales.

### **5.2.3. Factores de diferenciación del régimen municipal.**

Un régimen legal diferenciado permite fortalecer el papel de los municipios en la administración pública. En este sentido, se tiene que considerar las diferencias básicas que se presentan para la administración y prestación de servicios; por consiguiente, al proponer varios regímenes de gobierno y competencias se dinamiza la autonomía y se favorece la gestión.

Hoy día, los municipios están obligados a cumplir las funciones atribuidas de manera homogénea por la ley, ocasionando que la mayoría no logren satisfacer sus obligaciones legales justificando su ineficiencia, sin que sea posible determinar responsabilidades (Hernández, 2015). La distinción en el régimen se presenta como la vía que permitiría una distribución diversificada de las competencias.

En la medida en que los municipios son diversos, el régimen legal y en particular las competencias y responsabilidades deben ser proporcionales a sus capacidades para que sea una oportunidad de crecimiento para la entidad, permitiendo que, de manera libre y gradual, se asuman mayores atribuciones (Posada, 1927).

En consecuencia, lo que se desea es diferenciar niveles competenciales por categorías municipales y distribuirlos racionalmente con los departamentos. Según el Doctor Hernández Becerra en la Ponencia de *Segundas Jornadas de Derecho Administrativo sobre la Debilidad institucional de la descentralización y reforma del municipio colombiano*, esta distribución será: municipios de competencias plenas, municipios de competencias intermedias y municipios de competencias básicas

Una vez establecidas las capacidades correspondientes a cada una de las categorías, la forma de organización interna de las entidades, debe corresponder a un nivel de flexibilidad aceptable para que cada entidad territorial pueda reflejar en este criterio sus particularidades. Esta estructura se debe enfocar en la superación de las necesidades básicas insatisfechas, con una comunidad más activa y participativa en la toma de las decisiones que les afectan y acudiendo a modelos de asociación, cuando las complejidades del servicio a prestar lo hagan necesario.

Finalmente, en cuanto al tipo de autoridades que debería corresponder en cada categoría, se podría considerar la eliminación de alguna de estas autoridades o la integración de alcalde y concejo municipal en distintas formas, considerar la participación ciudadana en reemplazo de alguna de ellas o de ambas y/o exigir un perfil más técnico o más político para estas autoridades donde lo requiera la categoría. Esto podría conducir a considerar la combinación o el uso exclusivo del concurso de méritos o la elección popular en la selección.



## CONCLUSIONES

La categorización de los municipios es un antiguo propósito constitucional en Colombia, que busca diversificar el régimen municipal en su organización, gobierno y administración. Las normas constitucionales sobre la materia constituyen una regla general, a partir de las cuales la ley debe modular dichos preceptos y adaptarlos a las distintas necesidades.

Se observa que el legislador se ha desviado hacia propósitos que no son congruentes con la política de la categorización, la frustra y genera desorden. Durante esta investigación se ha demostrado que los avances legales sobre la materia constituyen un esfuerzo inconcluso y errático. Esto se debe, en primer lugar, a que la categorización no permite discernir las diferencias entre municipios. Con ello quedó resuelto el interrogante sobre: ¿Corresponde la categorización municipal a la realidad del territorio colombiano? El defecto en la organización del territorio en categorías está asociado, entre otras cosas, a la implementación de los factores categorizadores propuestos en la Carta, que son: la población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica.

Pese a las dificultades esbozadas, no existe prueba que evidencie que la deficiencia en la distribución del territorio en categorías se da como consecuencia de los criterios diferenciadores; incluso no se encuentra justificación ni sustento en la negativa de muchos autores, incluido el Departamento Nacional de Planeación (DNP), de no tomar en consideración los factores propuestos por la Carta.

Se deja la puerta abierta para la utilización de nuevos criterios teniendo en cuenta que el país no es el mismo de hace casi 30 años de la constituyente de 1991 y partiendo de que tres de estos factores provienen desde la reforma de 1945. No obstante, este estudio le apuesta a una interpretación integral de los criterios constitucionales, de manera que se desagreguen y se obtenga una dimensión cualitativa de cada uno de ellos, con esto sería viable alcanzar una categorización más realista acorde al objetivo constitucional.

En segundo lugar, se puede constatar que la categorización municipal vigente es meramente operativa y tiene diversas finalidades, menos alcanzar el principal objetivo que le fue designado, y es que pocos han sido los esfuerzos por cumplir la finalidad constitucional de la categorización, consistente en que su resultado sea la aparición de varios estatutos municipales.

A pesar de esta remembranza, las normas que desarrollan la cuestión se limitan a expresar una buena intención diferida a futuras legislaturas, para que desarrollen esta disposición constitucional. Adicionalmente, la Ley 1551 de 2012, le impone al Gobierno Nacional, la carga de presentar un proyecto de reforma al régimen municipal orientado por las prescripciones del Artículo 320 de la Constitución Política y le ordena, entre otros aspectos, presentar un proyecto de ley, sobre el Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia, algo que se pudo hacer desde el Congreso de la República.

Encargo que no se ha cumplido, pues a la fecha no existe norma que desarrolle cabalmente las prescripciones del Artículo 320 de la Constitución Política sobre categorización de los municipios y sus estatutos legales, ni que integre la legislación vigente sobre la materia. La labor del legislador, aparte de establecer plazos para prolongar su obligación en el tiempo, se ha restringido a desorganizar los estatutos municipales con criterios objetivamente discutibles, como es el caso de los mal llamados regímenes especiales que lamentablemente no han contado con condiciones plausiblemente diferenciadas.

En poco o nada ha quedado la intención diversificadora del constituyente, con lo cual podríamos decir que la respuesta al interrogante sobre: ¿De qué sirve tener una categorización municipal si esta no conlleva a un régimen diferenciado? es que, es inútil organizar el territorio en categorías si no se pretende con ello obtener un régimen municipal por cada grupo de municipios, pues es irracional y contrario a los objetivos del Artículo 320 de la Constitución proponer una clasificación municipal sin que ello les sirva para cumplir mejor sus competencias ni lograr una distribución equitativa de sus recursos.

En definitiva, una vez estudiado el tema, queda un sinsabor o más bien una inconformidad, ya que seguimos en el mismo punto desde la reforma de 1945, a pesar de las múltiples iniciativas, propuestas metodológicas y leyes expedidas en esta materia, no se ha podido materializar la intención de lograr el fin último constitucional. Siendo necesario una modificación en la legislación mediante la intervención realmente efectiva por parte de las Comisiones especiales de ordenamiento territorial del Congreso de la República.

## BIBLIOGRAFÍA

Acto Legislativo 1. (1945). Por el cual se confieren algunas atribuciones al director de la policía.

Artículo 88. Colombia: 18 de junio de 1945.

Acto Legislativo 1. (1968). Por el cual se reforma la constitución política de Colombia. Artículo

63. Colombia: 11 de diciembre de 1968.

Acto Legislativo 1. (1986). Por el cual se reforma la Constitución Política. Colombia: 9 de enero

de 1986.

Acto Legislativo 1. (2001). Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución

Política. Colombia: 30 de julio de 2001.

Acto Legislativo 2. (2002). Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados,

alcaldes, concejales y ediles. Colombia: 6 de agosto de 2002.

Acto Legislativo 2. (2007). Por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la

Constitución Política de Colombia. Corte Constitucional. Colombia: 6 de julio de 2007.

Álvarez, A., & Figueri, V. (2002). *Viabilidad del Modelo Regional en el Ordenamiento Territorial*

*Colombiano*. (Tesis de grado) Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias

Jurídicas.

Baena, S. (2015). La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista digital de*

*Derecho Administrativo*, 99-133.

Borja, J. (1987). *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del*

*Estado*. Colombia.

- Caballero, C., Galvis, D., & García, M. (2012). *Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. Intervención ad hoc en municipios colombianos de acuerdo con indicadores sociales*. Bogotá: Cifras & Conceptos S.A.
- Carmona, C., & Supelano, D. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Bogotá.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2013). *El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial*. España: Tercer Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local gold III.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2013). *El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI*. España: Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local.
- Concepto 2321. (2017). Sala de Consulta y Servicio Civil, [CP. Óscar Maya Navas]. 19 de septiembre de 2017.
- Constitución Política de Colombia. (1991). [Const.] Artículo 320.
- Correa, N. (1990). *Reflexiones sobre el municipio en la nueva constitución nacional*. Colombia.
- Corte Constitucional. (13 de agosto de 1997). *Sentencia C- 373-97*. [MP Fabio Morón Díaz].
- Decreto 1232. (2018). Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema

Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural. 7 de julio de 2018.

Decreto 1297. (1994). Por el cual se establecen los mecanismos para la consolidación y asunción de la deuda de la Nación, y demás entidades estatales por concepto de la inversión y manejo de reservas del Instituto de Seguros Sociales y se fijan los procedimientos para su pago. Colombia: junio 22 de 1994.

Decreto 1953. (2014). Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el Artículo 329 de la Constitución Política. 7 de octubre de 2014.

Decreto 222. (1988). Por el cual se establecen categorías de municipios. Presidente de la República de Colombia. 2 de febrero de 1988.

Decreto 3133. (1968). Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá. Presidente de la República de Colombia.

Decreto 3640. (1954). Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá. Colombia: 17 de diciembre de 1954.

Decreto Ley 1421. (1993). Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Colombia: 21 de julio de 1993.

Decreto Ley 2106. (2016). Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. Presidencia de la República. Colombia: Noviembre 22 de 2016.

Decreto reglamentario 1030 de 2014. (2014). Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones. Colombia: 28 de mayo de 2014.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2015). *Metodología para calcular el indicador de importancia económica municipal*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). *Aprendizajes y recomendaciones aplicación. Ley de Distritos 1617*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). CONPES 3805 de 2014. . *Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Grupo de Estudios Territoriales*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Nueva medición del desempeño municipal*. Bogotá.

Duque, N. (2017). Derecho del Estado N° 38. *Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*, 67-95. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Fernández, J. (2005). *Una nueva concepción del municipio colombiano*. (Tesis de grado) Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

Gaceta del Congreso No 154. (1992). Proyecto de Ley 065. 12 de noviembre de 1992.

Gaceta del Congreso No 154. (1992). Proyecto de Ley 065. 12 de noviembre de 1992.

Gaceta del Congreso No 257. (1999). Proyecto de ley 046. 17 de agosto de 1999.

Gaceta del Congreso No 889. (2019). Por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política. 13 de septiembre de 2019.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (2006). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Venezuela: 10 de abril de 2006.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). Reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público . Venezuela: 17 de marzo de 2009.

Galvis, F. (2009). *Ensayo de una nueva estructura Municipal, Departamental y Territorial*. Editorial temis.

González, F. (2000). El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999. *Revista Iberoamericana de Administración*.

Gutiérrez, F. (2010). *Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010)*. Bogotá.

Gutiérrez, H. (2017). *Categorización de los municipios en Colombia: Importancia de las finanzas territoriales y nivel de vida en los hogares*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Henao, J. (2015). *El poder municipal*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.



- Hernández, A. (2003). *El principio de autonomía de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, A. (2011). Formas de gobierno municipal y de elecciones en Estados Unidos y Colombia. *Revista Virtual Via Inveniendi Et Iudicandi*, Edición 12, Vol. 6, No 2.
- Hernández, A. (2015). *Organización Territorial de Colombia, Doscientos años en búsqueda de un Modelo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Serie. Documentos de Trabajo 57.
- Hernández, A. (2015). *Del municipio, sus reformas y la paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, A. (2015). *Objetivos Inéditos de la Categorización Municipal* . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, A. (2018). Uniformidad y diversificación de los gobiernos municipales en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo LXVIII, Número 271*.
- Herrera, W. (2002). Régimen municipal en Colombia. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 214-274.
- Hoffmann, V. (2000). *Democraties urbaines - l'etat de la democratie dans les grandes villes de 12 pays industrialises*. L'HARMATTAN.
- Holmes, C., & Pineda, H. (1991). Proyecto de articulado sobre municipios. *Gaceta Constitucional*, pp. 13-23.
- Ladino, J. (2017). Análisis del diseño, interpretación e implementación de la Ley 617 de 2000; aporte académico al debate para una nueva regla funcional. (Tesis de grado) Universidad Externado de Colombia.

Ley 136. (1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Colombia: 2 de junio de 1994 .

Ley 136. (1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Congreso de Colombia. Colombia: 2 de junio de 1994.

Ley 1450 . (2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Colombia: 16 de junio de 2011.

Ley 1454. (2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Congreso de la República. Colombia: 28 de junio de 2011.

Ley 1551. (2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Secretaría del Senado. Colombia: 6 de julio de 2012.

Ley 1617. (2013). Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Colombia: 5 de febrero de 2013.

Ley 1753 de 2015 . (2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Colombia: 9 de junio de 2015.

Ley 18.695. (1998). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Chile: 18 de agosto de 1998.

Ley 191. (1995). Por la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera. Colombia: 23 de junio de 1995.

Ley 60. (1993). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen

recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Colombia: 12 de agosto de 1993.

Ley 617. (2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización. Colombia: 9 de octubre de 2000.

Ley 715. (2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Colombia: 21 de diciembre de 2001.

Ley 768. (2002). Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Congreso de Colombia. Colombia: 31 de julio de 2002.

Lleras, A. (1944). *Alocución radial del Ministro de Gobierno para explicar el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno*. Bogotá: Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Macdonald, A. (1959). *Gobierno y administración municipal*. México: Fondo de Cultura Económica.

Moreno, C. (1988). *La Reforma municipal: ¿Descentralización o centralismo?* Bogotá: Análisis Político No3.

Osorio, A. (2019). Régimen Jurídico Diferencial para el municipio en Colombia –un camino hacia la autonomía. (Tesis doctorado) Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho.

Posada, A. (1927). *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Madrid: Librería general de Victoriano Suárez.

Proyecto de Acto Legislativo 047 . (2019). Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de Ley Orgánica Número 331 De 2019. Colombia: 9 de mayo de 2019.

Proyecto de Ley 012. (2019). Por medio de la cual se crea la categoría municipal. Cámara de Representantes. Colombia: 22 de julio del año 2019.

Proyecto de Ley 046. (1999). Por medio del cual se establece una tarifa diferencial para los sistemas de transporte masivo y se dictan nuevas disposiciones. Senado de la República. Colombia: 17 de agosto de 1999.

Proyecto de Ley 065. (1992). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Senado de la República. 2. Colombia: 12 de noviembre de 1992.

Proyecto de Ley 231. (2019). Por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política. Cámara de Representantes. Colombia: 30 de julio 2019.

Proyecto de Ley 231. (2019). Por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en

desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política.  
Colombia: Cámara de Representantes.

Resolución 400. (2019). Contaduría General de la Nación. 28 de noviembre de 2019.

Rico, J., & Rosero, S. (2014). Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia. (Tesis de grado) Universidad Javeriana Calí. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Departamento de Ciencias Jurídica y Política.

Robledo, P. (2008). El panorama territorial colombiano. *Revista Derecho del Estado* .

Robledo, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia* . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Robledo, P. (s.f.). *Análisis del Régimen para los Distritos Especiales*. Obtenido de Universidad Externado de Colombia: <https://www.uexternado.edu.co/derecho/analisis-del-regimen-para-los-distritos-especiales/>

Subsecretaría de Desarrollo Regional - súbdere. (2009). *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Chile.

Vandelli, L. (1991). *Las premisas de la ordenación constitucional de la administración local española: tradición revolucionario – Napoleónica y perspectiva comparada*. Madrid: Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría.

Vidal, J. (1983). *El régimen jurídico - administrativo de la ciudad*. Bogotá: Seminario en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Vidal, J. (1985). *Derecho constitucional general*. Bogotá.

Zapata, J., & Núñez, J. (2017). *Transferencias intergubernamentales a los municipios en Colombia 2000 – 2015: impacto fiscal, progresividad y criterios de asignación*. – fedesarrollo – julio 2017.