

# EL DEPARTAMENTO COLOMBIANO Y SU ROL DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. ANÁLISIS COMPARADO DESDE EL DISEÑO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## THE COLOMBIAN DEPARTMENT AND ITS ROLE WITHIN THE POLITICAL-ADMINISTRATIVE ORGANIZATION. A COMPARED ANALYSIS FROM THE DESIGN OF LAND-USE PLANNING

.....  
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol49n2.1>

**José Steven Triana Gutiérrez\***

### Resumen

La promulgación de la Constitución Política colombiana de 1991 configuró un nuevo escenario territorial. Además del fortalecimiento del municipio, el departamento recogió a las antiguas intendencias y comisarías, convirtiéndose en la entidad territorial del nivel intermedio. Sin em-

bargo, la definición funcional que determinó la Constitución a esta entidad lleva a numerosos autores a replantear la conveniencia de su existencia en el modelo de organización territorial. Desde un análisis del tipo de Estado, del modelo de organización territorial, así como del proceso de descentralización, se compara el departamento colombiano en relación con sus pares latinoamericanos. Se busca analizar el modelo de entidad territorial intermedia definido para el departamento colombiano, observando si cumple las pretensiones de los constituyentes que así lo definieron.

---

\* Administrador público y estudiante de la especialización en Proyectos de Desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. CVLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0001823326.jstriana2010@gmail.com](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001823326.jstriana2010@gmail.com)

**Palabras clave:** Departamento, descentralización, bipolaridad nación-municipio, modelo de ordenamiento territorial, Estado, nivel intermedio de gobierno.

### **Abstract**

The promulgation of the Colombian Political Constitution of 1991 configured a new territorial scenario. In addition to strengthening the municipality, the department collected the old municipalities and police stations, becoming the territorial entity of intermediate level. However, the functional definition that the Constitution determined to this entity leads numerous authors to rethink the convenience of its existence in the territorial organization model. From an analysis of the type of State, the model of territorial organization, as well as the decentralization process, the Colombian department is compared in relation to its Latin American peers. It seeks to analyze the intermediate territorial entity model defined for the Colombian department, observing if it meets the claims of the constituents who defined it.

**Keywords:** Department, decentralization, nation-municipality bipolarity, land use model, State, intermediate level of government.

La entrada en vigor de la Constitución Política de Colombia en 1991 trajo consigo importantes cambios en el ordenamiento del territorio, lo cual estuvo ligado al establecimiento de nuevas entidades territoriales en detrimento de otras operantes con la antigua Constitución. Al respecto, señala Duque (2012) que:

Antes de la Constitución Política de 1991, Colombia contaba con dos clases de entidades del nivel local [municipios y distritos] y con tres del nivel intermedio que correspondían al mismo ámbito territorial [intendencias, comisarías y departamentos], es decir que se conformaban por entidades del nivel local, pero que contaban con distinto nivel de autonomía (p. 176).

Este panorama cambió significativamente con la promulgación de la actual Carta Política, donde a nivel local se establecieron los municipios y los distritos, en cambio, en el nivel intermedio, el departamento recogió las figuras de las antiguas intendencias y comisarías (Duque, 2012).

Este proceso de rediseño del ordenamiento territorial, a su vez, estuvo enmarcado en un contexto de reforma institucional, cuya principal bandera fue el acto legislativo 01 de 1986. Este

acto legislativo, en términos generales, representó una ruptura significativa de las relaciones intergubernamentales en Colombia. Principalmente se dictó que los alcaldes municipales pasaban a ser elegidos popularmente y no designados por el gobernador. Este hecho abrió las puertas a la participación democrática popular, materializada en la elección de autoridades locales en marzo de 1988, lo que significó el primer paso para el posterior desarrollo de la descentralización, incorporada formalmente en la Constitución Política de 1991.

La figura del departamento como entidad territorial del nivel intermedio, a la luz de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, fue, como resultado de una doble paradoja, la entidad territorial ganadora en la nueva Constitución. La primera paradoja estriba en que se llegó incluso a proponer por algunos constituyentes la supresión del departamento y, al final de cuentas este terminó convalidado y fortalecido. La segunda paradoja consiste en que todos los constituyentes eran municipalistas, por lo que se establece al municipio, de acuerdo con el artículo 311, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (Federación Colombiana de Municipios, 1991). El departamento, sin proponérselo, se fortaleció en cuanto

a la obtención de conquistas y transformaciones, como la elección popular de gobernadores, experimentando la dinámica de cambio que vivió anteriormente el municipio (Correa, 1993). De esta forma, el departamento quedó redefinido en cuanto a sus funciones se refiere, ya que el artículo 298 le atribuye la triple condición de gerente del desarrollo seccional, lugar de intermediación entre el nivel nacional y el local e instancia de apoyo y complementariedad de los municipios (Correa, 1993).

En la actualidad, el departamento como entidad territorial del nivel intermedio en la organización político-administrativa colombiana, responde a una serie de funciones definidas en la Constitución Política, siendo una de ellas (quizá la más importante) la mediación del complejo de intereses entre la nación y el municipio. Esta función se desarrolla paralelamente con la complementariedad que el departamento puede ofrecer a la acción municipal, respondiendo a las necesidades en torno a institucionalidades municipales débiles cuya capacidad de respuesta es baja en comparación a las problemáticas públicas por atender y las funciones encomendadas, constitucional y legalmente, a estas entidades territoriales.

Sin embargo, en el diseño de ordenamiento territorial colombiano son visibles dos situaciones que replantean el papel que el departamento desempeña dentro de este. Por un lado, las relaciones nación-municipio se presentan de manera directa, tanto en la asignación de recursos como en la formulación de política, de una parte, y en la ejecución de estos por otra. Este proceso responde a una bipolaridad nación-municipio el cual se encuentra acompañado por el fenómeno descentralizador (Duque, 2007). Por otro lado, con la asignación funcional al departamento a través de la Constitución Política, el artículo 298 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) contempla para esta entidad territorial la prestación de servicios según determine la misma Constitución y las leyes. En cumplimiento específico de esta función surge el debate en torno a la conveniencia de esta entidad territorial como nivel intermedio, ya que riñe con la bipolaridad mencionada, al tiempo que tiende a presentarse duplicidad de funciones y competencias con el municipio en cuanto a la posibilidad de prestación de servicios. Es de destacar que este debate de conveniencia está enmarcado en el tipo de Estado y de diseño de ordenamiento territorial del país, así como los efectos de la descentralización, lo cual

plantea la necesidad de una perspectiva de análisis del departamento que tome en cuenta estas características.

Así pues, se parte de la situación en la cual en Colombia el departamento tiende a presentar indeterminaciones en las competencias definidas legal y constitucionalmente. En la práctica, esta entidad territorial influye en los diferentes aspectos de la administración pública, por lo que sus competencias chocan con las definidas para el municipio. En el marco de la bipolaridad nación-municipio, la figura del departamento es cuestionada, por lo que no se puede determinar dónde empiezan las competencias de los departamentos, y dónde las del municipio. Por lo tanto, el departamento colombiano, analizado desde el tipo de Estado y, con ello del modelo de ordenamiento territorial, además de la forma de implementación y de los efectos de la descentralización, presenta un inadecuado diseño como entidad territorial del nivel intermedio en comparación con Estados de tipo unitario.

El presente artículo busca analizar el papel del departamento en su rol de nivel intermedio en un Estado unitario como el colombiano, en relación con sus pares latinoamericanos, así como la influencia del fenómeno de la descentralización en esta entidad territorial.

Partiendo de que tanto el tipo de Estado como el diseño de ordenamiento territorial responden a adaptaciones de países unitarios y centralistas, influenciados por un sistema administrativo de origen napoleónico (específicamente de Francia), el análisis de la figura departamental como nivel intermedio de gobierno necesita complementarse con una clara comparación, tanto del tipo de Estado, como de los diferentes diseños de ordenamiento territorial de países europeos y latinoamericanos. Desde esta pretensión metodológica, se busca conocer y comprender el papel del departamento colombiano como entidad territorial del nivel intermedio, a partir de cada uno de sus pares en países latinoamericanos, así como conocer las particularidades del modelo de ordenamiento territorial y del proceso descentralizador en relación con sus homólogos regionales.

El presente artículo se divide en las discusiones teóricas de conveniencia, descentralización e indeterminación de la figura intermedia de gobierno, pasando por el análisis comparado de la figura departamental en Colombia, las discusiones y, finalmente, las conclusiones.

## **El departamento en la organización político-administrativa colombiana. Discusiones teóricas de conveniencia, descentralización e indeterminación de la figura intermedia de gobierno**

El debate desarrollado en torno a la conveniencia del departamento como nivel intermedio en la organización político-administrativa, tiene raíces en la bipolaridad nación-municipio, así como la tendencia a presentar duplicidad de funciones con la entidad territorial municipal. Es de destacar que el debate de conveniencia se encuentra enmarcado en el tipo de Estado y de modelo de ordenamiento territorial del país, así como los efectos que la implementación del proceso descentralizador tuvo sobre estos.

La bibliografía que aborda el papel que desempeña la entidad territorial del nivel intermedio en la organización político-administrativa colombiana debate en torno a las falencias, debilidades e inconveniencias de mantener la figura departamental, así como las oportunidades, el acompañamiento a los municipios institucionalmente débiles y, en general, la importancia en el ordenamiento territorial de esta entidad. Sin embargo, inmersos en dicho debate se encuentran numerosos autores que analizan la figu-

ra del departamento colombiano en relación con las singularidades del proceso descentralizador. Estas visiones que superan el debate de conveniencia recogen discusiones en cuanto a la figura del gobernador, las competencias departamentales, el fortalecimiento municipal y la autonomía, contribuyendo con enriquecedoras perspectivas de análisis de la figura territorial del nivel intermedio.

Por lo tanto, el análisis teórico que se desarrollará estará dividido entre el mencionado debate de conveniencia del departamento en la organización político-administrativa del país, agrupando los argumentos a favor y en contra. Además, se analizarán las perspectivas en cuanto al proceso de descentralización, la primacía municipal en el ordenamiento territorial, las competencias departamentales y la indeterminación de la figura departamental en Colombia.

### **Importancia de la figura departamental en la organización político-administrativa colombiana**

La figura del departamento colombiano, como entidad territorial del nivel intermedio de gobierno enfrenta “un debate en el que se pone en duda su conveniencia como nivel intermedio,

dadas las dificultades que lo han caracterizado, relacionadas con corrupción, ineficiencia administrativa, duplicidad de competencias con la nación y el municipio, entre otras” (Duque, 2007, p. 5). Pese a lo anterior, es valiosa la oportunidad que surge en los análisis realizados al departamento, ya que, en palabras de Duque (2007), “los que se orientan por esta vía no han tomado en cuenta el papel que debería desempeñar el departamento dada su posición como articulador entre la nación y el municipio” (p. 5). Por ello, teniendo en cuenta que más del 90% de los municipios colombianos se consideran administrativamente pequeños, pues pertenecen a las categorías 4, 5 y 6<sup>1</sup>, presentando, en algunos casos, débil capacidad de respuesta frente a sus competencias, se configura como una responsabilidad del departamento la atención de las falencias y las necesidades en

<sup>1</sup> En Colombia, de acuerdo a la Ley 617 del año 2000, los municipios se clasifican en categorías de uno a seis, incluyendo la categoría especial. Esta categorización se determina de acuerdo con el número de habitantes y a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD– del municipio. La categoría cuarta se caracteriza por tener una población:

Comprendida entre veinte mil unos (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales. La categoría quinta posee una población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. Finalmente, la categoría sexta posee una población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales (Congreso de la República, 2000, Art. 6).

materia administrativa y técnica de los más pequeños (administrativamente hablando), tarea encomendada debido a la configuración de entidad territorial intermedia de gobierno e instancia más cercana a los municipios. Esta responsabilidad se encomienda a los departamentos ya que, “en su ausencia dicha atención y asistencia serían responsabilidad del nivel nacional, repercutiendo en un congestionamiento y desborde de sus capacidades” (Duque, 2007, p. 5).

En relación con el tema de la duplicidad de funciones y competencias, Uribe (1999) afirma que en el proceso descentralizador, el departamento ha dejado solo al municipio, o se dedica a hacer lo mismo que este, lo cual deviene en una duplicidad de competencias ineficientes. La duplicidad se presenta, de manera costosa, en secretarías de educación, salud, agricultura, obras públicas, etcétera (Uribe, 1999). Sin embargo, desde un análisis departamento-municipio en relación con las competencias de cada ente territorial, de acuerdo con Duque (2007), en la práctica no existe duplicidad entre departamento y municipio, pues, en palabras de la autora “resulta muy complicado para los primeros invadir el ámbito local” (p. 69). Esto demuestra, según la autora, y más allá de la existencia de duplicidad de funciones y/o competencias,

que todavía no se ha llegado al nivel ideal de complementariedad entre las dos instancias de gobierno. “Como desafortunadamente esta realidad constituye la regla y no la excepción, el papel del nivel intermedio sigue siendo incipiente si se compara con sus verdaderas potencialidades” (Duque, 2007, p. 70).

Un análisis complementario de los argumentos expuestos por Duque (2007) se encuentra en Zafra (2003). Resaltando las oportunidades del departamento, este autor considera que, más allá de encontrar falencias internas en la figura departamental, el problema fundamental de estos en Colombia es que no se les ha dejado desarrollar su autonomía y ellos mismos han hecho poco para asumirla por parte de la nación (especialmente desde el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público) (Zafra, 2003). A partir de esta falencia, según el autor, puede plantearse la afirmación de que el departamento colombiano es el ente intermedio por razones históricas, culturales y políticas que amerita ser la instancia de integración entre el Estado nacional y el gobierno local. Pero con la democracia local, es decir, la democracia municipal, el ente intermedio, más que un ejecutor y un hacedor, debe ser un gestor, un planeador, un promotor, un

articulador de sinergias. Debe hacer que otros hagan. Por lo tanto, este modelo de departamento no exige ni inmensas plantas burocráticas ni departamentos sobreendeudados, ni estructuras tributarias poderosas, sino entes que sepan coordinar los recursos tecnológicos, los recursos de capital, con los entes nacionales, con los sectores descentralizados y por servicios, con los municipios y con los actores económicos y sociales de su población que es la base real de una verdadera democracia local (Zafra, 2003).

Lo anterior se puede complementar afirmando que, si los entes nacionales, los distritales y los municipales cumplieran con sus competencias asignadas y dejaran de obstaculizar las que les corresponden a los departamentos, el papel sincrónico de estos podría optimizarse en términos de eficiencia y eficacia pública. Esto significa que el empoderamiento que la Constitución de 1991 consagró para el departamento, exige como condición para su cabal cumplimiento, que el Estado deje de comportarse por fuera del diseño constitucional previsto. En lenguaje concreto, los ministerios, Planeación Nacional y los institutos descentralizados del orden nacional deben coordinar su acción con los departamentos, reconociendo la autoridad política de sus gobiernos democráticos y

no dando propiamente órdenes, como lo hacían con el modelo decimonónico de la Constitución de 1886. Ello supone, en palabras de Zafra (2003) un cambio de cultura institucional que el Estado no ha querido propiciar: la cultura de la autoresponsabilidad. Esta debe permitir que sean los departamentos los que solucionen los problemas, pero reconociéndoles sus derechos de participación en el presupuesto nacional adecuadamente.

El análisis del departamento colombiano necesita complementarse con la forma de Estado adoptada, así como en relación con las competencias asignadas a cada nivel de la organización político-administrativa, enmarcadas en cada uno de los sectores de la acción pública. El proceso descentralizador deviene en una variable de importante análisis, más si se compara el modelo de organización territorial y las competencias asignadas a cada nivel de gobierno.

Por ello, el análisis realizado por Sánchez (2015) resulta de relevancia capital para entender las competencias de las entidades territoriales con relación al sector público estatal. El autor parte de que el propósito de la:

Descentralización territorial es asegurar una prestación más eficiente y eficaz de los servicios públicos a través del fortalecimiento administrativo y financiero, creando puentes de comunicación más directa entre el Gobierno y los ciudadanos mediante la institucionalización

de los mecanismos de participación ciudadana (Sánchez, 2015, p. 20).

De acuerdo con el autor, la descentralización territorial se configura como el proceso administrativo que permite la competencia entre entidades territoriales, propiciando una estrecha relación entre aquella proveedora del servicio y sus usuarios. A partir de esto, se descubre la importancia del papel del departamento, ya que, para el caso de Colombia, las entidades territoriales ejercen un papel protagónico en cuanto al ejercicio eficiente y eficaz de sus competencias, en razón a la asignación de competencias realizada por la nación de acuerdo a los diferentes sectores de la acción pública. Sin embargo, el proceso de repartición de competencias por cada uno de los sectores no es ajeno a la presencia de falencias respecto de aquellos mecanismos de participación ciudadana y su materialización, bajo la premisa de la descentralización de crear comunicación entre los gobernantes y la sociedad civil (Sánchez, 2015).

Finalmente, a partir de la oportunidad observada para lograr el diseño del departamento colombiano como entidad territorial del nivel intermedio, de conformidad con el proceso de descentralización, es indispensable considerar a que dicha entidad es complementaria, vista

desde dos ópticas distintas: la municipal y la nacional, y, en palabras de Duque (2007), como instancia “intermediaria o bisagra de la gestión de ambos niveles de Gobierno” (p. 74).

### **Inconveniencia de mantener la figura departamental en la organización político-administrativa**

Las falencias que la figura departamental presenta en la actual organización político-administrativa, explicadas por las debilidades fiscales y administrativas, sin mencionar los tropiezos que el proceso descentralizador generó en esta figura territorial intermedia, lleva a que autores y especialistas en el tema territorial propongan su supresión del ámbito organizacional, político y administrativo.

Más allá de controvertir la conveniencia de la figura departamental y desde una perspectiva del ámbito político, Devia (2003) encuentra que el departamento constituye el modelo de región actual del ordenamiento colombiano y como tal, representa el ente intermedio tradicional del Estado republicano colombiano, desde su constitución, inclusive en el primer gobierno federal de 1863, hasta el esquema centralista de 1886.

No obstante, el departamento tradicional e históricamente arraigado en el territorio carece de los elementos, funciones y competencias propias

que le permitan efectuar y ejercer el papel para él asignado, no sólo en la Constitución actual, sino en los reiterados esfuerzos de organización política del Estado en todas sus constituciones como ente intermedio (Devia, 2003, p. 41).

La posibilidad de organizar regiones en el ordenamiento territorial permite sostener que la esencia del modelo del departamento articulador, fortalecido como eje intermedio, iría orientada a la construcción de la regionalización del país de manera gradual, en torno de mecanismos que privilegien la asociación efectiva, la reducción del gasto y la mejor ejecución del desempeño político administrativo. El departamento sería de este modo, la base y la esencia del modelo regional, con una asignación de competencias cada vez mayores que le permitan construir la unidad nacional de manera caprichosa desde criterios que no correspondan a las expectativas y reales capacidades de asumir una responsabilidad política (Devia, 2003).

Por otra parte, desde una perspectiva económica, la razón que explica la división del Estado en entidades territoriales responde a la necesidad de corregir los fallos de mercado en el ámbito local, sin congestionar la función administrativa de la nación. Por ello, resulta lógico que el Estado se divida en entidades locales e intermedias, las cuales, a través de la producción de bienes públicos pu-

ros, contribuyen a corregir los fallos del mercado (Uribe, 1999).

Desde esta perspectiva de análisis, Uribe (1999) muestra que de los tres niveles del gobierno central en Colombia (nación, departamento y municipio), “el gobierno central departamental es el que menos bienes públicos puros oferta a sus ciudadanos” (p. 86). Fuera de las carreteras secundarias o departamentales, no hay otros bienes públicos puros de importancia que se provisionen a la comunidad de su territorio (Uribe, 1999). Ello debido a que, ante la presencia de fallos de “mercado como el paro y la inflación, los monopolios simples y naturales, los mercados incompletos y las externalidades negativas, los departamentos no tienen mayor injerencia” (p. 86).

La ausencia de la mencionada injerencia se explica porque, en materia impositiva, los departamentos carecen del poder primario para crear impuestos, lo cual es una competencia del Congreso, cuya imposición la ejercen las Asambleas y Concejos municipales. Así mismo, el tipo de impuestos que son de competencia de los departamentos (impuestos al vicio), en su mayoría, no son apropiados para dar incentivos tributarios, promover el desarrollo, e influir en variables económicas como el ahorro, la inversión y el empleo. Por lo tanto, los

recursos tributarios propios de los departamentos tienen una baja representación en el PIB y, por ello, el gasto público de estas entidades territoriales carece de relevancia para afectar variables económicas como la demanda agregada. En materia económica, la carencia de la injerencia de los departamentos se explica por la ausencia de poder regulatorio de los precios de los bienes.

Así mismo, los departamentos no tienen comisiones reguladoras de los monopolios naturales; la influencia de la balanza de pagos es nula; no tienen posibilidad de acceder a créditos bancarios, ni poseen influencia en el control de la cantidad de dinero; también “carecen de recursos significativos para poder emprender megaproyectos de inversión u ofrecer créditos y seguros que llenen el vacío de los mercados incompletos, etcétera” (Uribe, 1999. p. 88).

Como señala Uribe (1999), a pesar de que el fuerte de los departamentos se concentra en la financiación y la gestión de los bienes meritorios de educación y salud, generadores de externalidades positivas, el modelo del federalismo fiscal, modelo teórico base del proceso descentralizador, ubica la oferta de estos bienes en el municipio, en el cual “se pueden ofrecer de manera más pronta y eficiente, y tener un mayor control direc-

to del ciudadano, quien “es votante-consumidor de los bienes públicos-contribuyente” (p. 20). Es de advertir que, si bien los departamentos tienen fortalezas en la provisión de bienes públicos como la educación y la salud, dicha provisión se hace con recursos ajenos, vale decir, con las transferencias del Sistema General de Regalías<sup>2</sup> que la nación les hace, como también de las rentas cedidas que son obligadas por la Ley (Impuesto de Valor Agregado de los licores y la cerveza, utilidades de la explotación del monopolio constitucional de los juegos de azar) (Uribe, 1999).

Además de las mencionadas dificultades presentadas por el departamento, por otra parte, el autor sostiene que esta entidad territorial presenta baja capacidad técnica y financiera, así como alta politización y burocratización. Por ello, el departamento no contribuye a la articulación de la acción pública de los niveles nacional y local, ni tampoco puede ser asesor o prestar asistencia técnica a los municipios que lo conforman, ni proponer estrategias de producción y comercialización. Ante todas estas limitaciones y problemáticas del departamento, la aserción a la cual llega Uribe (1999) es que, en un país pobre como Colombia,

---

<sup>2</sup> El Sistema General de Regalías (SGR) está constituido por el conjunto de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables (DNP, 2019, p. 29).

es necesario aplicar la eutanasia a la figura jurídica de los departamentos, traspasando sus recursos tributarios y las pocas funciones útiles que desempeñan al nivel municipal (Uribe, 1999).

## Departamento y descentralización

Uno de los momentos relevantes en la figura del departamento colombiano es el proceso de la descentralización llevado a cabo en la década de 1980, cuyo hito en el país fue el acto legislativo 01 de 1986 (Congreso de la República, 1986). Este proceso, además de representar una ruptura significativa de las relaciones intergubernamentales, configuró el contexto para el posterior desarrollo de las entidades territoriales en un modelo de ordenamiento territorial caracterizado por el unitarismo en la organización y distribución del poder.

De acuerdo con García (2008), el proceso descentralizador en Colombia fue:

Gradual y explícito, y [se] desarrolló a través de diferentes frentes, de los cuales el más avanzado fue el político, y adoleció de numerosas dificultades como la confusión entre sectores, la falta de coherencia entre la funciones y recursos y la escasa evaluación y acompañamiento del proceso por parte de la nación (DNP, 2002, citado por García, 2008, p. 475).

Así mismo, desde el inicio de su desarrollo, “el proceso de descentralización se caracterizó por la falta de planeación, de

capacitación y claridad sobre las normas y las competencias aplicables en los diferentes sectores de Gobierno de los niveles nacional y territorial” (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014, p. 175).

Al abordar el papel del nivel intermedio de gobierno colombiano, además de los efectos que el proceso descentralizador ha tenido en esta entidad territorial y en el modelo de ordenamiento territorial, la comparación con Estados europeos resulta de valiosa utilidad, pues estos fueron tomados como referencia en el diseño del departamento. Por ello, Sagawe (2003), realizando una comparación del sistema político-administrativo colombiano con los países europeos, encuentra que no es importante preguntarse por las razones que llevaron a un diagnóstico de crisis del departamento. La crisis no solo es de los departamentos, sino del sistema descentralizado o del esquema político-administrativo entero del país. Para los países desarrollados, la existencia de niveles intermedios locales ha sido una precondition para el desarrollo. Y no cabe duda de que estos países son clasificados como los más descentralizados del mundo (especialmente los casos de Alemania y España).

De acuerdo con el autor, los niveles intermedios supramunicipales juegan un papel clave en el desarrollo de un país

y en el fortalecimiento del Estado. Sin exagerar, son una precondition y no el resultado de un Estado poderoso, que responde a las demandas legítimas de sus ciudadanos. Si bien la Constitución Política de 1991 hace énfasis en el municipio como célula básica de la estructura estatal, también hace hincapié en que es pertinente poner en práctica los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad (Sagawe, 2003). A partir de este enfoque municipalista de la descentralización, se explica, en palabras de Hernández (2005), que la tarea de la descentralización en Colombia quedó cumplida al organizar un municipio fuerte en competencias y recursos. En palabras del autor, el municipio, ante tales condiciones, ha quedado abandonado a una insuficiente y precaria autonomía; el departamento devino en una administración obsoleta e inoperante, y la nación, no se decide a hacer la descentralización a derechas, esto es, renunciando a entrometerse en los asuntos locales, mediante la entrega a municipios y departamentos de aquellas competencias y recursos de naturaleza local y regional que el nivel nacional se empeña en seguir manejando desde Ministerios y entidades descentralizadas nacionales (Hernández, 2005). Esta intromisión de la nación en los asuntos

locales va de la mano con la falta de la cultura de la autorresponsabilidad que no se ha querido reconocer al departamento y al municipio, según lo expuesto anteriormente por Zafra (2003).

Partiendo de que el esfuerzo colombiano para descentralizar el Estado se concentró en el municipio, Hernández (2005) encuentra que el empeño en el desarrollo municipal generó un desequilibrio estructural, pues desatendió por completo la necesidad de hacer los correspondientes ajustes en los otros niveles de gobierno, particularmente en relación con el departamento “Así, mientras se revitalizaba el municipio, el departamento decayó hasta quedar reducido a una entidad fantasmal, fiscalmente quebrada, en el limbo jurídico por ausencia de reformas legales, y prácticamente sin competencias propias” (Hernández, 2005, p. 1).

El análisis realizado por Zapata (2014) da importantes luces en relación con la primacía municipal en el proceso descentralizador, así como la importancia adquirida por esta entidad territorial en la organización político-administrativa. Según esta autora, a partir del proceso descentralizador el departamento sufrió una afectación en cuanto a su papel como nivel intermedio de gobierno, afectando, al mismo tiempo, la estructura jerárquica

que caracterizaba las relaciones intergubernamentales con el municipio. Ello se explica en razón a que, en el periodo comprendido entre 1986 y 1994, la promoción intencionada y sistemática del municipio fue una de las principales manifestaciones del proceso descentralizador en Colombia, lo cual estuvo acompañado por un proceso de reestructuración de funciones, competencias y responsabilidades de las entidades territoriales, así como la concepción de la elección popular de autoridades municipales.

La primacía municipal, y la priorización de esta entidad territorial en los planes nacionales de desarrollo, generó cambios institucionales tendientes a opacar y, al mismo tiempo, cuestionar el papel desempeñado hasta ese momento por el departamento. Si bien la primacía municipal venía gestándose desde la promulgación de la Ley 4 de 1913 (Congreso de la República, 1913), en el periodo de referencia (1986-1994) el gobierno nacional priorizó el fortalecimiento de la autonomía municipal, a través del afianzamiento de relaciones directas, en un marco jerárquico con este nivel de gobierno (Zapata, 2014). De acuerdo con la autora, por parte del gobierno nacional se promovió el fortalecimiento del municipio, proponiendo acciones para su empoderamiento y autonomía, dejando

al departamento relegado. Esta subvaloración del departamento por parte de la nación fue un elemento importante de la crisis en las relaciones entre los niveles de gobierno, ya que afianzó las relaciones directas entre la nación y el municipio y cuestionó el papel intermedio del departamento (Zapata, 2014).

En conclusión, a través de las reformas descentralizadoras, entre las que se destaca el Acto Legislativo 01 de 1986, se observa una desorientación del departamento como nivel intermedio de gobierno, explicada principalmente por el establecimiento de relaciones directas entre la nación y el municipio, lo cual configuró una transformación profunda en la forma de gobernar las entidades territoriales. Sin embargo, cabe destacar el esfuerzo del proceso descentralizador por iniciar una transformación profunda en el sistema político y electoral colombiano, buscando fortalecer la legitimidad del sistema al establecer representantes locales frente a las instancias nacionales (Zapata, 2014). Por ello, con la promulgación de la Constitución Política de 1991 se determinó el fortalecimiento municipal, reconociendo a esta entidad territorial del ámbito local, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Este proceso, acompañado de la descentralización política, fiscal y admi-

nistrativa, consolida la democracia local con la elección popular de autoridades como alcaldes y concejales, además que configura lo que se ha conocido en esta revisión como la bipolaridad nación-municipio. Esta primacía municipal pone de relieve el papel de la entidad territorial del nivel intermedio. Si bien ha sido la entidad territorial ganadora en el nuevo orden territorial, cabe preguntarse su papel en torno a un municipio autónomo y libre de establecer relaciones directamente con la nación.

## **Competencias departamentales**

El papel del departamento en la organización político-administrativa también pasa por el análisis de las competencias asignadas y su relevancia en torno a las figuras de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia con el municipio. En este aspecto, se encuentra que el diseño del departamento como nivel intermedio de gobierno en la organización político-administrativa colombiana encuentran un enfoque de cláusula general de competencia, en la cual tiene la responsabilidad de la promoción del desarrollo económico y social de su territorio, permitiéndole prácticamente intervenir en cualquier campo. A partir de esto

se concibe al departamento desde un enfoque de entidad técnica, coordinadora de los servicios nacionales, planificadora y programadora del desarrollo territorial y de asistencia a los municipios, que no presta directamente servicios ni ejecuta obras. Sin embargo, partiendo de dicho enfoque y del marco normativo en torno al departamento, se identifica una situación en la cual esta entidad territorial puede y debería cumplir múltiples funciones sin que efectivamente se exija responsabilidades por todas ellas (Maldonado, 2004).

La revisión de las competencias y servicios a cargo del departamento en Colombia muestra que no existe un estatuto único que concentre y organice las responsabilidades de este nivel intermedio de gobierno. Se encuentran competencias en normas generales como el Código de Régimen Departamental (Presidencia de la República, Decreto 1222, 1986), en la norma sobre el esquema de competencias y transferencias y en normas que regulan la organización sectorial. Esta situación dificulta el conocimiento y la comprensión del papel del departamento. Por lo tanto, la posibilidad de cumplir con una lista tan larga de funciones depende de la capacidad fiscal de cada uno de los departamentos; dado que las transferencias nacionales

se concentran en educación y salud, el resultado es que un grupo pequeño de departamentos tiene un margen de maniobra para cumplir funciones y ejecutar obras, mientras que el resto se ve limitado a muy pocas funciones y a los recursos que pueda gestionar con entidades nacionales (Maldonado, 2004).

Producto de esta situación es que el departamento tiene competencia en todos los sectores y funciones estatales, con excepción de la regulación macroeconómica y la defensa. La comparación entre competencias y recursos muestra una visión del departamento con un papel de importancia nacional en educación y salud, sectores con reglamentación muy detallada y control nacional, con una fuente de financiación segura. Sin embargo, en los demás sectores se deja cierta libertad al departamento para precisar su papel, sin un apoyo sustancial de recursos de transferencias, con lo cual, de alguna manera, se ratifican las desigualdades territoriales, teniendo en cuenta las enormes diferencias en la actividad económica y la capacidad fiscal (Maldonado, 2004).

Ahora bien, en relación con la función y/o cláusula general del departamento, tanto la Constitución como el Código Departamental y las demás leyes, le asignan funciones de intermediación entre la nación y el municipio, de coordinación

de la acción nacional en el territorio, de planeación y de evaluación de la acción municipal y de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios. Se trata de funciones de carácter administrativo que en su conjunto promueven la idea de un departamento coordinador y planificador, bisagra entre la nación y los gobiernos locales, idea que para algunos autores debería ser la visión principal del departamento dejando de lado sus funciones de prestación de servicios (Maldonado, 2004).

En resumen, la insuficiente claridad sobre las competencias asignadas al departamento debilita la responsabilidad frente a sus comunidades, por cuanto resulta difícil conocer cuáles son los productos que efectivamente debe ofrecer. De este modo, se incumple con uno de los criterios básicos del diseño de un proceso de descentralización que exige la claridad en la distribución de competencias y la ausencia de duplicaciones (Maldonado, 2004).

## **Indeterminación de la figura departamental**

Como ente intermedio, muchos son los interrogantes existenciales que plantea el futuro del departamento dada la posición que ocupa a medio

camino entre los municipios y una nueva entidad territorial que algunos avizoran: la región. Como si fuera poco, tal perspectiva se inscribe en una organización del territorio que desde la Constitución Política de 1991 se hizo a partir de dos entidades claramente definidas: el municipio y el Estado unitario. Así, el departamento fue colocado en una situación de indeterminación funcional (Navas, 2003).

La figura del departamento colombiano no respondió a un diseño orientado por la voluntad de construir un orden político desde el centro estatal que organiza y reproduce un cierto tipo de dominación del territorio como en Francia, modelo copiado al caso colombiano. Todo lo contrario, la extrema diversidad fue la regla al delimitar al departamento, dando forma así a una departamentalización asimétrica en cuanto a sus elementos constitutivos (población, territorio, factores socioeconómicos, geográficos y en menor grado, culturales). A dicha departamentalización no correspondió un tratamiento institucional que reconociera tales diferencias al acudir a una forma administrativa homogénea siguiendo la inspiración francesa. Se produce entonces, una fórmula territorial híbrida proveniente de una configuración

espacial asimétrica y un arreglo político institucional uniforme impuesto desde el nivel central (Navas, 2003).

### **Análisis comparado de la figura departamental colombiana**

Después de revisar las discusiones teóricas con relación a la figura del departamento en el modelo de ordenamiento territorial colombiano, la apuesta metodológica que se presenta a continuación pretende realizar un análisis comparado del departamento con sus pares regionales. Es necesario tener como referencia el modelo francés, tanto del tipo de Estado como de ordenamiento territorial, el cual es adoptado en la mayoría de los Estados latinoamericanos, como es el caso de Colombia. El análisis comparado se resume en la Tabla 1 al final del documento con apéndice.

El análisis tendrá en cuenta las siguientes variables de comparación:

- A. Modelo de ordenamiento territorial:** Se busca conocer las particularidades en la organización territorial de cada uno de los países. Si bien los países de análisis responden a un tipo unitarista de Estado, el modelo de ordenamiento territorial posee características de interesante análisis, las cuales

determinan las diferencias en la organización entre cada uno de los Estados.

**B. Funciones desarrolladas por el nivel intermedio de gobierno:**

A partir del modelo de ordenamiento territorial, cada nivel intermedio de gobierno posee unas determinadas funciones, las cuales están determinadas constitucional o legalmente. Su análisis y comparación permitirán conocer las semejanzas y/o diferencias respecto a las funciones encomendadas constitucionalmente al departamento colombiano.

**C. Relación entidad local-entidad intermedia:**

Respondiendo a las particularidades del modelo de Estado y de ordenamiento territorial, así como al fenómeno de la descentralización, las relaciones entre los niveles intermedio y local presentan interesantes variaciones, las cuales merecen una especial atención a la luz de la concurrencia, subsidiariedad y complementariedad presentadas entre el departamento y el municipio colombianos.

**D. Esquema de descentralización:**

Como Estados unitarios, los países de análisis comparten la con-

cepción del fenómeno de la descentralización. Las variaciones en la implementación de este fenómeno despiertan un gran interés con relación al modelo descentralizador colombiano, ello teniendo en cuenta las falencias en su adopción anotadas en las anteriores discusiones teóricas.

**El departamento colombiano analizado desde el tipo de Estado, el modelo de ordenamiento territorial y el fenómeno descentralizador en comparación con entidades territoriales del nivel intermedio latinoamericanas**

Desde departamento, región, o provincia, la figura del ente intermedio de gobierno en los países unitarios analizados tiene un papel significativo en cada modelo de organización territorial. Sin embargo, es necesario traer a colación una aclaración de valiosa importancia aportada por Cuervo (2003):

(...) cada país, de acuerdo con la naturaleza del régimen político, de las relaciones de este con el sistema político, de la manera como los distintos actores políticos y sociales se apropiasen de los distintos arreglos institucionales, de acuerdo con la manera como la ley desarrollase los principios constitucionales y según la forma como se llevasen a cabo las transformaciones del Estado, determinan el tipo de nivel intermedio (Cuervo, 2003, p. 170).

El análisis del departamento colombiano, en relación con las entidades territoriales de los países descritos, permite observar las singularidades de esta entidad territorial en comparación con sus homólogas. Es interesante observar que, a pesar de que los países analizados comparten la concepción de un Estado unitario como fundamento jurídico para su organización, el papel desempeñado por la entidad intermedia de gobierno tiene diferencias importantes.

En primer lugar, tal como se había mencionado, el departamento colombiano tiene la “triple condición de gerente del desarrollo seccional, lugar de intermediación entre el nivel nacional y el nivel local e instancia de apoyo y complementariedad de los municipios” (Riveros, 2016, p. 19); además, contempla la prestación de servicios según determine la Constitución y la ley. En comparación, y siguiendo el modelo francés, los entes intermedios de gobierno de los demás países latinoamericanos cumplen funciones con relación a la promoción del desarrollo económico, social y cultural de sus territorios. Ninguno de estos tiene la función de prestación de servicios, por lo que no se ven contempladas las rivalidades con los entes locales. Su vocación está orientada a la gestión administrativa de los servicios públicos regionales.

Es interesante observar que la mayoría de estos entes intermedios tienen competencias en la gestión de los servicios que desbordan la capacidad institucional de las entidades del ámbito local. El ejemplo más significativo es la gestión de las inversiones públicas de infraestructura vial, así como la relacionada a la construcción, mantenimiento y/o administración de aeropuertos, vías férreas y ferrocarriles, caminos vecinales, comunicaciones entre otros. Las regiones peruanas, los departamentos bolivianos y las provincias ecuatorianas son ejemplo de entes intermedios gestores de dichos servicios.

Otra característica importante para resaltar es que la mayoría de los entes intermedios de los países analizados tienen a su cargo funciones de planificación, administración y control de las inversiones regionales, así como de recepción de cooperación internacional para la gestión de estas. En definitiva, los entes intermedios de gobierno, a diferencia del departamento colombiano, desarrollan funciones de acuerdo con la gestión administrativa de los servicios externos de las entidades del ámbito local. Más que prestar directamente, gestionan los medios para su debida prestación.

La descentralización dentro del modelo de organización territorial es el fenó-

meno transversal a cada uno de los países analizados. Desde la referencia del modelo francés, los países latinoamericanos contemplan a la descentralización como el elemento indispensable en el desarrollo del Estado unitario. La única variación la presenta Chile que, de conformidad con la ley, contempla la descentralización o la desconcentración en su organización territorial. En este aspecto, el modelo colombiano se encuentra alineado con sus pares latinoamericanos.

El proceso descentralizador es visto por los países como la forma más adecuada de romper con las lógicas intervencionistas del Estado central en los asuntos de orden territorial de cada una de las entidades. El esquema colombiano de la descentralización es coherente con esta necesidad, ya que a partir del tan mencionado acto legislativo 01 de 1986, se concibe a la descentralización como la forma idónea para lograr mayores niveles de autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo, el proceso descentralizador colombiano tiene debilidades importantes en relación con los demás países unitarios de la región. Producto del proceso descentralizador, además de la consagración municipalista en la Constitución Política de 1991, los municipios colombianos adquirieron nuevas competencias, las cuales no estuvieron

acompañadas por los recursos suficientes para su desarrollo (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014).

De esta forma, se explican las debilidades institucionales y financieras de los municipios. Esta situación en particular discrepa de los procesos de descentralización llevados a cabo en países como Francia, Ecuador y Perú. En dichos países, la transferencia de competencias estuvo acompañada de la provisión de recursos económicos, técnicos y humanos para su desarrollo.

La implementación de un proceso descentralizador, a través de la transferencia de competencias sin los recursos necesarios para su adecuado desarrollo, representa la gran debilidad del esquema de organización territorial colombiano. Como se ha visto hasta el momento, esta situación amerita el papel fortalecido de la entidad territorial del nivel intermedio, contribuyendo a enmendar las debilidades municipales a través de la subsidiariedad y la complementariedad. Sin embargo, tal como el caso boliviano, el excesivo enfoque municipalista de la descentralización ha restado la importancia debida al nivel intermedio de Gobierno. De esta forma, la nación y el municipio son los escenarios clave de la descentralización en detrimento del nivel intermedio, teniendo en

cuenta las falencias vistas en materia de competencias y recursos.

Como se ha visto, el proceso descentralizador conlleva, además del logro de mayores niveles de autonomía hacia las entidades territoriales del ámbito local, la configuración de nuevas relaciones entre las distintas entidades territoriales. En el referente de Estado unitario, el modelo francés, los municipios adquirieron mayores niveles de gestión, de acuerdo con la libre administración. Por ello, con la descentralización desaparecen las tutelas administrativas, financieras y técnicas por parte de entidades territoriales superiores, como los departamentos. Al respecto, la situación colombiana está alineada con el referente francés, debido a la consolidación de la descentralización en la Carta Política, reconociendo a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, el ejercicio de competencias que les correspondan y administrar sus recursos. De esta forma, desaparecen las tutelas llevadas a cabo por los departamentos hacia los municipios, así como los controles sobre los actos de las autoridades locales.

Sin embargo, más allá de la desaparición de las tutelas por parte de las entidades territoriales del nivel intermedio, las relaciones entre éstas y las entidades locales en los países analiza-

dos permiten observar formas de complementariedad y coordinación en la acción. Estas son características importantes en las relaciones entre estas entidades en países como Chile y Ecuador. En estos, a partir de la planificación y la cooperación, las entidades territoriales del nivel intermedio propenden hacia el desarrollo regional y/o provincial de las entidades del ámbito local que las componen. A ello se suma la orientación hacia una asignación más eficiente de los recursos para la financiación de los diferentes programas o proyectos. De esta forma, las relaciones entre estas entidades territoriales tienden hacia la articulación de la planificación nacional, regional y/o provincial y local. Si bien en la Constitución Política colombiana se exaltan los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en cuanto a las competencias, en las relaciones entre el departamento y el municipio dichos principios no son aplicados adecuadamente, consecuencia de las debilidades del modelo de ordenamiento territorial, antes vistas, así como la primacía de la bipolaridad nación-municipio.

En relación con la prestación de servicios, el modelo peruano tiene ciertas semejanzas con el colombiano. La región peruana contempla compartir con las municipalidades la prestación de algu-

nos servicios sociales como educación, salud, preservación del medio ambiente, cultura y participación ciudadana. Empero, y como se había resaltado, el proceso descentralizador peruano, como política de Estado, transfiere competencias y recursos para su desarrollo, caso muy distinto a Colombia. Por ello, es comprensible que entre la entidad territorial del nivel intermedio y del nivel local se contemple la coordinación en la prestación de servicios. En Colombia, además de ser polémica la función encomendada al departamento de prestar servicios, según lo determina la Constitución y la ley, dando a su vez cabida a choques con el municipio, el proceso descentralizador transfiere competencias sin recursos. Por ello, puede entenderse la dificultad para el establecimiento de las relaciones entre el departamento y el municipio, así como la casi inexistencia del desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En definitiva, los análisis realizados permiten observar que, más que presentarse duplicidad de funciones entre el departamento y el municipio colombianos, aún no se logra llegar al nivel deseado de complementariedad entre las dos instancias de gobierno, recogiendo los aportes de Duque (2007). Como se ha mostrado, el problema radica en el esquema de la

descentralización adoptado por Colombia, caracterizado por la transferencia de competencias sin los recursos correspondientes para su desarrollo. La aparente duplicidad de funciones hace parte del mencionado debate de conveniencia del departamento colombiano. Sin embargo, más allá de replantear o no la existencia de esta entidad territorial, se hace necesario intervenir el esquema descentralizador, buscando corregir las fallas en las competencias asignadas a las entidades territoriales.

Recogiendo cada una de las falencias vistas del departamento colombiano en relación con sus pares latinoamericanos, puede verse cómo esta entidad territorial del nivel intermedio, analizado desde el tipo de Estado y del modelo de ordenamiento territorial, además de la forma de implementación y de los efectos del fenómeno de la descentralización, presenta un inadecuado diseño como entidad territorial del nivel intermedio. A ello se suma la desatinada función de prestación de servicios que se le encomendó en la Constitución Política. La polémica desatada con relación a esta función, más que los posibles choques y duplicidad de funciones que tiendan a presentarse con el municipio, genera fuertes controversias con relación a la inadecuada implementación del fenómeno de la

descentralización. Ello en parte explica la razón por la cual se plantee la idea, por parte de ciertos autores y especialistas, de eliminar la figura departamental del modelo de organización político-administrativa colombiana.

Sin embargo, el fuerte arraigo de la figura del departamento en la historia territorial y cultural colombiana puede ser una razón de peso para desestimar su eliminación. Habrá que ver cómo las reformas legales, e incluso constitucionales, contribuyan a mejorar el actual panorama del departamento. Quizá una reforma a la actual Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) sea la solución más efectiva en torno a esta problemática, estableciendo un esquema claro y diferenciado de competencias para cada una de las entidades territoriales del país.

## Conclusiones

El departamento colombiano, como entidad territorial del nivel intermedio en la organización político-administrativa, tiene un importante papel que desempeñar dentro de esta, lo cual está reforzado a través de una serie de funciones definidas en la Constitución Política. Estas funciones buscan desarrollarse con fundamento en principios como la comple-

mentariedad, la coordinación y la subsidiariedad que el departamento puede ofrecer a la acción municipal. Sin embargo, dos situaciones replantean el papel que el departamento desempeña en la organización político-administrativa: por un lado, las relaciones nación-municipio se presentan de manera directa, respondiendo a una bipolaridad claramente definida; por otro lado, la asignación funcional definida para el departamento, a través de la Constitución Política, contempla para esta entidad territorial la competencia de prestar servicios como educación, salud, vivienda, medio ambiente entre otros. A partir de esta asignación funcional se genera el debate de conveniencia de esta entidad territorial como nivel intermedio.

Un análisis comparado del departamento colombiano con sus pares latinoamericanos de Estados unitarios, así como la referencia del departamento francés, determinó que esta entidad territorial, analizada desde el tipo de Estado y, con ello del modelo de ordenamiento territorial, además de la forma de implementación y de los efectos del fenómeno de la descentralización, presenta un inadecuado diseño como nivel intermedio de gobierno. Por un lado, el departamento colombiano se enfoca más en la prestación de servicios que en la gestión de

aquellos que desbordan el ámbito local. Por otro lado, el proceso descentralizador posee un enfoque municipalista que ha restado la importancia debida al nivel intermedio de gobierno. De esta forma, la nación y el municipio son los escenarios clave de la descentralización en detrimento del nivel intermedio. Por ello, el análisis comparado demostró que, más que duplicidad de funciones con el municipio, los problemas del departamento están asociados al esquema de la descentralización desarrollado en Colombia.

Debido a las debilidades del departamento, producto del proceso descentralizador colombiano, algunos autores y especialistas han llegado a proponer la eliminación de la figura del departamento como nivel intermedio de gobierno. El desafío surge en las reformas legales, e incluso constitucionales, que se pueden adelantar para tratar de corregir el actual panorama de la entidad territorial del nivel intermedio en Colombia.

## Referencias

- Arandia Ledesma, I. C. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Convergencia* 9 (30) pp. 6-24.
- Asamblea Nacional Constituyente Bolivia. (2009). Constitución política del Estado de Bolivia
- Asamblea Nacional Constituyente Colombia. (1991). Constitución política de Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente Francia. (1958). Constitución política de Francia.
- Asamblea Nacional Constituyente Perú. (1993). Constitución Política del Perú.
- Baena de Alcázar, M. (1983). La descentralización en Francia. Algunos puntos de conexión con las autonomías españolas. *Revista de Administración Pública*, pp. 1797-1838.
- Baroja Narváez, G. & Lasso Rosero, R. (2017). Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios. *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional*, pp. 63-73. Quito.
- Batallas Gómez, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Revista de Derecho UASB*, (20), pp. 1-18.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1454.
- (2000). Ley 617.
- (1986). Acto legislativo 01.
- (1913). Ley 4.

- Correa Henao, N. (1993). El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia. *Colombia, una democracia en construcción*, pp. 169-211, Foro Nacional por Colombia: Bogotá.
- Cuervo Restrepo, J. (2003). Experiencias del nivel intermedio en América Latina. *Seminario Crisis y Futuro de los Departamentos en Colombia*, pp. 147-177. Universidad Externado de Colombia-Fundación Konrad Adenauer: Bogotá.
- De la Fuente Cabrero, I. (2004). Análisis comparado de los modelos de organización territorial de otros estados miembros de la unión europea: Alemania, Reino Unido, Italia y Francia Fundación Manuel Giménez Abad. Recuperado de [www.fundacionmgimenezabad.es](http://www.fundacionmgimenezabad.es)
- Devia Ruíz, S. (2003). El departamento colombiano como modelo de organización regional. *Seminario Crisis y Futuro de los Departamentos en Colombia*, pp. 39-55. Universidad Externado de Colombia-Fundación Konrad Adenauer: Bogotá.
- DNP. (2019). Sistema General de Regalías. Presentación general. Recuperado de [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_135.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf)
- Duque Cante, N. (2007). El departamento en la descentralización político-administrativa en Colombia. Un análisis desde el municipio. Disertación de maestría, Escuela Superior de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (2012). Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial. *Análisis Político*, 76, pp. 175-190.
- Federación Colombiana de Municipios. (1991). El reordenamiento de la administración territorial, FESCOL/FAUS: Bogotá.
- García García, D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Pap. Polít*, 13 (2), pp. 473-489.
- González, E. & Jaramillo, I. (2001). El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano. CEPAL/GTZ.
- Hernández Becerra, A. (2005). Antes y más allá de las regiones políticas. *Colombia Regional: Alternativas y Estrategias*. pp. 1-12.
- Junta de Gobierno de la República de Chile. (1980). Constitución política de la República de Chile.
- Lara Restrepo, R. (2003). Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparatista. *OPERA*, 3 (3), pp. 153-174.
- Maldonado, A. (2004). Las competencias de los departamentos en Colombia. Análisis de la situación actual y propuestas. *Reflexiones de la Administración Pública: maestría en Administración Pública*, pp. 75-113. Bogotá
- Navas Patrón, Á. (2003). El proceso departamental en Colombia: diversidad originaria a la indeterminación constitucional. *Seminario Crisis y Futuro de los Departamentos en Colombia*, editado por 247-259. Universidad Externado de Colombia-Fundación Konrad Adenauer: Bogotá.

- Pressacco, C. (2009). El proceso de descentralización regional chileno: avances y “asignaturas pendientes”. *Papel Político*, 14 (2), pp. 409-429.
- Presidencia de la República. (1986). Decreto 1222, Código de Régimen Departamental.
- Riveros Gavilanes, J. (2016). Ordenamiento territorial como instrumento de competencias intergubernamentales: comparación entre Alemania y Colombia. *Política y Administración*, 27 y 28, pp. 16-23.
- Sagawe, T. (2003). La crisis de los departamentos en Colombia. Lecciones sobre los niveles intermedios de Europa. *Seminario Crisis y Futuro de los Departamentos en Colombia*, pp. 107-124. Universidad Externado de Colombia-Fundación Konrad Adenauer: Bogotá.
- Sánchez Cubides, P. (2015). El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia. *Derecho y Realidad*, 13 (25), pp. 13-42.
- Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Reforma de los Departamentos. (2002). Evaluación del papel de los departamentos en el nuevo ordenamiento territorial en Colombia. Estado del Arte. Bogotá.
- Urteaga, E. (2011). Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Estudios Geográficos*, 72 (270), pp. 263-289.
- Valencia-Tello, D. & Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23 (1), pp. 171-194.
- Uribe Uribe, R. (1999). La inutilidad de los departamentos. *Tecnología Administrativa*, 13 (29), pp. 177-183
- Zafra Roldán, G. (2003). El departamento. *Seminario Crisis y Futuro de los Departamentos en Colombia*, pp. 247-259. Universidad Externado de Colombia-Fundación Konrad Adenauer: Bogotá.
- Zapata Cortés, O. (2014). La primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 9, pp. 9-35.

## Apéndice 1. Análisis comparado de Entidades intermedias de Gobierno por Estados.

País	Tipo de Estado	División territorial	Entidad intermedia de Gobierno	Modelo de ordenamiento territorial	Funciones desarrolladas por el nivel intermedio de Gobierno	Relación entidad local-entidad intermedia	Esquema de descentralización
Colombia	Unitario	Nación, departamentos, municipios, distritos, entidades territoriales indígenas	Departamento	Estado unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales	Estado unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales. Se le atribuye la triple condición de gerente del desarrollo seccional, lugar de intermediación entre el nivel nacional y el nivel local, instancia de apoyo y complementariedad de los municipios y prestador de servicios según determine la Constitución y la Ley	Complementariedad, subsidiariedad y coordinación de la acción con el municipio, respondiendo a las necesidades en torno a institucionalidades municipales débiles	Determinada en la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. En tal virtud, tendrán derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan y administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar en las rentas nacionales.
Francia	Unitario (república indivisible)	Nación, departamentos, regiones, municipios, entidades con estatuto particular y las entidades de ultramar	Departamento	Estado unitario cuya organización es descentralizada	Es el instrumento de gestión administrativa y constituye la sede de la mayoría de los servicios externos de las administraciones centrales	Para el municipio desaparecen las tutelas administrativas, financieras y técnicas instauradas por el antiguo prefecto departamental. De esta forma, estas entidades locales actúan de forma libre y responsable en el marco de las leyes	Administraciones locales que adquieren una real autonomía, además de la pérdida del monopolio de la intervención pública que tenía el Gobierno central
Chile	Unitario	Nación, regiones, provincias y comunas.	Regiones	Estado unitario funcional y territorialmente descentralizado o desconcentrado, de conformidad con la ley	Tiene por objeto el desarrollo económico, social y cultural de su región. Lidera la gestión de los servicios públicos regionales (desconcentrados y descentralizados). Vela porque las inversiones públicas se hagan de acuerdo con las proyecciones nacionales. Su principal labor se refiere a la administración de los fondos de inversión.	Relaciones mediadas desde la perspectiva de planificación y asignación eficiente de recursos. Garantiza una dimensión espacial de los proyectos y su localización	Entendida como la forma de organizar la administración del Estado, hacer más eficiente el alcance de políticas, planes y programas, lograr mayores niveles de democracia y participación
Bolivia	Unitario	Nación, departamentos, provincias, secciones o municipios y cantones	Departamento y/o provincia	Estado unitario descentralizado con autonomías de sus entidades territoriales	Planificar el desarrollo departamental, promover los mecanismos de participación popular en la gestión, control y administración de las competencias departamentales, administrar los caminos vecinales y los recursos naturales	Excesiva bipolaridad municipal que provoca una situación antitética entre lo nacional y lo local, generando: el debilitamiento de lo nacional, la pérdida de importancia del nivel intermedio, desestructuración del conjunto de la organización y niveles del Estado y fraccionamiento del territorio sobre la base cantonal	El modelo boliviano de descentralización se ha materializado a través de la municipalización y el establecimiento de canales efectivos de participación social en el nivel local. Este proceso descentralizador se caracteriza por una combinación de modernización institucional del Estado y por un esfuerzo político de democratización y de reconocimiento de las reivindicaciones históricas de las comunidades indígenas y campesinas

Ecuador	Unitario	Nación, regiones, provincias, cantones y parroquias rurales	Provincia	Estado unitario gobernado de manera descentralizada	Tienen competencias en vialidad, riego, ambiente, fomento productivo y en el sector de la economía solidaria, que implica también el ámbito urbano. Además, los Gobiernos provinciales tienen competencias en gestión ambiental y están facultados a recibir cooperación internacional; esas competencias, en su mayoría, se aplican en todo el territorio	Relaciones de cooperación con relación a la planificación del desarrollo provincial, formulando los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.	La descentralización es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno central hacia los Gobiernos autónomos descentralizados
Perú	Unitario	Nación, regiones (con sede en los departamentos), municipalidades provinciales y municipalidades distritales	Región	Estado unitario, representativo y descentralizado, organizado según el principio de separación de poderes	Planificación y promoción del desarrollo regional mediante el incentivo e la inversión pública y privada en coordinación con el nivel nacional y los niveles locales. Ejecuta programas socioeconómicos, así como la promoción y posterior ejecución de las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regionalo	Comparte con las municipalidades la prestación de algunos servicios sociales como la educación primaria, secundaria y superior no universitaria, de salud, de preservación del medio ambiente, de difusión de la cultura y de participación ciudadana	Constituye una política de Estado, orientada por los principios de subsidiariedad entre el nivel nacional y los niveles regionales y locales, así como los principios de selectividad y proporcionalidad. Supone que las transferencias de competencias tendrán en cuenta la capacidad de gestión efectiva de la entidad que prestará la función, por el principio de provisión, según el cual, no se transferirá ninguna competencia sino se acompaña de los recursos económicos, técnicos y humanos que se requieran para una eficiente prestación de la función

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de: Arandía (2002); Baena (1983); Batallas (2013); Baroja y Lasso (2017); Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010); Constitución Política de Bolivia (2009); Constitución Política de Chile (1980); Constitución Política de Colombia (1991); Constitución Política de Ecuador (2008); Constitución Política de Francia (1958); Constitución Política de Perú (1993); Cuervo (2003); González y Jaramillo (2001); De la Fuente (2004); Ley de Bases para la Descentralización (2001); Pressacco (2009) y Urteaga (2011).