



**EL PAPEL DE LA CATEGORIZACIÓN TERRITORIAL EN LA
DESCENTRALIZACIÓN Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN
COLOMBIA**

Estudiante

NAIDÚ DUQUE CANTE

Directores

FAVIO CALA VITERY

EDGARD MONCAYO JIMÉNEZ

Facultad de Ciencias Naturales e Ingeniería
Doctorado en Modelado en Política y Gestión Pública

Bogotá D.C. Colombia

Mayo de 2020

Tabla de contenido

Capítulo Introductorio	4
Problema de Investigación	6
Marco teórico	7
Modelo y Metodología de Investigación.....	9
Bibliografía:	12
Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia	14
Resumen	14
Introducción	15
Fundamentos teóricos y conceptuales del diseño territorial descentralizado	16
Limitaciones a la descentralización y la autonomía territorial presentes en el diseño normativo.....	21
Marco normativo de la categorización municipal.....	21
Marco normativo de la categorización departamental.....	25
Alternativas de la categorización municipal.....	26
Criterios de categorización municipal	26
Factores de diferenciación del régimen municipal	27
Alternativas de la categorización departamental	31
Diseño municipal y categorización a nivel internacional.....	33
Principio de subsidiariedad	35
Esquemas de asociatividad territorial	35
Categorización municipal	36
Conclusiones	39
Bibliografía.....	41
Administrative decentralization and municipal categorization in Colombia	46
Abstract	46
Introduction. Justification and problem statement	46
Theoretical framework	48
Municipal functions in the regulatory design.....	50
Functions of the municipalities after the 1991 Political Constitution.....	51
Classification of Colombian municipalities according to their economic, social and environmental characteristics	54
Description of the municipal clusters obtained	58

Conclusions	64
Bibliografía.....	66
Categorización departamental y regímenes diferenciados en Colombia.....	77
Resumen	77
Introducción	77
Marco teórico	78
La categorización departamental vigente en Colombia	81
Factores de categorización departamental.....	83
Propuesta de categorización departamental para Colombia	86
Descripción de los clústeres departamentales obtenidos	90
Conclusiones	96
Bibliografía.....	98
Áreas no municipalizadas y autonomía de los pueblos indígenas en Colombia	101
Resumen	101
Introducción	102
Marco teórico y conceptual	103
Las áreas no municipalizadas en el diseño territorial en Colombia	106
Intentos de conversión de las áreas no municipalizadas en entidades territoriales	109
Características económicas, sociales y geográficas de las áreas no municipalizadas en Colombia.....	112
Normas recientes sobre territorios indígenas y áreas no municipalizadas	115
El reconocimiento de los territorios indígenas a nivel latinoamericano.....	118
Conclusiones	121
Bibliografía.....	122
Conclusiones de la investigación	127

Capítulo Introductorio

De manera similar a como lo hicieron la mayoría de los países latinoamericanos a finales del siglo XX, Colombia adoptó un modelo de organización territorial que buscó armonizar la centralización con la descentralización para el ejercicio de sus responsabilidades administrativas. Debido a su régimen Unitario la función ejecutiva era la única que podía descentralizarse, mediante el traslado a los niveles subnacionales de recursos, competencias y autoridades del Estado colombiano. El propósito era garantizar una mejor capacidad de respuesta del aparato estatal en la solución de necesidades y problemas, y lograr la satisfacción de necesidades colectivas para el mejoramiento de la calidad de vida. Para ello, era necesario ajustar el modelo centralizado que caracterizó la arquitectura institucional establecida en la Constitución de 1886, en la que las decisiones, las funciones y los recursos se habían ubicado en Las instancias nacionales, para transitar hacia una nueva modalidad en la que la prestación directa tuviera lugar en los contextos locales. Los primeros cambios se llevaron a cabo con la reforma constitucional de 1968 a través de la cual se diseñó un sistema de transferencias dirigido a los municipios y departamentos, con el fin de mejorar la inversión social y el acceso a servicios fundamentales. Pero fue durante la década de los años 80 que se consolidó la descentralización territorial mediante la elección de los alcaldes municipales (Acto Legislativo 01 de 1986), el fortalecimiento de los recursos propios y transferidos (Ley 14 de 1983, Ley 12 de 1986) y el traslado de funciones nacionales hacia de las entidades territoriales (Ley 12 de 1986).

En sus orígenes la descentralización territorial condujo a la redefinición de los roles de los niveles de gobierno, en especial el de la nación, que en adelante sería la responsable de formular las grandes políticas públicas; y el de los municipios que pasarían a ser los responsables de la prestación directa de servicios y la provisión de bienes públicos de alcance local. El papel del nivel intermedio, aunque no fue definido de manera clara, parecía orientar a los departamentos a servir de puente de coordinación entre la nación y los municipios, como reguladores de los vínculos intergubernamentales del Estado. El mejoramiento social, la modernización administrativa y la democratización del Estado se atribuyeron como los logros fundamentales de la descentralización territorial, cuya consecución se pensó posible a través de la implementación, principalmente, de medidas normativas que no tenían precedente en nuestro país.

No transcurrió mucho tiempo para que se hicieran evidentes los vacíos de estos cambios tan importantes para la configuración de nuestra realidad territorial. El traslado de las responsabilidades nacionales hacia los municipios dejó claro, desde entonces, que muchos municipios no contaban con la suficiente capacidad administrativa, técnica y fiscal para asumir las nuevas funciones. Además, a pesar de que han transcurrido varias décadas desde que inició el proceso, en la actualidad nuestro país todavía cuenta con zonas de su geografía que ni siquiera han sido reconocidas como entidades territoriales. El caso de los departamentos también presenta limitaciones importantes, aunque algunas normas anteriores a la Constitución de 1991 y la misma Constitución reconocieron el rol de estas entidades en materia de intermediación. Las normas con las que se dio reglamentación a la Constitución de 1991 no solo no incluyeron el desarrollo de las diferentes dimensiones relativas a su rol, sino que profundizaron su participación en actividades de prestación directa, al mismo tiempo que establecían este tipo de funciones para los municipios.

Con el fin de proporcionar elementos de juicio que permitan avanzar en la solución a estas problemáticas este trabajo se estructuró alrededor de la categorización territorial. Este tema, cuyos propósitos se enmarcan en la denominada descentralización asimétrica (Litvack, et al, 1998), debería permitir el reconocimiento de las diferencias presentes en los territorios a la hora de promulgar marcos normativos. Es claro que los diseños homogéneos constituyen camisas de fuerza para las entidades territoriales porque no reconocen el contexto, pero también lo es que resultaría inviable construir marcos jurídicos ajustados a cada entidad local o intermedia. La categorización territorial constituye una solución intermedia, ya que está concebida para permitir la agrupación de las entidades territoriales alrededor de características comunes, con el fin de establecer regímenes diferenciados consecuentes con estas particularidades grupales.

El análisis buscó responder a la pregunta sobre ¿Qué características y contenidos mínimos en materia funcional debería tener el diseño territorial en Colombia para reflejar de manera suficiente las particularidades de nuestras entidades territoriales y de los territorios no reconocidos?. Para ello se propuso como objetivo general Proponer las características y los contenidos mínimos que deberían formar parte del diseño territorial colombiano tanto para el nivel local como para el nivel intermedio tomando en cuenta los criterios de clasificación y diseño territorial definidos por la Constitución política de 1991. Para su desarrollo este estudio se propuso a) Categorizar a los municipios y distritos colombianos con base en los criterios establecidos en el artículo 320 de la

constitución política de 1991 e identificar los contenidos mínimos en materia de funciones de los regímenes diferenciados para cada grupo obtenido, b) Categorizar a los departamentos colombianos con base en los criterios establecidos en el artículo 302 de la constitución política de 1991 e identificar los contenidos mínimos en materia de funciones de los regímenes diferenciados para cada grupo obtenido, e c) Identificar la forma como las actuales zonas no municipalizadas de Colombia deberían ser representadas en nuestro diseño normativo atendiendo a sus características sociales, económicas y geográficas.

La propuesta y los resultados obtenidos se encuentran estructurados en este documento mediante seis partes, esta primera parte presenta el problema, el marco teórico y la metodología de la investigación. El siguiente capítulo es una revisión normativa en la que se comparan los propósitos establecidos en la Constitución de 1991 sobre categorización territorial, con las dos últimas leyes que se expidieron en esta materia y con experiencias internacionales relacionadas. La tercera parte presenta una propuesta de categorización municipal para Colombia en la que se presenta la clasificación de estas entidades territoriales y se definen los sectores de inversión más importantes que deberían guiar el diseño de una propuesta de regímenes diferenciados para el nivel municipal.

En el cuarto capítulo se realiza este mismo ejercicio para el nivel departamental, tomando en cuenta el rol que este nivel territorial debería asumir en el andamiaje institucional colombiano. El quinto capítulo constituye una extensión del análisis municipal en tanto, busca trascender la frontera hacia abajo de los municipios pequeños. En esta parte se realiza un estudio de los territorios de nivel local que no han sido reconocidos como municipios, pero que dadas sus complejidades sociales, culturales, ambientales y económicas deberían encontrar un lugar en nuestro marco institucional, distinto del de las demás entidades de dicho nivel. El último capítulo está dedicado a las conclusiones.

Problema de Investigación

Aunque la descentralización territorial en Colombia es considerada uno de los procesos más maduros de América Latina, su carácter simétrico ha demostrado ser una solución inconveniente para muchas entidades. Entre las razones que subyacen esta problemática se encuentra un estándar normativo definido a partir de los territorios más grandes, y con mejores capacidades económicas, fiscales y administrativas. Esto ha conducido a una visión de los demás territorios, especialmente de los más pequeños como entidades débiles y pobres, y al desconocimiento de los territorios que

no alcanzan a cumplir los mínimos institucionales establecidos para convertirse en entidades territoriales. A esto se suma la ausencia de representación en el diseño institucional del papel que deberían cumplir los departamentos como entidades de nivel intermedio.

A pesar de que la Constitución de 1991 introdujo el concepto de categorización territorial, la normativa vigente aplicable a las entidades territoriales sigue siendo homogénea. El propósito de la categorización es el de conformar grupos integrados por entidades territoriales que tengan características económicas, sociales y ambientales comunes para poder definirles regímenes diferenciados en materia de organización, gobierno y administración.

El diseño normativo es tan exigente y restrictivo que, en el nivel local, ha dejado por fuera a territorios que no encajan de ninguna manera dentro de su estándar y que hoy se conocen como “áreas no municipalizadas”. Se trata de territorios ubicados en los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas que no cumplen con los requisitos de tamaño de población y de ingresos exigidos para convertirse en municipios, debido a que se componen principalmente de poblaciones indígenas asentadas en territorios de difícil acceso y cuyas economías tienen características sui generis. Por estas razones se trata de territorios que requieren de un tratamiento especial, distinto al régimen municipal general del país.

La normativa aplicable en el caso de los departamentos, además de contar con un diseño homogéneo, éste no refleja la lógica de un nivel intermedio, en la medida en que no desarrolla su rol como vínculo en las relaciones intergubernamentales entre los niveles nacional y local, ni como soporte técnico, administrativo y fiscal de los municipios. En la práctica, dado que la norma se los permite, los departamentos pueden ejercer las mismas funciones que los municipios cuando ejecutan sus recursos propios. Además esta dualidad ha sido profundizada porque la nación les ha conferido el papel de intermediarios en la ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados para salud, educación y agua potable (leyes 715 de 2001, 1176 de 2007).

Marco teórico

El análisis propuesto en este estudio, en el que convergen los fenómenos de la descentralización y la categorización territorial, se encuentra basado en tres corrientes teóricas: la Nueva Gestión Pública, el análisis de capacidades del Estado, y la descentralización asimétrica. El primero de estos

enfoques apareció dentro del conjunto de instrumentos que se utilizó en el contexto de la reforma neoliberal del Estado en los años 80 del siglo XX. Uno de los propósitos atribuidos a la descentralización fue el de contrarrestar los efectos negativos derivados de la implementación del modelo centralista característico de la Constitución de 1886. Para ello, los diferentes países de la región latinoamericana buscaron articular la centralización con la descentralización en el cumplimiento de las responsabilidades de la Rama Ejecutiva. Esto implicó que las funciones de provisión de bienes y servicios de alcance nacional se mantuvieran en la nación y aquellas funciones de impacto territorial fueran trasladadas a las entidades territoriales (Díaz, 2002, p5).

De esta manera la descentralización fue concebida como una alternativa orientada a facilitar el cumplimiento de funciones de prestación directa ya que permitiría que los procesos de decisión de los territorios respondieran mejor a las necesidades propias. Esto garantizaría un mejor acceso a los bienes y servicios y una mejor asignación y focalización de los recursos escasos del sector público, a diferencia de lo que había ocurrido mediante decisiones de intervención y asignación del gasto público desde las instancias centralizadas. Desde esta perspectiva, la descentralización fue concebida como una herramienta dentro de las alternativas propuestas por la Nueva Gestión Pública, en tanto es funcional a los propósitos de modernización del aparato administrativo público (López, 2003). Su funcionalidad podía manejarse a través de la creación de unidades reducidas de gestión, orientadas al cumplimiento de funciones, objetivos y responsabilidades bien delimitados a las cuales podría hacerse un seguimiento más efectivo (Santos, Fernández y Pérez, 2008).

El enfoque de capacidades del Estado referido a la capacidad con que cuenta éste para llevar a cabo un conjunto de tareas se articula con los postulados de la Nueva Gestión Pública (Perry, García y Jiménez, 2015). La preocupación por este aspecto radica en que se ha podido establecer una relación directa entre el mejor desempeño de las administraciones municipales con la reducción de los niveles de pobreza multidimensional y la dinamización de la economía (Ruiz, 2018). El desempeño de las administraciones territoriales, a su vez, está ligado a la cantidad de responsabilidades que éstas tienen que asumir y a la dotación de factores técnicos, administrativos y fiscales de que disponen. Por lo que cuando se produce una sobrecarga de funciones a las organizaciones operativas, mediante la asignación de objetivos múltiples y a veces inconsistentes, se crean estructuras desorganizadas que suelen avanzar en diferentes direcciones al mismo tiempo (Aucoin, 1997).

Para contrarrestar estos efectos Litvack (1998) propone introducir elementos de descentralización asimétrica con el fin de que diversidades en materia económica, demográfica y social de los territorios se puedan ver reflejadas en diferentes estructuras gubernamentales y niveles de provisión. Según Huda (citado por Malago, J., & Akib, H., 2017, p 212), "el objetivo de la descentralización asimétrica es garantizar que una región pueda llevar a cabo las funciones centrales del gobierno dentro de los estándares especificados". Dado que un país puede tener diferentes niveles territoriales y características distintas al interior de un nivel territorial no es conveniente darles un tratamiento normativo homogéneo. La descentralización asimétrica debería derivar en diferentes conjuntos de responsabilidades para diferentes municipios dependiendo de sus capacidades, y las clasificaciones de los municipios se deberían basar en factores de diferenciación como la población, el acceso a los servicios públicos, el presupuesto y el desempeño (OECD, 2019).

Modelo y Metodología de Investigación

Análisis de Componentes Principales: Esta investigación se desarrolló utilizando como marco de referencia los preceptos establecidos en la Constitución de 1991 en materia de categorización para departamentos y municipios, descritos en los artículos 302 y 320 (ver tabla No 1). A partir de estos se identificaron las diferentes variables que serían utilizadas para realizar la clasificación de las entidades territoriales. En total se seleccionaron 9 variables para el nivel municipal y 10 variables para el nivel departamental referidas a sus particularidades sociales, culturales, ambientales, económicas e institucionales (ver tabla No 2).

Tabla No 1: Criterios y factores de categorización municipal y departamental establecidos en la Constitución de 1991

Entidad territorial	Criterios de categorización	Factores para la definición de regímenes diferenciados
Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Población • Recursos fiscales • Importancia económica • Situación geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización • Gobierno • Administración
Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Población • Recursos económicos y naturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias de gestión administrativa y fiscal

	<ul style="list-style-type: none"> • Características sociales, culturales y ecológicas 	
--	---	--

Modelo para la Categorización municipal

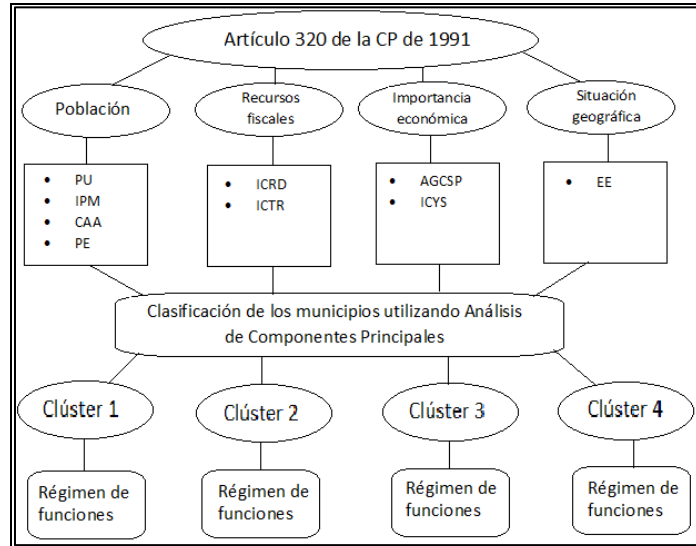
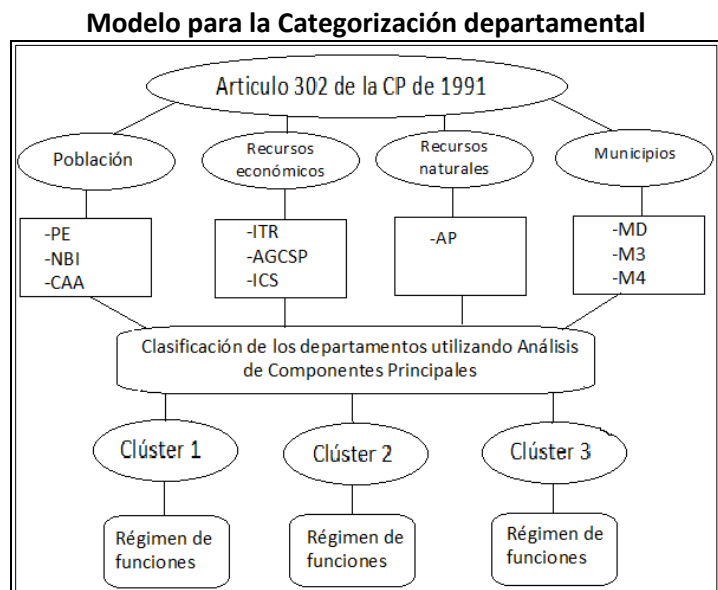


Tabla No 2: Variables de análisis utilizadas en la clasificación de los municipios y departamentos colombianos.

Entidad territorial	VARIABLES DE ANÁLISIS
Municipios	<ol style="list-style-type: none"> 1. ICRP: Porcentaje de los ingresos corrientes correspondiente a recursos propios 2. ICTR: Porcentaje de los ingresos corrientes correspondiente a transferencias 3. PU: Porcentaje de población urbana 4. IPM: índice de Pobreza Multidimensional. En Colombia, el IPM consta de cinco dimensiones, i) condiciones educativas, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) salud, iv) trabajo y v) condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios (DNP, 2011) 5. CAA: porcentaje de coberturas de acueducto y alcantarillado 6. PE: Porcentaje de la Población Étnica 7. AGCSP: Porcentaje de las actividades económicas relativas a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca 8. ICYS: Porcentaje de las actividades económicas relativas a Industria manufacturera, comercio y servicios. 9. EE: Porcentaje de Ecosistemas estratégicos
Departamentos	<ol style="list-style-type: none"> 1. PE: Porcentaje de la Población Étnica 2. NBI: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 3. AP: Porcentaje del área nacional en el SINAP que se encuentra en el departamento 4. CAA: porcentaje de coberturas de acueducto y alcantarillado 5. ITR: Porcentaje de los ingresos que corresponde a transferencias 6. AGCSP: Porcentaje de las actividades económicas relativas a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca 7. ICS: Porcentaje de las actividades económicas relativas a Industria manufacturera, comercio y servicios.

	<p>8. MD: Porcentaje de entidades débiles de nivel local, correspondiente al porcentaje de áreas no municipalizadas y municipios clasificados en los clústeres 1 y 2 (Duque y Moncayo,2020)</p> <p>9. M3: Porcentaje de los municipios del territorio ubicados en el clúster 3 (Duque y Moncayo, 2020)</p> <p>10. M4: Porcentaje de los municipios del territorio ubicados en el clúster 4 (Duque y Moncayo, 2020)</p>
--	--



Para el procesamiento de la información en la obtención de las categorías municipales se utilizó el Análisis de Componentes Principales (ACP)¹ mediante R². Esta técnica sirvió para convertir los grupos de variables iniciales, las cuales se encuentran correlacionadas, en un conjunto de nuevas variables que se denominan componentes principales y que no están correlacionadas. Su identificación permitió realizar la agrupación de los elementos analizados en clústeres diferenciados para cada nivel territorial. Los datos utilizados para la categorización municipal, obtenidos de TerriData (DNP, 2019, 2020), son el resultado de la descripción de las 9 variables mencionadas para cada uno de los 1100 municipios colombianos y de las 10 variables referidas a los 32 departamentos. La validez de esta categorización está sujeta a la variación de la información utilizada como base, por lo que puede requerirse una recategorización periódica que permita reflejar la posición de cada entidad territorial dentro de los grupos obtenidos.

¹ El ACP es una técnica que permite organizar un conjunto de datos determinado descrito a partir de diferentes variables de análisis, las cuales son transformadas en nuevas variables o componentes no correlacionadas.

² R es un software que proporciona un ambiente y un lenguaje de programación para realizar análisis estadísticos. Es un software gratuito y de código abierto.

El proceso de caracterización de los grupos a través de las variables de análisis seleccionadas inicialmente sirvió para realizar la descripción de los ámbitos de énfasis funcional que debería corresponder a cada categoría y que deberían soportar la definición de los regímenes diferenciados en materia administrativa. A diferencia de los desarrollos normativos vigentes, este análisis se orientó no solo a realizar la clasificación territorial, sino principalmente a definir los ámbitos de intervención más importantes para cada conjunto de entidades territoriales dentro de cada uno de los niveles estudiados.

Revisión documental y normativa: Además del análisis cuantitativo, en el desarrollo de la investigación se realizó recolección de información resultado de la consulta de fuentes documentales y normativas relativas a las funciones que les corresponden a las entidades territoriales y a las áreas no municipalizadas de nuestro país. La revisión del vasto desarrollo normativo sobre prestación directa facilitó el análisis histórico de la descentralización administrativa en Colombia concerniente a municipios y departamentos. El propósito era definir los ámbitos de intervención del sector públicos articulados a las variables de clasificación identificadas en el procedimiento de categorización.

Bibliografía:

1. Aucoin, P. (1996). Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos. In *Lecturas de gestión pública* (pp. 491-515). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
2. Diaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, sociedad y territorio*, v. 3, n. 11, p.387-407. 2002.
3. Estupiñán, L. (2006). Organización del territorio en Colombia. Hacia el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Servicio Publicaciones UCA, 2006.
4. Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. Sector Studies Series. The World Bank, Washington, D. C.
5. López, A. (2003). La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*.

6. Malago, J., & Akib, H. (2017). The Prototype Model of Asymmetric Decentralization in Providing Public Services to the Island Areas. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 8(2), 209-217.
7. OECD. (2019). Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia. Multi-Level Governance Studies.
8. Perry, G. E., Garcia E, E., & Jiménez, P. (2015). State capabilities in colombian municipalities, measurement and determinants. *Documento CEDE*, (2015-20).
9. Ruiz, M. Juliana (2018), “Medición de desempeño municipal: hacia una gestión orientada a resultados”, *Archivos de Economía* 473.
10. Santos, Y. F., Fernández, J. M. F., & Pérez, A. R. (2008). Modernización de la Gestión Pública: Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, (6), 75-105.

Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia

Resumen

Este artículo reflexiona sobre la importancia de la categorización territorial, en especial de los municipios, para el mejoramiento de la capacidad de respuesta del Estado en la provisión de bienes y servicios sociales. La categorización municipal debería derivar a su vez en un replanteamiento del papel del departamento y en el reconocimiento de las diferencias que manifiestan estas entidades en la actualidad.

Con el análisis realizado se evidenció que la prestación directa, está sujeta, en la mayoría de los países de América Latina y Europa, igual que en Colombia, a un diseño intergubernamental en múltiples dimensiones, que incluyen concurrencia, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, entre los tres niveles y esquemas asociativos territoriales. Sin embargo, aunque este diseño reconoce las diferencias entre los tres niveles del Estado no reconoce aquellas que están presentes al interior de los dos niveles territoriales existentes en nuestro país, lo cual debería resolverse a través del establecimiento de categorías municipales y departamentales.

Palabras clave: categorización territorial, municipios, departamentos, descentralización, relaciones intergubernamentales.

SUMMARY

This article reflects on the importance of the territorial categorization, especially of the municipalities, for the improvement of the capacity of the State to respond in terms of the provision

of social goods and services. The municipal categorization should, in turn, lead to a rethinking, not only of the department's role, but also of the recognition of the differences that these entities manifest today.

The analysis showed that direct provision is subject, in most countries of Latin America and Europe, as in Colombia, to an intergovernmental design in multiple dimensions, including concurrence, coordination, complementarity and subsidiarity, among The three levels and territorial associative schemes. However, although this design recognizes the differences between the three levels of the State does not recognize those that are present within the two territorial levels existing in our country, which should be resolved through the establishment of municipal and departmental categories.

Key Words: territorial categorization, municipalities, departments, decentralization, intergovernmental relationship

Introducción

Uno de los desarrollos más importantes para la organización del Estado en Colombia ha sido la descentralización territorial. Como novedad, planteó el reto de redefinir los vínculos entre el nivel nacional y las entidades territoriales, en aras de procurar la reivindicación de los territorios como factor trascendental dentro de la lógica de modernización administrativa y mejoramiento social de las poblaciones.

Pero, si bien la descentralización territorial prometía generar cambios revolucionarios, no solo en el diseño normativo, sino, principalmente, en la puesta en marcha de sus preceptos, los resultados no han sido los que se proyectaron en sus orígenes, tanto en lo relativo al funcionamiento de las entidades territoriales, como en lo que respecta al mejoramiento permanente de la calidad de vida. Asimismo, los resultados han hecho evidente que aunque estuvieran dadas las condiciones de capacidad institucional a nivel social y político para la descentralización, todavía estaría pendiente el adecuado diseño territorial del Estado.

Dicho diseño se refiere a la forma como se define el papel de los tres niveles del Estado, por un lado, en lo relativo a las funciones que les corresponde cumplir a cada uno de ellos, y por otro, al reconocimiento de las diferencias que existen entre los dos niveles territoriales de nuestro país, así como al interior de cada uno de ellos. De acuerdo con la Constitución de 1991, se debería transitar hacia un trato particular en materia de organización, funciones y autoridades para el caso de los

municipios. De igual manera, aunque la Carta magna no considera a los departamentos, una categorización municipal debería obligar a una adaptación del departamento y por ende a una categorización del nivel intermedio.

A partir de una una revisión normativa y documental se encontró que a pesar del mandato constitucional, y del desarrollo de leyes que establecen categorías para municipios, distritos y departamentos, en la actualidad esto no genera efectos en la configuración ni el funcionamiento de las entidades territoriales, independientemente de sus potencialidades y/o limitaciones. En el caso del departamento, la situación es similar, ya que aunque sus complejidades lo hacen distinto al municipio, también está diseñado de manera homogénea y artificial, desconociendo, en todo caso, su naturaleza como ente intermedio, así como las particularidades que lo distinguen cuando se atiende a sus vínculos con el nivel local. Esto ha conducido a que cada uno de estos niveles actúe, por un lado, desarticulado de las particularidades de su territorio, y por el otro, al margen de la lógica intergubernamental³ de un estado unitario.

Adicionalmente, y con el propósito de articular el análisis de nuestro país a la luz del contexto internacional, el documento avanza en la reflexión acerca de las posibilidades que ofrece la categorización en los términos establecidos por la Constitución de 1991, y las diferentes alternativas de diseño intergubernamental presentes en varios países de América Latina y Europa y que buscan resolver las exigencias de la prestación directa de bienes y servicios por parte del Estado.

Fundamentos teóricos y conceptuales del diseño territorial descentralizado

El descentralización territorial de nuestro país, tiene su origen en la transformación del Estado de la década de los años 80 del siglo XX, que tuvo lugar en toda la región latinoamericana. Esta transformación, que condujo de un Estado basado en el modelo “desarrollista” de la CEPAL a un Estado basado en la doctrina neoliberal, se caracterizó en un primer momento, por el reconocimiento e intervención de varios tipos de crisis que afectaron al Estado y su Administración Pública. Por un lado estaba la crisis de la deuda, que constituyó la principal justificación para la reforma del Estado con énfasis neoliberal, y su propuesta hacia un Estado mínimo. De igual manera, la crisis del modelo de sustitución de importaciones, cuya lógica transgredía las nacientes

³ Las relaciones Intergubernamentales se pueden definir como Las RIG se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno (Díaz, 2006).

y arrasadoras tendencias hacia la globalización y sus dinámicas de libre flujo de mercancías y capitales. Finalmente, la crisis del centralismo, derivada de una larga tradición de organización administrativa cuya manifestación principal fue un proceso de toma de decisiones que excluía las particularidades territoriales y en especial las ubicadas localmente (Restrepo, 2004, Finot, 2007, Borja 1987). Todos estos eventos, especialmente el último, condujeron a una crisis de gobernabilidad del Estado, debido a los fuertes cuestionamientos que se plantearon frente a su pertinencia y funcionalidad como expresión de los intereses sociales y económicos.

Por otro lado, la primera y la tercera de estas crisis, si bien tienen puntos de encuentro, son distintas manifestaciones de la crisis del Estado. En el primer caso, la crisis evidenció que el Estado necesitaba cada vez mayores recursos para cumplir su creciente número de obligaciones, conduciéndolo a un desequilibrio fiscal cada vez menos manejable. A su vez esto coincidió con que el mayor gasto público no derivó en mayores niveles de cobertura y calidad de los bienes y servicios sociales, lo cual condujo a la consideración que el proceso de toma de decisiones de manera centralizada impedía la adecuada focalización de los recursos públicos con miras a atender las necesidades de las comunidades hacia las cuales iban dirigidos. Es decir, que aunque pudo haberse dado un proceso de excesivo endeudamiento con unos adecuados niveles de satisfacción de las necesidades sociales, en la práctica se evidenció una combinación de gasto excesivo, con recursos provenientes de la deuda, junto con niveles negativos de impacto social en la asignación de los recursos (Huerta, 2005).

Todos estos fenómenos derivaron en una redefinición del Estado cuya orientación buscó ajustar su funcionamiento en procura de responder a las diferentes presiones del contexto. Moncayo (2006)⁴ ilustra de forma clara como la transformación condujo a un vaciamiento del poder del Estado hacia tres direcciones distintas. En primer lugar Hacia arriba, por efectos de la globalización y la supranacionalización cuyo lugar de llegada han sido las instituciones internacionales y supranacionales. En segundo lugar, Horizontalmente, por el desmonte del Estado de Bienestar, la privatización y la desregulación, cuyo lugar de llegada ha sido el mercado y en tercer lugar, hacia abajo, a las entidades subnacionales a través de fenómenos como la descentralización.

⁴ Sobre este punto también se puede consultar a Darío Indalecio Restrepo (2004), quien hace referencia a los fenómenos de globalización, privatización y descentralización mencionados por Moncayo.

Esta diferenciación de las crisis permite a su vez explicar por qué, aunque la tendencia general de la transformación debería haber conducido a un proceso sistemático de Estado mínimo neoliberal, en la práctica el Estado se redujo en algunos lugares pero terminó aumentando su tamaño donde antes era moderado (Oszlak, 2000). El nivel nacional se redujo, por efectos de las privatizaciones masivas, y por el traslado de competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno, pero este último fenómeno terminó haciendo que el tamaño del sector público creciera de manera importante en los territorios. En consecuencia, este incremento de tamaño condujo a un mayor gasto público, tanto por efectos del crecimiento de las burocracias como por el aumento de la demanda ciudadana por una mayor cantidad y calidad de bienes públicos en el nivel territorial (Gómez, 2010).

Por otro lado, al incorporarse la descentralización territorial como el mecanismo ideal para contrarrestar la concentración de poder en los niveles nacionales de los Estados latinoamericanos, se generaron distintas interpretaciones frente a las virtudes que dicha herramienta podía generar. La descentralización se consideró la solución más conveniente para enfrentar la crisis de gobernabilidad, debido a la baja capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades sociales; las deficiencias de representación política derivadas de una dinámica política centenaria ubicada en el nivel nacional; la crisis del sistema político, cuya principal manifestación fue la pérdida de legitimidad que amenazaba la estabilidad del régimen; y la crisis administrativa evidenciada por la ineficiencia e ineficacia del gasto público. Adicionalmente, y gracias a varios de los aspectos anteriores se consideró que la descentralización era la mejor alternativa para consolidar la democracia local (Gaitán y Moreno, 1992).

Más allá de los efectos en el imaginario social y político, la descentralización es en la práctica un fenómeno de carácter normativo que busca generar efectos en la forma como distribuyen y se administran los asuntos públicos entre el nivel nacional y las entidades territoriales. Tal como está planteado desde el Federalismo Fiscal, en el diseño territorial se debe “establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno” (Díaz, 2002, p5). Esta asignación debe ser coherente con las ventajas de cada uno de los niveles del Estado en relación con las posibilidades de lograr mayor eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos. En estos términos, el federalismo fiscal propende por una fórmula adecuada entre centralización y descentralización, en la que el nivel nacional debe reservarse aquellas funciones que superan los ámbitos regional y local

y, los gobiernos subnacionales deben ocuparse de aquellos asuntos que se ubiquen en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Una distribución de competencias adecuada, que responda a una fórmula conveniente de asignación de funciones y recursos a nivel nacional y territorial, requiere, además, del cumplimiento de tres requisitos que Bird (2001) considera necesarios para que se produzca el “principio de correspondencia”, que son:

1. que el área que recibe el beneficio cargue con los costos
2. que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar y
3. que exista una correspondencia entre la responsabilidad de financiamiento y la responsabilidad política

En estas condiciones, si una entidad territorial asume una competencia cuyo impacto se ubica dentro de su respectivo territorio se esperaría que la misma asuma la responsabilidad de los costos que origina. Esta situación se debe fundar a su vez en la condición previa que supone que la entidad territorial debe contar con la capacidad de recaudo suficiente para financiar las necesidades y problemáticas que se generan en su propia jurisdicción (Pinilla y otros, 2015). Finalmente, debe existir una relación entre las autoridades que toman las decisiones en materia de financiación de bienes y servicios públicos y la respectiva jurisdicción territorial.

La mayor descentralización, haciendo referencia a una adecuada distribución de competencias, lograría mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos en la medida que los beneficios no serían de aplicación universal sobre la población. Por el contrario, entre más homogéneas y pequeñas sean las comunidades más eficiente será la provisión de servicios permitiendo responder de forma más cercana a las preferencias particulares. Para ello, los gobiernos tendrán la oportunidad de consultar las necesidades, problemáticas y preferencias de la población de forma más precisa. En estos términos, cuando se produce una mayor autonomía territorial derivada de la articulación entre ingresos y provisión de bienes y servicios públicos es más fácil que las personas relacionen los beneficios con el pago en impuesto que han realizado, lo cual derivaría en mayores niveles de recaudo (Subdere, 2009).

No obstante, aunque el principio de correspondencia supone un orden lógico, parte de la existencia de condiciones ideales que no se producen del todo en la realidad de los países, en particular los

del tercer mundo. En primer lugar, la existencia de desequilibrios interregionales constituye un obstáculo para el proceso en la medida en que cualquier intento de profundización de la descentralización, tanto en materia de gastos como de impuestos, puede conducir a agravar tales desequilibrios. Sin embargo, si el propósito no es lograr mayores niveles de equidad interregional, entonces es recomendable que se mantenga la correspondencia entre gastos y recaudo (Porto, 2008). Incluso, para Wiesner (2002) si se quiere hablar de un verdadero proceso de descentralización el crecimiento de los ingresos tributarios locales debe ser superior al de los ingresos tributarios nacionales, lo cual no se refiere solo a un incremento de las transferencias sino principalmente a un incremento de los recursos propios. En caso contrario, la búsqueda de la igualdad entre las regiones conduciría a justificar como conveniente y necesaria la existencia de transferencias intergubernamentales y con ello a la mayor concentración de impuestos en el nivel nacional. Incluso, permitiría justificar la mayor injerencia del nivel nacional en los territorios, conduciendo a la implementación de políticas centralistas orientadas a reducir también los niveles de transferencias y otros recursos nacionales hacia las entidades territoriales (Ramírez, 2015).

El proceso de diseño descentralizado es, a su vez, la base para determinar los niveles de autonomía territorial y la forma como se desarrollan las relaciones intergubernamentales. De acuerdo con la Constitución de 1991, en Colombia las entidades territoriales tienen autonomía para la gestión de sus asuntos propios. Esta autonomía, no es una autonomía legislativa, sino una autonomía para tomar decisiones al interior de su territorio sin la injerencia de autoridades externas (Duque, 2009). La toma de decisiones está sujeta a la capacidad que tenga la entidad para financiar dichas decisiones con sus propios recursos. Por ende, entre mayor dependencia tenga el ente territorial frente a los recursos provenientes de la nación para financiar las necesidades de su población menor autonomía territorial le asiste. En estos términos, las relaciones intergubernamentales, entendidas como “los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (Díaz, 2006, p38) terminarían siendo relaciones de dependencia y coordinación para la ejecución de las políticas nacionales y no relaciones de articulación para la generación de proyectos conjuntos entre niveles del Estado. No obstante, se afectarían las relaciones verticales, la debilidad fiscal de los territorios podría conducir al fortalecimiento de las relaciones de carácter horizontal, mediante la conformación de esquemas de asociatividad territorial.

Limitaciones a la descentralización y la autonomía territorial presentes en el diseño normativo

En Colombia las entidades territoriales cuentan con funciones propias y autoridades para tomar las decisiones de su territorio, pero en la mayoría de los casos los recursos son insuficientes. Por ello, aunque la Constitución reconoce la autonomía territorial, no la garantiza, en especial porque no garantiza que los recursos coincidan con el nivel de responsabilidades asignadas, conduciendo a la existencia de autonomía a niveles demasiado bajos e insignificantes.

A las limitaciones introducidas por la rigidez del marco normativo territorial, se suma el énfasis puesto en la gestión organizacional introducido por la Nueva Gestión Pública, y a que la escasez de los recursos ha convertido al municipio, en la mayoría de los casos, en una entidad meramente ejecutora de políticas y programas nacionales. En la práctica, las autoridades locales están más preocupadas por el cumplimiento de responsabilidades administrativas que por atender a sus ciudadanos. Los asuntos propios, que se derivan de la cotidianidad de la vida local pasan a ocupar un segundo lugar frente a la avalancha de requerimientos burocráticos que deben cumplir las administraciones municipales en nuestro país frente al nivel nacional.

Marco normativo de la categorización municipal

En Colombia, los municipios pequeños difícilmente podrán superar los obstáculos a los que se enfrentan (Duque, 2010), pero, dado que el diseño normativo no reconoce esta realidad se hace imposible un ejercicio real de la autonomía territorial, aunque sea limitada, para estas entidades territoriales. Para muchos de ellos, incluso, sería más conveniente reconocer la imposibilidad de concretar la autonomía territorial así sea a niveles mínimos, que seguirlos considerando equivocadamente entidades territoriales. De hecho su realidad se ajusta más al de una unidad desconcentrada. En el caso de los demás municipios, sin embargo, la categorización permitiría ajustar las particularidades de la entidad con la definición de la misma en el ordenamiento normativo, mejorando las probabilidades de aprovechar sus potencialidades y ventajas.

Como posibilidad, la categorización municipal se encuentra definida en el artículo 320 la Constitución Política de 1991. Esta norma establece como criterios de categorización los factores de población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. Aunque esta directriz involucra un nivel importante de complejidad, la intención de proyectar el territorio sobre las normas no es novedosa en el ordenamiento institucional colombiano. Su origen se puede ubicar

en la reforma constitucional de 1945 y más adelante con la reforma de 1968. En ambos actos legislativos, se plantea la posibilidad para que la ley establezca diferentes categorías municipales tomando en cuenta la población, los recursos y la importancia económica. La diferencia es que con la Constitución de 1991 se incluye un nuevo criterio de categorización, la situación geográfica, y que los efectos de ubicar a los municipios en estas categorías deberían derivar en diferencias en tres aspectos específicos, la organización, el gobierno y la administración, y no solo en el último como estaba considerado con la Constitución anterior (Ver tabla No 3).

Tabla No 3: Criterios y factores de categorización municipal en las constituciones de 1886 y 1991

CONSTITUCIÓN DE 1991		CONSTITUCIÓN DE 1886	
Criterio de categorización municipal	Efectos de la categorización	Criterio de categorización municipal	Efectos de la categorización
1. Población 2. Recursos Fiscales 3. Importancia económica 4. Situación geográfica	<ul style="list-style-type: none"> • Organización • Gobierno • Administración 	3. Población 4. Recursos Fiscales 5. Importancia económica	<ul style="list-style-type: none"> • Administración

Fuente: elaboración propia

En comparación con la Constitución política de 1991, los desarrollos normativos han sido lánguidos y superficiales al reglamentar la categorización territorial. El interés por reconocer las diferentes dimensiones de la realidad territorial en categorías con amplio contenido cualitativo se ha reducido a la definición de categorías de carácter meramente cuantitativo, las cuales, además no repercuten en un régimen diferenciado.

El marco normativo no han tomado en cuenta, ni la totalidad de los factores de categorización, ni ninguno de los factores de diferenciación que establece la carta constitucional para el funcionamiento de las diferentes categorías. La norma principal que es la ley 136 de 1994, introdujo las bases de categorización territorial, las cuales, aunque han sido objeto de ajustes mediante otras leyes, no han cambiado ni el número y la denominación de las categorías, ni los criterios de categorización. Estas normas que son la ley 617 de 2000 y la ley 1551 de 2012, 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 617 (Ver tabla No 4). De igual manera, ninguna de estas normas desarrolla regímenes diferenciados para el gobierno, la organización y las funciones, ya que aunque la ley 1551 abre la posibilidad para que, en el plazo de dos años, se expida una ley que reglamente esta materia, sus desarrollos no se han concretado hasta el momento.

La ley 136 igual que lo repite la 617, estableció siete (7) categorías que permiten ubicar a los municipios en categoría Especial, y municipios de categoría primera a sexta. Los criterios de categorización, medidos a partir de número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación permiten clasificar a los municipios de mayor a menor.

Tabla No 4: Categorización municipal en la ley 617 de 2000

Categoría municipal	Población (No de habitantes)	Ingresos corrientes de libre destinación (SMLM)
Especial	>= 500.001 Hab	> 400.000
Primera	100.001 – 500.000	100.000 – 400.000
Segunda	50.001 – 100.000	50.000-100.000
Tercera	30.001 – 50.000	30.000 – 50.000
Cuarta	20.001 – 30.000	25.000 – 30.000
Quinta	10.001 -20.000	15.000 – 25.000
Sexta	= < 10.000	=< 15.000

Fuente: ley 617 de 2000

Sin embargo, la misma norma establece que un municipio o distrito que deba clasificarse en una categoría de acuerdo con su población, pero sus ingresos no correspondan con esta categoría, deberá clasificarse en la categoría correspondiente a la de sus ingresos corrientes. Es decir, que el criterio principal de categorización son los recursos, en tanto el mismo no está supeditado a la población. De igual manera, la norma obliga a descender de categoría a las entidades que superen los porcentajes máximos de gastos de funcionamiento permitidos (Ver tabla No 5).

Tabla No 5: Porcentajes máximos permitidos por la ley 617 para el uso de los Ingresos Corrientes de Libre destinación en gastos de funcionamiento

Categoría	Límite
------------------	---------------

Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: Ley 617 de 2000

Por su parte la ley 1551 de 2012, que se supone modifica lo que establece la ley 617 menciona como criterios de clasificación de los municipios los cuatro que menciona la Constitución, pero en la descripción de cada una de las categorías incluye solo tres, la población, los recursos y la importancia económica, dejando de lado, aunque acabe de mencionarla, la situación geográfica. Adicionalmente, el criterio de importancia económica no es claro en tanto coincide con las 7 categorías que ya existían desde la ley 136 de 1994 (Ver tabla No 6).

Tabla No 6: Categorización municipal en la ley 1551 de 2011

GRUPO	Categoría municipal	Población No de habitantes	Ingresos corrientes de libre destinación	Importancia Económica
Primer Grupo: Municipios Grandes	Especial	>= 500.001	> 400.000	Grado uno
	Primera	100.001 – 500.000	100.000 – 400.000	Grado dos
Segundo Grupo: Municipios Intermedios	Segunda	50.001 – 100.000	50.000-100.000	Grado tres
	Tercera	30.001 – 50.000	30.000 – 50.000	Grado cuatro
	Cuarta	20.001 – 30.000	25.000 – 30.000	Grado cinco
Tercer Grupo: Municipios Básicos	Quinta	10.001 -20.000	15.000 – 25.000	Grado seis
	Sexta	= < 10.000	=< 15.000	Grado siete

Fuente: Elaborado con base en la Ley 1551 de 2012

Además, esta ley incluye la misma directriz de la ley 617 en la que ordena que si un municipio o distrito que de acuerdo con su población deba clasificarse en una categoría pero sus ingresos no

correspondan con ésta, deberá clasificarse en la correspondiente a la de sus ingresos corrientes. Por ende, esta norma termina estableciendo el nivel de recursos como único criterio de categorización.

La consideración del municipio como una entidad que debe ser evaluada por su capacidad económica, sin considerar sus demás atributos, se ilustra también en estas dos normas al endurecer de manera progresiva los requisitos para creación de nuevas entidades del nivel local. Debido a las dificultades fiscales que enfrentan hoy día los municipios, las normas han buscado limitar al máximo la creación de este tipo de entidades. Ante una consideración de los municipios como entidades “ricas” o “pobres” la mejor opción es limitar la aparición de más municipios “pobres”.

Un aspecto importante a resaltar de la ley 1551 y que la diferencia de las normas anteriores es que introduce de manera tímida una especie de supracategorización, mediante la cual reúne a las entidades de nivel local en grupos de municipios Grandes, Intermedios y Básicos. El propósito de esta clasificación es el establecimiento de regímenes diferenciados en materia de organización, gobierno y administración. Con esto, esta ley estaría estableciendo en la práctica solo tres categorías de municipios, ya que como lo establece la Constitución, los regímenes diferenciados deben estar ligados a cada categoría municipal y no a grupos de categorías.

Marco normativo de la categorización departamental

La categorización departamental ha recibido el mismo tratamiento que en el caso de los municipios, ya que con la ley 617 de 2000 se establecieron cuatro (4) categorías tomando en cuenta la población y los recursos, con el fin de clasificarlos de mayor a menor (Ver tabla No 7). Las situaciones excepcionales descritas para los municipios se hicieron extensivas a los departamentos, ya que los recursos propios constituyen el criterio dominante para la categorización y opera una regla similar en términos de límites para gastos de funcionamiento en cada categoría.

Tabla No 7: Categorización departamental en la ley 617 de 2000

Categoría departamental	Población (No de habitantes)	Ingresos corrientes de libre destinación (SMLM)
Especial	> 2.000.00	> 600.000
Primera	700.001 – 2.000.000	170.000 – 600.000
Segunda	390.001 – 700.000	122.001 – 170.000

Tercera	100.001 – 390.000	60.001 – 122.000
Cuarta	= < 100.00	= < 60.000

Fuente: Elaborado con base en la Ley 617 de 2000

Por su parte, las nuevas consideraciones sobre importancia económica introducidas en la categorización municipal no son aplicables al departamento, en tanto su desarrollo se introdujo en la ley 1551 de 2012, expedida para “modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Igual sucede con la disposición sobre creación de nuevas entidades territoriales, ya que esta posibilidad fue introducida, para los departamentos apenas en el año 2011 con la ley 1454 y todavía no existe una reglamentación precisa sobre cantidad de recursos y/o población.

Alternativas de la categorización municipal

Criterios de categorización municipal

Aunque los contenidos tanto de los factores de categorización como de los criterios para la definición de regímenes diferenciados no se encuentran descritos en la Constitución, ya que esto le debe corresponder a la ley, es fácil suponer cuáles podrían ser las distintas alternativas que cabría considerar en cada uno de ellos. Por ejemplo, en las normas existentes la **población** es considerada como una cifra. Sin embargo, dicha cifra puede desagregarse atendiendo a los intereses de la gestión pública, en términos de género, grupos de edades, nivel socioeconómico, cultura, raza o etnia, así como los niveles de cobertura de bienes y servicios públicos, NBI, entre otros.

Cuál debería ser el nivel de desagregación de este criterio a la hora de pensar en la categorización municipal, dependerá de los propósitos de la misma, lo cierto es que el mismo debe articular la dimensión cualitativa. De hecho, una descripción más clara de la población aporta mayor información cuando se articula con el nivel de los **recursos** fiscales de la respectiva entidad. En este sentido sería claro cuál es la capacidad real que tiene una entidad para asumir responsabilidades públicas, dadas las particularidades de cobertura y calidad de los servicios para su población. Esto permitiría evaluar también el nivel requerido de participación de otros niveles, como el departamental y el nacional. El factor de recursos también podría tomar en consideración el nivel de endeudamiento de un municipio y la participación de las fuentes externas dentro de su presupuesto anual. De esta forma sería posible establecer categorías a partir de un agregado mínimo de funciones para cualquier administración local.

Por su parte, la **importancia económica** considerada actualmente como la cantidad de PIB que aporta determinada entidad frente a la producción bruta nacional, podría adquirir un carácter cualitativo. En tal sentido se podría clasificar a los municipios por su vocación económica, en materia industrial, a nivel micro, mediano y macro; minero y energético; de servicios, financieros, turísticos, comercial, educativo; agropecuario, forestal, pesquero, entre otros.

Finalmente, la **situación geográfica** al permitir ubicar a una entidad en una zona costera, fronteriza, selvática, de llanura, montañosa etc; puede aportar información en diferentes aspectos de interés para el Estado. Este factor se articula con la vocación económica, determinada por los factores geográficos y climáticos, y en materia social puede ser trascendental para evaluar la capacidad fiscal del Estado en términos del acceso a los territorios, atención social determinada por factores culturales y étnicos, densidad poblacional, entre otros. Además, la situación geográfica es el principal factor para determinar la importancia ambiental de un territorio y su pertenencia a regiones ambientalmente relevantes.

Factores de diferenciación del régimen municipal

Una vez definidas las categorías territoriales a partir de la combinación de los factores descritos, la Constitución de 1991 establece que las distintas categorías resultantes deberían diferenciarse en términos de administración, organización y gobierno.

El componente más importante de los tres es el que se refiere a la **administración**, de hecho, aunque nunca se concretó en la práctica, este se incluyó como el único factor diferenciador del funcionamiento de los municipios durante la vigencia de la Constitución anterior a 1991. Su importancia radica en que la ubicación de cada municipio en determinada categoría debería influir en la cantidad y clase de funciones administrativas, referidas principalmente a las responsabilidades sectoriales y territoriales. Las distintas categorías deberían asumir las funciones partiendo de un nivel mínimo hasta llegar al agregado total de funciones que corresponde a los municipios en la actualidad.

Las funciones de las entidades territoriales se pueden agrupar actualmente en tres conjuntos visiblemente diferenciados, pero que se han asignado a todas por igual. En primer lugar, están aquellas relacionadas con los diferentes sectores de inversión pública, las cuales se han desarrollado mediante una o más leyes ordinarias para cada sector, en las que se define cuál es la participación de cada uno de los niveles del Estado. Estas funciones representan el mayor desafío para los

recursos propios, en especial de los entes locales. En segundo lugar, están los desarrollos normativos tendientes al mejoramiento de la gestión de las organizaciones públicas dentro de la lógica de la Nueva Gestión Pública. Estas normas presionan la capacidad de las entidades, en especial lo relacionado con las capacidades técnicas y administrativas de que disponen las plantas de personal, las cuales se financian principalmente con recursos propios. El buen desempeño de estas funciones es trascendental, debido a que constituyen la base sobre la que se soporta la programación y desarrollo del primer grupo de responsabilidades.

Finalmente, están las funciones relacionadas con la asignación y distribución de las transferencias provenientes del nivel nacional, que inicialmente se reglamentaron mediante la ley 60 de 1993, la cual fue derogada por la ley 715 de 2001 y ésta a su vez fue complementada mediante la ley 1176 de 2007. Estas normas recogen las funciones sectoriales de las entidades territoriales, que ya se mencionaron en el primer grupo de normas, sin embargo, por tratarse de normas referidas al Sistema General de Participaciones su énfasis se encuentra puesto en los sectores, que de acuerdo con las directrices nacionales deben ser los destinatarios de estos recursos a nivel territorial. En este sentido, aunque estas normas destinan unos pocos recursos para libre inversión, y se pueden orientar tomando en cuenta criterios de priorización para los diferentes sectores en los que tienen competencias las entidades territoriales, las normas en cuestión establecen que la asignación de los recursos debe dirigirse principalmente a educación, salud y agua potable. El ejercicio de estas funciones con recursos provenientes de transferencias les otorga a las entidades territoriales un carácter de desconcentración y no de descentralización territorial y le dan mayor protagonismo al departamento frente al municipio (Duque, 2010).

En la mayoría de los casos los recursos propios de nivel local se destinan principalmente para cubrir los gastos de funcionamiento de la administración, es decir, para cumplimiento del segundo grupo de funciones asignadas. Aunque la ley 617 de 2000, estableció unos límites máximos para estos gastos con el fin de procurar un mínimo para inversión social, de todas maneras los recursos propios no permiten un amplio nivel de maniobra. Si a los recursos propios le restamos los gastos de funcionamiento, los recursos disponibles para inversión se reducen a un 20%, para los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, los cuales suman cerca del 90% de los municipios del país (Contaduría General de la Nación, 2016). Es decir, que las funciones que mayor peso generan para las entidades territoriales, y de las que depende la calidad de vida de las poblaciones, no se pueden

garantizar, con algunas excepciones, con recursos propios, y solo algunas de las funciones relativas a inversión social se pueden garantizar mediante el sistema de transferencias (Ver tabla No 8).

Tabla No 8: Relación entre Funciones y Recursos de los municipios en Colombia

	Funciones sectoriales del municipio (Inversión)	Funciones de gestión organizacional (funcionamiento)	Funciones sectoriales financiadas con transferencias (Funcionamiento)
Funciones de los municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Educación • Agua Potable y Saneamiento Básico • Ambiente • Cultura, recreación y deporte • Infraestructura y transporte • Turismo • Desarrollo económico • Desarrollo agropecuario • Juventud • Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Presupuesto • Gestión del personal • Control Interno • Contratación pública • Gestión de proyectos de inversión • Desarrollo organizacional • Gestión de la calidad • Ordenamiento Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Educación • Agua Potable y Saneamiento Básico
Recursos	Recursos propios: <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Especial: 50% • Categoría 1ª: 35% • Categoría 2ª: 30% • Categorías 4ª, 5ª y 6ª: 20% 	Recursos propios: <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Especial: 50% • Categoría 1ª: 65% • Categoría 2ª: 70% • Categorías 4ª, 5ª y 6ª: 80% 	Transferencias del Sistema General de Participaciones.

Fuente: Elaboración Propia, tomando en cuenta las leyes 617 de 2000, 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Aunque, durante la década anterior se presentó un aumento importante tanto de los ingresos de las entidades territoriales como del gasto, en especial para el caso de los municipios, donde se observan, de manera agregada, incrementos de ingresos propios superiores al 80%, las fuentes exógenas siguen siendo la principal fuente de recursos, en especial las provenientes del SGP (Zapata, 2010). De acuerdo con los informes sobre desempeño fiscal de los municipios y departamentos del DNP entre 2000 y 2013 se evidenció que los ingresos propios de los municipios en relación con el total de los recursos recibidos por las entidades territoriales, son, en términos proporcionales, mucho más bajos en los municipios de menor tamaño poblacional y menores ingresos, mientras que son más importantes en los de categoría Especial, Primera y Segunda (Ver tabla No 9).

Tabla No 9: Participación de las fuentes endógenas y exógenas en los ingresos municipales 2009-2013

Categoría	Porcentaje de municipios y distritos	Fuentes endógenas (promedio %): Ingresos Tributarios y no Tributarios	Fuentes exógenas (Promedio %): transferencias, SGP, regalías, cofinanciación, otros
Especial	0,6	56,6	43,2
Primera	2,1	38,4	61
Segunda	1,8	32	68
Tercera	1,3	34,8	65,2
Cuarta	3	17,2	83,2
Quinta	3,4	28	71,4
Sexta	87,8	14,2	85,4

Fuente: DNP, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

En un proceso de categorización acorde a las condiciones de los municipios, sería necesario partir de la cantidad de recursos disponibles para inversión. También se deberían considerar las combinaciones funcionales más pertinentes hasta llegar a niveles cada vez más complejos y diversos. En este sentido, el lenguaje actual relativo a la existencia de municipios “pequeños”, “débiles” y “pobres”, debería remplazarse por otro tipo de calificativos más acordes con su nivel de importancia o caracterización.

Una vez establecidas las características y la cantidad de las funciones correspondientes a cada una de las categorías municipales, se debe pensar en la forma de **organización** interna de las entidades que se ubiquen en dicha categoría. Esto con el fin de que esta organización esté acorde con los propósitos planteados, teniendo claro un nivel de flexibilidad aceptable para que cada entidad territorial pueda reflejar en este criterio sus particularidades.

Finalmente, la categorización territorial podría derivar en la diferenciación de las entidades en términos de **gobierno**, es decir, el tipo de autoridades que debería corresponder a cada categoría. Esto implicaría romper con la regla actual que asigna el mismo tipo de autoridades y la misma forma de designación de las mismas a nivel territorial. Se podría pensar que estas autoridades están consideradas para ámbitos de actuación en los que la entidad tiene que asumir la totalidad de funciones del nivel territorial respectivo. Por lo tanto, otras categorías con menos funciones o con funciones de diferente nivel de complejidad podrían contar con otras alternativas en materia de autoridades, de selección de las mismas o de mecanismos para la toma de decisiones.

Dado lo anterior, se podría considerar la eliminación de alguna de estas autoridades o de las dos (alcalde y concejo municipal), considerar la participación ciudadana en remplazo 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. Incluso, se podrían considerar mecanismos de valoración ética y moral, de tal manera que sea posible descartar alternativas inconvenientes o peligrosas para el interés público.

Alternativas de la categorización departamental

Una vez resuelto el diseño municipal es necesario avanzar hacia arriba en el edificio institucional con el propósito de replantear el papel del departamento e incluso de la nación en la lógica intergubernamental. En una nueva lógica de categorización los departamentos podrían llegar a asumir funciones que hoy son de naturaleza local, con el fin de complementar la actuación de aquellas categorías municipales que así lo requieran. Esto permitiría resolver en primer lugar las imprecisiones del diseño normativo en donde se le asignan al departamento las mismas funciones que a los municipios, y por otro, precisar su papel como unidad desconcentrada del nivel nacional en la ejecución de los recursos de transferencias. Asimismo, se deberían replantear las funciones departamentales atendiendo a la lógica del nivel intermedio, a partir, incluso, de los mismos o distintos factores considerados desde la Constitución para la categorización municipal, dando lugar de esta manera a una nueva categorización departamental.

A diferencia de lo que sucede con los municipios, ni la Constitución de 1991, ni ninguna otra norma anterior o actual hacen referencia al deber ser de la categorización de los departamentos. Como es de esperarse, y por tratarse de entidades territoriales que se componen, territorialmente, de otras entidades, los municipios y distritos, las condiciones o factores a tomar en cuenta para su categorización deben diferenciarse en mayor o menor medida de aquellos factores establecidos para el nivel local. Para el caso de los departamentos podrían resultar pertinentes los factores relacionados con la cantidad de recursos, importancia económica, y la situación geográfica.

El factor poblacional cuya lógica se debe ubicar preferentemente en el municipio, por ser la entidad responsable del vínculo directo con la sociedad, podría ser un factor de categorización departamental en los casos de debilidad local evidente. Sin embargo, se debería establecer como criterio de categorización departamental uno que permita caracterizar sus municipios, por ejemplo,

por la cantidad de municipios que existe en su interior, las categorías de estos municipios, así como la existencia de territorios que no pertenecen a ninguna entidad territorial del nivel local, entre otros. A partir de lo anterior sería posible clasificar a los departamentos por sus características predominantes en términos económicos, ambientales, políticos, fiscales entre otros, y finalmente, por las características predominantes en materia municipal.

La diferenciación del régimen departamental se podría reflejar en aspectos similares a los de los municipios, por ejemplo, en materia de funciones. Como veíamos en relación con los municipios, aquellas entidades que solo alcancen a cumplir las funciones básicas deberán ser complementadas con la participación de los departamentos. Esto conduciría a la asignación de funciones de diferente nivel de complejidad a nivel intermedio, dependiendo de las necesidades de sus entidades locales. Incluso habría casos en los que el departamento tendría que asumir las funciones municipales desde el nivel básico, por ejemplo cuando se trate de administrar territorios que no pertenecen a ningún municipio o distrito, como sucede actualmente por la existencia de los denominados corregimientos departamentales, presentes en los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés y Nariño (Ley 1551 de 2012). Esta particularidad se podría resolver si eventualmente fueran creadas las entidades territoriales indígenas ya que estos territorios se componen en su mayoría por resguardos indígenas.

Además de las funciones de prestación directa, el papel del departamento debería configurarse en atención a las funciones que directamente lo vinculen con sus municipios en tanto realidades institucionales. En este sentido, deberían definirse sus obligaciones pensando en lo que cada una de las categorías de sus municipios requiere en materia de asistencia y apoyo técnico y administrativo, así como de coordinación intermunicipal. Su nivel de funciones, articulado con su capacidad fiscal debería dar lugar a una configuración organizacional interna particular pensando en cuál sería la mejor forma de atender sus nuevas obligaciones. En lo que se refiere al gobierno, es posible incluso volver a abrir el debate sobre la validez de mantener la elección popular tanto de gobernadores, como de las asambleas departamentales, dadas las rupturas que genera la influencia de la dinámica partidista y política en el manejo de los asuntos y los recursos públicos en estos territorios en la actualidad. En especial tomando en cuenta que estas entidades deberían combinar tanto factores técnicos como de articulación intergubernamental con la Nación y los municipios (Duque, 2010).

También, es factible implementar una fórmula intermedia entre concurso de méritos y elección popular igual que en caso del nivel local. Incluso, cabría la consideración de replantear la eliminación de alguna de estas dos autoridades o la eliminación de las dos ya que habría departamentos cuyo papel, en relación con las funciones de prestación directa de servicios, se reduzca considerablemente y se concentre en la realización de funciones de apoyo y asistencia técnica municipal y coordinación con el nivel nacional. En los casos de ausencia de la asamblea departamental es posible pensar en procesos de toma de decisiones que permitan la participación directa de los municipios, y que permitan que éstos, a través de sus alcaldes o representantes participen en la definición de los programas y proyectos más importantes. Lo anterior, se asemejaría a una figura de asociatividad, pero lograda en articulación con otros municipios y con su departamento.

Diseño municipal y categorización a nivel internacional

Igual que Colombia a nivel mundial la tendencia muestra que las reformas constitucionales o legales han transferido la responsabilidad de la mayoría de los servicios básicos a los gobiernos locales. Esta tendencia ha estado fundada en la necesidad de reconocer la importancia del nivel local para la calidad de vida de las poblaciones, y también del derecho de estas para participar en los procesos de decisión pública. No obstante lo anterior, se ha hecho evidente que la descentralización ha generado presiones importantes en la capacidad de respuesta del nivel municipal (CGLU, 2013).

En la mayoría de los países de América Latina los municipios pueden prestar cualquier servicio que no esté asignado a otro nivel de gobierno, sin embargo, no es posible generalizar sobre el diseño de las funciones municipales en la región. Algunas de las funciones son obligatorias, como es el caso de los servicios de recolección de basuras, mantenimiento de carreteras, parques, plazas de mercado y mataderos, igual que funciones administrativas como registro civil, planeación urbana, usos del suelo y permisos de vivienda. Las funciones que se comparten con los otros niveles en algunos casos son voluntarias, estas funciones se refieren a servicios sociales como la educación básica, y los servicios de atención primaria de salud, agua y alcantarillado (CGLU 2011). En Colombia aunque las funciones de los municipios en general son obligatorias, en la práctica muchas de ellas permanecen pendientes por la falta de recursos, en particular se trata de aquellas funciones que demandan inversión para infraestructura. Los servicios de salud, educación, agua y

alcantarillado, están asignados a los tres niveles de gobierno, sin embargo, en la práctica los municipios pequeños terminan sujetos a los recursos y por ende las directrices que vienen desde la nación y el departamento.

En Europa la asignación de las responsabilidades de gasto a las autoridades locales involucra dos dimensiones. Primero, cuentan con una «cláusula general de competencias» consagrado en la Carta Europea de la Autonomía Local, que les permite intervenir en cualquier asunto de interés público local, siempre y cuando no afecte el ámbito de competencia de otro nivel de gobierno y no contradiga el marco legal. Este principio, está consagrado en el artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local. En segundo lugar ejercen las competencias que le asignan las leyes y que generalmente representan la mayor parte del gasto de los gobiernos locales. De igual manera pueden asumir funciones delegadas desde el nivel nacional (Velasco 2010). Las funciones asignadas al nivel local incluyen generalmente la educación primaria, en términos de construcción, operación y mantenimiento de las escuelas, la infraestructura y la planificación urbana, la recolección y el tratamiento de residuos, la distribución de agua potable y el tratamiento de aguas residuales, y la prestación de los servicios sociales, como la protección de la infancia, la ayuda a los ancianos y a los discapacitados (CGLU 2011).

Sumado a la diversidad de posibilidades funcionales, en la mayoría de los casos la descentralización se ha realizado dentro de una lógica de uniformidad normativa. Sin embargo, aunque el municipio es, en general, el depositario de los servicios básicos, en la práctica se han establecido alternativas que sirven de atenuante a las debilidades latentes de este nivel territorial. En términos generales los municipios comparten las responsabilidades de la gestión con los gobiernos intermedios y nacionales (CGLU 2013, Massiris y otros 2012).

Aunque el nivel local tiene funciones asignadas, son los otros niveles, en especial el nivel nacional, los que siguen garantizando su provisión (CGLU 2013). Esto refleja la tendencia del nivel nacional a mantener el control sobre los territorios, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de los recursos, gracias a la existencia de un diseño normativo, en algunos casos, restringido y en otros, bastante difuso. Aunque se ha avanzado en la descentralización de funciones, no ha sucedido lo mismo en la asignación de suficientes recursos propios para respaldarlas, condenando a los municipios a depender de las transferencias nacionales (Eguino, 2010, Quenan 2014).

Principio de subsidiariedad

Además de un diseño institucional donde las diferentes funciones se han distribuido, la mayoría de las veces, de forma concurrente y complementaria, los diferentes países han incluido como posibilidad de articulación intergubernamental el principio de *subsidiariedad* para aquellas funciones que son propias de la entidad territorial. Este principio se orienta a la consideración de que la autoridad organizadora deba ser asumida por el nivel de gobierno más eficiente y que esté lo más cerca posible de las personas (CGLU, 2013). En Colombia este principio tiene la particularidad de que aunque se reconozca la existencia de funciones que son exclusivas de un nivel de gobierno determinado, si los defectos en la capacidad administrativa de una entidad específica son tan evidentes, es necesario que la misma solicite el apoyo de cualquiera de las entidades del nivel superior. Dicho apoyo, el cual no implicaría que el nivel superior adquiera la función sino que la asuma mientras la entidad débil logra vencer sus debilidades, solo se justifica cuando ésta última lo solicita, evitando de esta forma, cualquier intromisión no deseada que pueda ir en contravía de la autonomía territorial (Sentencia C-004-93).

Esquemas de asociatividad territorial

Otra alternativa para que los municipios soslayen sus debilidades internas en términos administrativos y fiscales y puedan cumplir las responsabilidades asignadas son los *esquemas asociativos*. En el caso de Europa las reformas municipales de finales del siglo XX derivaron en la mayoría de los casos en la fusión de municipios. Sin embargo, países como Alemania, Bélgica, Grecia, Dinamarca y Reino Unido que redujeron el número de municipios en aras de mejorar su capacidad de respuesta, también incluyeron diferentes alternativas que permiten que los municipios trabajen conjuntamente. En algunos casos (Francia, Italia, Hungría, Italia y España) estas formas de cooperación intermunicipal se han concebido, incluso, como alternativas a la fusión de municipios (CGLU 2008).

Un caso particular de asociatividad, son los Kreise alemanes que son considerados entidades locales de ámbito supramunicipal y que tienen el doble carácter de corporación territorial y el de asociación de municipios. Como división territorial ejercen las competencias del Estado que se les han asignado y delegado. Como asociación ejercen aquellas tareas y funciones que exceden la capacidad de gestión de los municipios más débiles. Los municipios que no están integrados a los Kreise son ciudades y asumen directamente las funciones que normalmente se le asignan a los primeros (Velasco y otros, 2010). Además de los Kresie el ordenamiento territorial alemán admite

otro tipo de figuras de asociatividad entre municipios, y también de trabajo conjunto mediante figuras como el convenio que no requieren la conformación de una entidad, igual que Italia y el Reino Unido.

En el caso de América Latina diferentes países también han promovido la conformación de mancomunidades y otras formas de asociatividad con el fin de resolver el problema de la limitación de la capacidad de respuesta de los pequeños municipios. En tal sentido países como Bolivia, y Argentina superan cada una las 70 mancomunidades, orientadas a la promoción del desarrollo regional, turístico y ambiental. En Ecuador se cuentan 20 mancomunidades, en Chile 60 asociaciones subregionales y sectoriales de municipios y En Colombia 44 asociaciones de municipios orientadas a la prestación de servicios públicos, ejecución de obras o cumplimiento de funciones administrativas (CGLU 2008).

En nuestro país, además de las asociaciones de municipios que se encuentran consideradas desde 1968, así como las áreas metropolitanas, la ley 1454 de 2011 amplió la cantidad de entidades asociativas territoriales en las que pueden participar los municipios y los distritos y que se pueden conformar con propósitos y alcance temporal distintos. Esta ley amplió las posibilidades de asociatividad también para el nivel intermedio, ya que además de las Regiones Administrativas y de Planificación creadas con la Constitución Política de 1991, se incluyeron otras alternativas como la RAPE o Región Administrativa y de Planificación Especial, las asociaciones de departamentos y las Regiones de Planeación y Gestión. Estas últimas también pueden incluir al nivel local (Duque, 2012).

Categorización municipal

La categorización municipal solo se encuentra considerada en las constituciones de dos de los países estudiados, ambos de carácter federal. El primer caso es Venezuela cuya constitución en el artículo 169 establece 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 diferentes 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.

Aunque estos factores tanto de categorización como de diferenciación del régimen municipal son prácticamente los mismos que en Colombia, y se encuentran también referidos en la Ley Orgánica

de Poder Público Municipal (artículos 6 y 47), la misma Constitución establece restricciones para su materialización. En primer lugar la carta magna establece las mismas autoridades para todos los municipios y segundo enumera las competencias y los ingresos municipales, dejando muy poco margen tanto para la Asamblea Nacional como para los Consejos Legislativos Estadales 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 (LOD), 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.

El segundo caso identificado es Argentina cuyas constituciones provinciales “además de considerar distintas categorías de municipios, incluyen otras formas de gobierno local sin jerarquía municipal” (Iturburu, 2009, pp 58), las cuales pueden ser dependientes “de la provincia (por lo tanto son 3° nivel de gobierno) o depender del municipio (ya sea como meras delegaciones administrativas o con posibilidad de elegir autoridades, lo que constituiría un 4° nivel de gobierno)” (Iturburu, 2009, pp 64). En relación con los municipios las provincias pueden definir una (4 provincias), dos (5 provincias), tres (7 provincias), o cuatro (5 provincias) categorías municipales. De las 24 provincias 18 establecen como criterio de categorización la cantidad de población, las otras provincias utilizan como criterios la cantidad de electores y otros criterios como ser capital, división territorial de la provincia o ser centro urbano (Iturburu, 2007, pp 27).

La categorización deriva en una diferenciación en materia de asignación de las funciones municipales que para cada provincia es particular, y bastante variado, impidiendo establecer generalizaciones. Sin embargo, no se evidencia la existencia de asignación incremental de funciones atendiendo al tamaño poblacional o a otro tipo de característica local en ninguna de las provincias (Iturburu, 2007).

En los demás países, en lugar de categorización municipal tal como se ha vislumbrado en nuestra constitución, se ha avanzado en el reconocimiento de dos clases de entidades de nivel local, sujetas principalmente a las diferencias en términos de cantidad de población. Esta diferenciación se deriva de las tendencias generalizadas a nivel mundial en las que abundan los municipios pequeños en población y sobresalen algunas pocas ciudades por contar con niveles poblacionales muy grandes y en constante ascenso. Aunque en los países de Europa del Este y del Norte, descartando al Reino Unido, el diseño normativo se caracteriza por un estatuto único para todos los municipios, en otros

territorios como el Reino Unido, Europa central y Oriental a partir de Alemania, 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 (Reino Unido, Alemania, y en menor medida España) 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 (Velasco y otros, 2010).

Por su parte en América Latina más de la mitad de la población habita en ciudades que superan el millón de habitantes, cuyo crecimiento ha derivado en fenómenos importantes de conurbación. Esta circunstancia ha conducido, para el caso de las ciudades capitales, al reconocimiento de estructuras metropolitanas que abarcan varios municipios, y en algunos casos atraviesan varios estados o provincias. Los casos más sobresalientes son los de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana –definida en 1995– que abarca 41 municipios ubicados en dos estados, además del Distrito Federal; Buenos Aires que cubre el territorio de la ciudad autónoma de Buenos Aires y el de 32 municipios de la provincia de Buenos Aires; el Gran Santiago (Chile) que integra 39 municipios y São Paulo (Brasil) que cuenta con 39 prefeituras (CGLU 2008). Sin embargo, “si bien varias ciudades capitales de Latinoamérica poseen regímenes especiales –como Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, México o Quito–, son pocas las que tienen un gobierno metropolitano para gestionar de modo integrado el territorio urbano”, entre las que se cuentan Lima, Quito y Caracas (CGLU 2008, pp. 109).

Además de la diferenciación de regímenes orientada a las ciudades capitales solo en un caso se encontró referencia constitucional a la diferenciación en dos clases de municipios dependiendo del tamaño poblacional. Este es el caso de Chile, que a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipales distingue entre municipios de más de cien mil habitantes y municipios de menos de cien mil habitantes, con el fin de diferenciar 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.

En el caso de Colombia la Constitución de 1991 distingue entre municipios y distritos, las dos entidades son de nivel local y en el segundo caso se trata de municipios que han adquirido un

estatus especial que debe ser reconocido por la Constitución Política. Adicionalmente, estas entidades tienen un régimen especial que prevalece sobre las disposiciones de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios. En el caso de Bogotá, la entidad goza de un régimen particular (Decreto 1421 de 1993) distinto al régimen aplicable a los demás distritos del país. No obstante, en relación con los municipios y como veíamos antes lo que prevalece es la uniformidad normativa en términos funcionales, organizacionales y de sus autoridades.

Conclusiones

La descentralización territorial ha sido uno de los fenómenos más importantes dentro de la transformación reciente del Estado. En América Latina dicho fenómeno fue una reacción contra el excesivo centralismo que caracterizó al sector público durante el siglo XX, con el fin de resolver los diferentes problemas derivados del diseño anterior, asociados a la asignación de recursos, el impacto social, la legitimidad del Estado, la gestión pública, entre otros. No obstante los propósitos, los resultados del proceso están sujetos al diseño del mismo, del cual, también dependen otros fenómenos de funcionamiento del Estado como 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.

En Colombia la Constitución de 1991 consideró la definición de categorías territoriales que permitieran distinguir a los municipios en términos de funciones, organización y gobierno, a partir de sus diferencias en materia de recursos, población, situación geográfica e importancia económica. Sin embargo, los desarrollos normativos solamente tomaron en cuenta los recursos como factor diferenciador y la categorización no repercutió en una distinción en las funciones, el gobierno y la organización de las entidades territoriales. En estas condiciones, la descentralización se ha construido sobre una base normativa uniforme, definida a partir del parámetro de las entidades territoriales más grandes, conviriendo 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.

En diferentes regiones del mundo al nivel municipal se le ha asignado la responsabilidad en la provisión de la mayoría de los servicios sociales en este nivel del Estado. Esta tendencia, que se presenta no solo en Colombia, sino que se pudo verificar en el resto de países de América Latina y

en Europa, ha coincidido con la debilidad institucional, en especial de las entidades más pequeñas. Para hacer frente a esta realidad la mayoría de los países ha incorporado en sus diseños normativos alternativas orientadas a garantizar la adecuada provisión de los servicios sociales. Entre estas opciones se incluye la participación concurrente y complementaria de los diferentes niveles territoriales en dicha provisión; la subsidiariedad cuando una entidad territorial no pueda asumir las funciones que se le han asignado; los esquemas asociativos, que permiten la articulación entre entidades del mismo o incluso diferente nivel territorial para garantizar el cumplimiento de funciones, la construcción de obras y la prestación de servicios.

Asimismo, como tendencia generalizada, los diferentes países han tenido que diferenciar entre los municipios en general y las ciudades capitales, lo cual ha dado lugar a la definición de regímenes diferenciados. En casos específicos, el régimen especial se ha extendido también a las ciudades más grandes, en particular en Europa y solo en Perú para América Latina se encontró referencia constitucional sobre la diferenciación entre entidades grandes y pequeñas con fines de diferenciar la organización interna de la administración. En Colombia, se avanzó recientemente en la definición de un régimen especial para los Distritos.

Sin embargo, solo Argentina presenta desarrollos 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. En Colombia, aunque la categorización territorial es una posibilidad todavía no se ha desarrollado en los términos establecidos en la Constitución de 1991. Si se lograra serían los municipios los más beneficiados y en particular lo serían los municipios más pequeños, los cuales se ven en la actualidad agobiados debido a que aunque tienen asignada una importante cantidad de funciones sociales en la práctica no pueden desarrollarlas de manera suficiente debido a la escasez de sus recursos propios. La uniformidad normativa que caracteriza a nuestras entidades territoriales impide que para muchas de ellas, en especial de nivel local, se pueda concretar la autonomía territorial. En la práctica su autonomía se manifiesta a niveles demasiado bajos, o en algunos casos es prácticamente inexistente.

Aunque, Colombia ha acogido las diferentes alternativas de diseño institucional intergubernamental presentes también a nivel internacional, para garantizar la prestación directa, la categorización territorial sigue siendo un tema pendiente, sea que se implemente en los términos

de la Constitución o a un nivel menos complejo, debe derivar en la diferenciación de los regímenes por categorías. Mientras esto no se haga, el diseño normativo que sustenta las entidades territoriales en nuestro país, en especial las del nivel local, seguirá siendo incoherente con sus debilidades y potencialidades y la fórmula del diseño intergubernamental seguirá estando incompleta.

Bibliografía

1. BIRD, R. Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance, en M.E.Freire y R.E.Stern (eds): The Challenge of Urban Governance, World Bank Institute, Washington (2001).
2. BORJA, Jordi. Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, 1987.
3. CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS CGLU. El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial. Barcelona: Tercer Informe Mundial Sobre la descentralización y la Democracia Local GOLD III. España. 2013. Disponible en: http://www.fomin.org/Portals/0/topics/uclg_resumenejecutivo.pdf
4. CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS CGLU. El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Pamplona: GOLD II, Resumen Ejecutivo, 2010. Disponible en: http://www.uclg.org/sites/default/files/gold_ii_esp.pdf
5. Congreso de Colombia, Acto legislativo 01 de 1968. Reformatorio de la Constitución Nacional. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial. Año. Cv. N. 32673. 17, Diciembre, 1968. Pag. 641.
6. Congreso de Colombia, Acto legislativo 01 de 1945. Reformatorio de la Constitución Nacional. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial. Año Lxxx. N. 25769. 17, Febrero, 1945. Pag. 593.
7. Contaduría General de la Nación. Min Hacienda. www.contaduria.gov.co.
8. CRAVACUORE, Daniel. Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005. Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
9. DARÍO, I., et al. Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia. Cuadernos del CENDES, 2004, no 57, p. 23-54.

10. DÍAZ, Ana María Hernández. Relaciones intergubernamentales. Espacios Públicos, 2006, vol. 9, no 18, p. 36-53.
11. DUQUE, Naidú. La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. Revista: Administración & Desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública, 2009, vol. 37, no 51, p. 109-124.
12. DUQUE, Naidú. El departamento en las relaciones intergubernamentales. Revista Opera, 2010, no 10, p. 233-246.
13. DUQUE, Naidú. Particularidades de la Ley Organica de Ordenamiento Territorial. Análisis Político, 2012, vol. 25, no 76, p. 175-190.
14. DUQUE, Naidú. La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. Revista: Administración & Desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública, 2009, vol. 37, no 51, p. 109-124.
15. DE VENEZUELA, Gobierno Bolivariano. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta oficial, 1999, no 5.453.
16. Sentencia C-004-93. Gaceta de la Corte Constitucional 1.1, Bogotá, Colombia, (s.f.) 1993, p57.
17. DE COLOMBIA, Constitución Política. Presidencia de la República. Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1991.
18. Gobierno nacional de Colombia, Decreto 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Diario Oficial No 40.958 de la Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, Colombia, 21 de Julio de 1993.
19. DIAZ Flórez, Manuel. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. Economía Sociedad y Territorio, 2002.
20. EGUINO, Huáscar, et al. Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina. Washington D.C, U.S.A., Inter-American Development Bank, 2010, Documento de Debate IDB-DP-145
21. FINOT, Iván. Los procesos de descentralización en América Latina/The Processes of Decentralization in Latin America. Investigaciones regionales, 2007, no 10, p. 173.
22. GAITÁN, Pilar y OSPINA, Carlos Moreno. Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1992.

23. GÓMEZ-POMAR, Julio; SANAGUSTÍN, Mario Garcés. Por un Estado autonómico racional y viable. FAES. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2010.
24. GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999. Revista Iberoamericana de Administración, 2000, no 5.
25. HUERTA MORENO, María Guadalupe. El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. Política y cultura, 2005, no 24, p. 121-150.
26. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS, Bogotá Colombia. 2014 ISSN 2027-5838
27. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2012. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS, Bogotá, Colombia, 2013, ISSN 2027-5838
28. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2011. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS, Bogotá Colombia. 2012, ISSN 2027-5838
29. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS, Bogotá Colombia. 2011, ISSN 2027-579X
30. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS, Bogotá Colombia. 2010, ISSN 2027-579X
31. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2007. Resultados de la gestión fiscal de los mandatarios locales 2006-2007. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS, Bogotá, Colombia, 2008, ISBN 978-958-8340-37-1
32. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2005 y comparativo 2004. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS, Bogotá, Colombia, 2006. ISBN 978-958-8025-89-8
33. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DDTS, Bogotá Colombia. 2004 ISBN: 958-8025-52-4

34. ITURBURU, Mónica Silvana. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 2000.
35. Ley 03. Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 37.304, Bogotá, Colombia, 10 de enero de 1986.
36. Ley 60. 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 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 40987 , Bogotá, Colombia, 12 de agosto de 1993.
37. Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377, Bogotá, Colombia, 2 de junio de 1994.
38. Ley 617. Por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188, Bogotá, Colombia, 9 de octubre de 2000
39. Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial 44654, Bogotá, Colombia, 21 de diciembre de 2001
40. Ley 1176. Por la cual se desarrollan los artículos 365 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.854, Bogotá, Colombia, 27 de diciembre de 2007
41. Ley 1454. por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115, Bogotá, Colombia, 29 de junio de 2011
42. Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483. Bogotá, Colombia, 6 de julio de 2012
43. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial No 5.806, Caracas, Venezuela, 10 de abril de 2006.

44. Ley 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial de 18 de Agosto de 1988, Santiago, Chile.
45. MASSIRIS-CABEZA, A., et al. Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. Universidad Nacional de Colombia, 2012.
46. MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. La Transformación del Estado en América Latina: una perspectiva económica desde los países andinos. Problemas del desarrollo, 2006, vol. 37, no 147, p. 135-159.
47. Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. Desarrollo económico, 519-543.
48. PINILLA, Diego E, DE DIOS JIMÉNEZ, Juan y MONTERO, Roberto. La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. Revista de Economía Institucional, 2015, vol. 17, no 33, p. 133-160.
49. PORTP, Alberto. El funcionamiento del federalismo fiscal argentino. Nota sobre el financiamiento de las Municipalidades y la “Tasa de abasto”. Documento de Trabajo No 71, Universidad Nacional de la Plata, Departamento de Economía. Argentina 2008
50. QUENAN, Carlos; VELUT, Sébastien; JOURCIN, Eric. Los desafíos del desarrollo en América Latina. 2014.
51. RAMÍREZ, Eric Leiva. Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Revista Derecho del Estado, 2015, no 35, p. 41-63.
52. Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° N° 39.140, Caracas Venezuela, 17 de marzo de 2009.
53. SUBDERE Subsecretaría de Desarrollo Regional. Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. Santiago, Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009.
54. ZAPATA, Juan Gonzalo. Las finanzas territoriales en Colombia. Colombia, 2010, vol. 2014.
55. WIESNER, Eduardo, et al. Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2002.

Administrative decentralization and municipal categorization in Colombia

Abstract

This article addresses the importance of territorial categorization as an instrument that would allow the deepening of administrative decentralization in Colombia, since it seeks that the differences of the municipalities in economic, social and environmental terms be recognized and reflected in the normative design that governs them. Given that the regulations that have been issued on this matter have not been able to respond to these challenges, this article proposed to advance in the extension of this analysis regarding the functional design. For this purpose, based on an extensive normative review, the first part of the document shows a classification of municipal functions within low and high complexity options. The former being those that can be carried out through the management of local officials and the latter those that require a significant investment of resources.

In the second part, the categorization of the municipalities was carried out taking into account nine (9) variables related, on the one hand, to the criteria established in article 320 of the 1991 Constitution for the municipal categorization, and secondly to the functions of high complexity referred to previously, since they are the ones that in practice can significantly pressure the response capacity of the local administrations. As a result, four (4) clusters were obtained that grouped 403, 156, 378 and 164 municipalities with clearly differentiable characteristics in social, economic and environmental terms that served to describe the different functions that could correspond to them in a possible definition of differentiated regimes.

Introduction. Justification and problem statement

Although more than three decades have passed since the process of territorial decentralization started in Colombia without it having been possible to overcome many of the defects inherent in the centralism that preceded it and without the assumptions that drove it having been fully achieved, the intention to change the model or to return to the previous one does not seem to be a viable

option. In all cases, the reform efforts have been oriented towards increasing or improving the decentralized approach, in order to guarantee the realization of its proposed virtues (OECD, 2019).

But despite this, repeated efforts to maintain and improve it have overlooked the fact that decentralization in Colombia is still an incomplete process and that this is one of the factors that is restricting its scope. Indeed, although there is a wide diversity of regulations that have sought to develop each of the dimensions that make it up, they have done so uniformly for all three levels of the State. This means that currently the territorial entities have the authorities, resources and functions that correspond to them as a legal person, but that they are not necessarily those that fit their territorial reality. In this case, local entities that are legally denominated municipalities are governed by the same regulations regardless of whether they are small towns or large cities.

This irregularity, on the other hand, was foreseen by the same Constitution of 1991, in article 320 with the so-called municipal categorization, through which it was proposed the need to classify the municipalities based on population, tax revenues, economic importance and geographical location. In addition, the classification of the municipalities into groups or categories of municipalities should be made with the purpose of establishing a regime for each one that is proper and different from that of the others in terms of organization, government and administration. However, although three consecutive laws have been issued on this subject until now (Laws 136, 617 and 1551), none has considered all the categorization criteria established by the constitutional charter or established the differentiated regimes. The predominant classification criteria in all these regulations has been the entity's own resources, and since the second step was not completed, the current categorization is only intended to group the municipalities by degree of wealth.

In order to try to fill this gap, as far as administrative differentiation is concerned, in this article we first carried out an exhaustive review of the municipal functions established in the regulatory framework. This review allowed the classification of functions into those considered of low complexity as they can be carried out directly by municipal administration officials and those considered of high complexity for representing investment expenditures at different levels of complexity. Subsequently, a classification exercise of the municipalities was carried out, seeking to respond, as far as possible, to the criteria established in the Constitution of 1991, through the identification of variables that would allow the representation of the reality of local entities in social, economic and environmental matters. The categorization, carried out using the Principal

Component Analysis technique and statistical software R, allowed the municipalities to be grouped into four clusters for which it was possible to propose a general description of possible functions that should be emphasized for each group. The description of functions in this case is included within the set of those that were previously classified as highly complex functions.

Theoretical framework

Territorial categorization is understood in this analysis as a phenomenon inherent to territorial decentralization which should serve to complete and deepen it. Decentralization in turn is considered a phenomenon of an administrative nature, a process that, together with deconcentration and delegation, seeks to guarantee a better functioning of public administration for the provision of services, the decongestion of public offices and in general, the fulfilment of the purposes of the State (HERNANDEZ, 1999). The origin of this proposal can theoretically be found in Fiscal Federalism, which proposes that the allocation of spending powers among state levels should be done through an optimal combination of centralization and decentralization, taking into account the advantages of each level in order to achieve greater efficiency and equity in the provision of public goods and services (DÍAZ, 2002). In this regard, the national government must assume the functions related to the redistribution of wealth, the stabilization of the economy and the allocation of public goods and services that have national scope and can only be decentralized for those goods whose impact is located in a portion of the territory (MUSGRAVE R.; MUSGRAVE P., 1992).

The main reason why goods with a localized scope are assigned to territorial entities is based on the assumption that their authorities will be able to make decisions that are more in line with reality and social preferences because they are closer to the citizens, in contrast to the decisions of the national government whose tendency shall be to homogenize the provision of goods and services by generating social welfare costs (STIGLITZ; ROSENGARD, 2016). This theory, which has had an important influence on decentralist reforms in Colombia since the second half of the 20th century, suggests that goods such as defense and justice be provided from the nation and others such as social housing, drinking water, sewage, public works, sanitation and public utilities, among others, should be guaranteed from the municipalities (FRANCO; CRISTANCHO, 2012).

Additionally, Fiscal Federalism proposes that in order to achieve an adequate combination of resource allocation and functions between the different levels of government, a point of equilibrium is necessary between two opposite situations such as the principle of fiscal correlation and the

principle of collection efficiency. The first one proposes that each level of the State should have sufficient revenue powers to cover its spending powers, and the second one claims that the most dynamic taxes (income, VAT, among others) should be the responsibility of the central government in order to guarantee the highest possible level of collection (DIAZ, 2002). Therefore, the central levels will collect more resources due to their greater capacity to collect compared to the territorial entities, and at the horizontal level the great differences in development will determine important differences in tax capacity and dependence on resources collected from the center (FUNDACIÓN NORTE Y SUR, 2009).

The existence of interregional imbalances is a limitation to decentralization since any action aimed at deepening the latter could worsen the manifestation and effects of the former (PORTO, 2008). According to Wiesner (2002) a real decentralization process is one where tax revenues at the local level are greater than the nation's tax revenues. But since in practice the national level concentrates the greatest amount of resources, the territories end up being subject to the implementation of national policies in the territories and to the control that the nation exercises over the amount of resources that are allocated to such purposes (RAMÍREZ, 2015).

Given this income structure, which is typical of developing countries such as ours, the best alternative is to adopt *asymmetric decentralization*. In addition, as proposed by Litvack, Ahmad and Bird (1998), the economic, demographic and social diversity of territories can be reflected in a multitude of government structures and levels of provision. Since a country may have different territorial levels and different characteristics within a territorial level, it is not appropriate to treat them equally from the regulations. Different approaches may be required to achieve similar or acceptable results, i.e. asymmetric central policies may be required, which treat the various territorial units differently in order to achieve similar results.

Likewise, in cases where there are differences in institutional capacity, the option could be to decentralize responsibilities only to those territories that show capacity to manage such services. This decision would be conditional on the fulfillment of certain requirements in order to pressure the action of the authorities towards its full or increasing recognition as a decentralized entity (LITVACK; AHMAD; BIRD, 1998). According to the OECD (2019) for the local level, *asymmetric decentralization* should result in different sets of responsibilities for different

municipalities depending on their capacities, and classifications of municipalities should be based on differentiation criteria such as population, access to public utilities, budget and performance.

Municipal functions in the regulatory design

The recent process of administrative design at the territorial level in Colombia started with Law 12 of 1986. Through this law, functions of local scope that were in the hands of the nation were transferred to the municipalities, and it is one of the laws that made up the regulatory package that gave way to territorial decentralization at the end of the 20th century. Although this law was of a fiscal nature, since it was issued to regulate the increase of the municipalities' participation in the resources coming from the VAT, in the process it also established the different sectors to which they should be allocated. Therefore, it is a regulation that mutated from having a great fiscal preponderance to filling a gap due to the absence of clear regulations in administrative matters, and, furthermore, it marked the beginning of the uniform design for the municipalities in Colombia (GAITAN; MORENO, 1992).

Although this regulation had a short validity, due to the fact that it was repealed with the issuance of the Political Constitution of 1991, the latter maintained its emphasis on decentralization to the municipalities and its subsequent developments have not managed to break the sectoral bias and lack of categorization that identified the former (SOTO, 2003). The extensive regulatory deployment after 1991 replaced the definition of functions and sectors of municipal intervention established by a single standard. Instead, administrative decentralization has enjoyed a generous development both in terms of sectors and the amount of regulations governing them.

However, the uniform design is not exclusive to Colombia, since it is typical of unitary countries, where responsibilities at the subnational level are assigned by national laws. These regulations may indicate whether it is an exclusive function or whether it is shared with another level of government; or whether the function is mandatory or optional (OECD; UCLG, 2019). But in general terms, decentralization has meant transferring responsibility for a large number of the most important social goods and services to municipal governments, due to the role they have been assigned in improving collective well-being and social and political participation (NOÉ; MARTÍNEZ, 2011).

In general, the regulatory designs of the Latin American region have led to the local level being able to assume practically any service, as long as it has not been assigned to another level of

government. Therefore, services such as access to water, sewage, garbage collection, electricity, roads and housing, among others, are the responsibility of the municipalities. Although these kind of services are essential for the communities, the regulatory developments have been characterized by a high sectorial orientation and also by the absence of intersectoriality and/or multisectoriality, which has introduced limits to the action of the administration in the effective satisfaction of the needs (ANTUNEZ; GALILEA, 2003). Although the level of obligation that municipalities have when assuming these services may be different between countries, in Colombia we have a design in which all functions are unavoidable.

Furthermore, although the 2019 report by the OECD and UCLG found that Colombia, together with Peru and Bolivia, have levels of subnational public spending (between 8 and 15% of GDP) that exceed the vast majority of the region's countries (less than 8% of GDP), in practice there are significant differences in the income capacity of the different territorial entities. These income differences lead to different levels of municipal response capacity to the functions assigned to them.

Functions of the municipalities after the 1991 Political Constitution

Functions assigned to the municipal level can be classified into two large groups depending on the purpose. On the one hand, there are those that could be considered missionary functions and that refer to the essential purposes of the State, which have been discussed so far in this document, and, on the other hand, there are the functions related to public management, whose purpose is to guarantee the fulfillment of the first ones. The latter group includes planning functions in all areas; those related to fiscal, budgetary and tax management; land use planning, internal control, personnel management, quality management, public procurement, etc. Although both the functions of the first group and those of the second have been assigned in a generalized way to the municipalities, the interest of this analysis is found in the missionary functions.

The regulatory review of this functional dimension carried out on 86 laws made it possible to identify the existence of at least 26 sectors of intervention. This large number of laws has assigned about 340 responsibilities to the municipality of which it is possible to identify, in turn, low complexity functions and high complexity functions. In general terms, functions of high complexity were those that mainly imply an economic effort by the territorial entity because they require the allocation of resources, or the construction of specific infrastructures and that would be considered as investment expenses. Meanwhile, functions of low complexity were considered those

that can be performed directly by municipal administration officials and that are financed with operating expenses, because they involve the development of administrative activities or those of evaluation, control, inspection or surveillance. This distinction was considered necessary as it makes a difference in terms of municipal capacities. Thus, it could be said that low complexity functions can be assumed by all municipalities without distinction to a greater or lesser extent, unlike more complex functions, due to the pressure they exert on collection capacity.

From this classification it was found that the low complexity functions weigh, in number, almost double (64%) if they are compared with the more complex ones (36%) however, the municipal administrations still face a quite demanding challenge since the latter are quite expensive. According to the National Planning Department (DNP) (2018) more than 90% of the municipalities are located in categories 5 and 6, which also means that their own resources are mainly used to bear operating costs and therefore to carry out organizational and sector management functions of low complexity. According to Law 617 of 2000, municipalities in the 4th, 5th and 6th categories can allocate up to 80% of their Unconditional Investment Current Incomes to finance their operating costs, which to a certain extent guarantees the fulfilment of these functions. As a result, only 20% of the own resources of these local authorities are available for the most complex functions. But as mentioned above, municipalities have many functions that have been assigned to them from the regulations and for whose compliance no distinctions or exceptions are generally established. These functions were classified as shown below in table No 10.

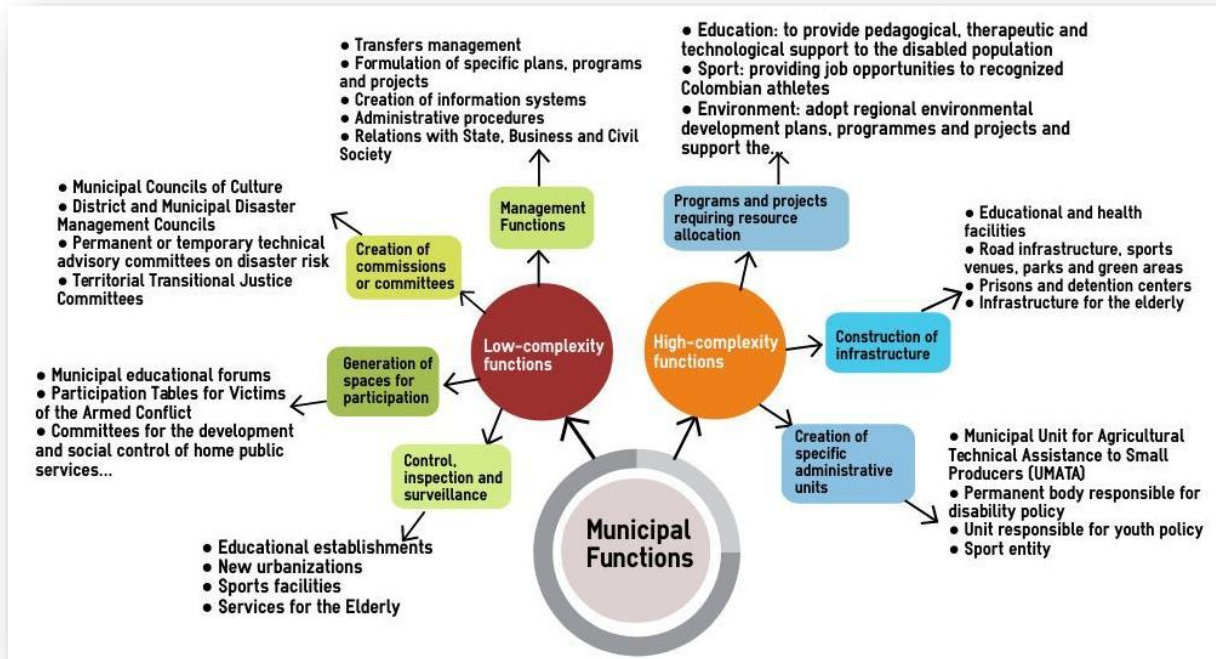
Table 10: Number of municipal functions by level of complexity

No	SECTORS	Complexity		Laws
		LOW	HIGH	
1	Education	22	24	1874 of 2017, 1775 of 2016, 1651 of 2015, 1650 of 2015, 1546 of 2012, 1503 of 2011, 1297 of 2009, 1269 of 2008, 1064 of 2006, 1029 of 2006, 962 of 2005, 715 of 2001, 397 of 1997, 115 of 1993.
2	Sports and recreation	14	4	1445 of 2011, 1389 of 2010, 715 of 2001, 582 of 2000, 494 of 1999, 344 of 1996, 181 of 1995.
3	Environment	12	6	99 of 1993 , 1861 of 2017, Decree Law 870 of 2017, 1444 of 2011, 1333 of 2009, 1263 of 2008, 1150 of 2007, 617 of 2000, 715 of 2001

4	Infrastructure and transport	2	9	1682 of 2013, 787 of 2002, 715 of 2001, 383 of 1997, 388 of 1997, 276 of 1996, 105 of 1993.
5	Culture	7	5	Law 1675 of 2013, Law 1379 of 2010, Law 1185 of 2008, 715 of 2001, 397 of 1997.
6	Public utilities	17	6	1341 of 2009, 1215 of 2008, 1176 of 2007, 1117 of 2006, 732 of 2002, 689 of 2001, 715 of 2001, 632 of 2000, 143 of 1994, 142 of 1994.
7	Housing	11	6	Decree Law 890 of 2017, and Laws 1796 of 2016, 1537 of 2012, 1229 of 2008, 546 of 1999, 400 of 1997, 388 of 1997, 715 of 2001, 9 of 1989.
8	Disasters	7	6	1523 of 2012, 715 of 2001
9	Economic development	1	4	1014 of 2004, 905 of 2004, 715 of 2001, 590 of 2000,
10	Agricultural development	5	6	1876 of 2017, 811 of 2003, 160 of 1994, 101 of 1993
11	Tourism	4	3	1558 of 2012, 300 of 1993,
12	Elderly	20	11	1850 of 2017, 1276 of 2009, 1315 of 2009, 1251 of 2008, 687 of 2001.
14	Health	19	4	715 of 2001, 100 of 1993
15	Detention Centers	1	5	1709 of 2014, 1361 of 2009, 1257 of 2008, 715 of 2001
16	Gender	3	0	1257 of 2008
17	Displacement	6	3	1448 of 2011, 387 of 1997
18	Childhood and Adolescence	3	3	1622 of 2013, 1098 of 2006
19	Disability	7	3	1618 of 2013, 1346 of 2009, 1145 of 2007, 715 of 2001
21	Public order, security, citizen coexistence	2	1	418 of 1997, 715 of 2001, 4 of 1991
22	School Restaurants	0	1	715 of 2001
23	Employment	0	1	715 of 2001
24	Family welfare	1	0	1361 of 2009
25	Justice	0	1	715 of 2001
26	Youth	14	7	1622 of 2013
TOTAL		178	119	

Source: Own elaboration

Figure No. 1: Municipal functions legally assigned after the 1991 Constitution



Source: Own elaboration

Classification of Colombian municipalities according to their economic, social and environmental characteristics

Given that in practice it is the highly complex functions that put pressure on the response capacity of the municipalities and therefore determine the differences between them, the categorization exercise that was carried out with this research was intended to identify the sectors or themes on which the functions should be assigned to each of the municipal categories, or on which emphasis should be placed in terms of management and investment of resources. The purpose of this is to determine, in a general way, the criteria for defining the regimes that should correspond in terms of administration to each of the resulting categories. This means, in the first place, that this categorization exercise is only intended to establish differences in terms of administration, considering what is established in the Constitution (Article 320), thus leaving aside aspects related to authorities and organization. And secondly, the description in administrative matters, which refers to municipal functions, will only consider some of the activities considered here as highly complex.

The latter because for this analysis we proceeded to identify the variables for which information is available in the DNP database (2019) and which, in addition, are related to the classification criteria set out in Article 320 of the 1991 Constitution. According to this article, municipalities should be classified based on fiscal resources, population, economic importance and geographical location. For this purpose, and unlike the traditional categorizations, in this analysis the fiscal resources were not taken as the amount of the entity's Unrestricted Allocation Current Incomes, but were included, as the percentage of the municipality's current incomes that corresponds to own resources and also that corresponding to transfers. Regarding population, information was taken on the Multidimensional Poverty Index (IPM), percentage of water and sewerage coverage, percentage of ethnic population and percentage of urban population. The objective of this is to have an approach not only quantitative but mainly qualitative on this factor that has been traditionally considered a numerical data in the municipal categorizations. Regarding the economic importance, data were taken on the participation of economic activities, on the one hand, relating to agriculture, livestock, hunting, forestry and fishing and, on the other hand, those corresponding to manufacturing industry, trade and services. Finally, the percentage of strategic ecosystems present in the territory was considered, as this data can be significant regarding the environmental importance of each municipality.

- ICRP: Percentage of current incomes corresponding to own resources
- ICTR: Percentage of current incomes corresponding to transfers
- IPM: Multidimensional Poverty Index. In Colombia, the MPI consists of five dimensions: (i) educational conditions, (ii) children and youth conditions, (iii) health, (iv) employment and (v) housing and public utilities conditions (DNP, 2011)
- CAA: Percentage of water and sewerage coverage
- PE: Percentage of Ethnic Population
- PU: Percentage of Urban Population
- AGCSP: Percentage of economic activities related to agriculture, livestock, hunting, forestry and fishing
- ICYS: Percentage of economic activities related to Manufacturing, trade and services.
- EE: Percentage of Strategic Ecosystems

To classify or group the municipalities, the Principal Component Analysis (PCA) technique was used through the statistical software R. This technique allows the organization of a determined set of data described from different analysis variables, which are transformed into new variables or uncorrelated components. In this case the data described corresponds to the 1101 municipalities which are described through the 9 variables described above. Once this methodology was applied it was possible to obtain 4 clusters or clearly differentiable sets of municipalities as shown in table Nno 11 (Annex No 1).

Table 11: Grouping of Colombian municipalities through Principal Component Analysis (PCA)

Cluster	No of entities
1	403
2	156
3	378
4	164
Total	1101

Figure 2: Graphical representation of the municipal clusters

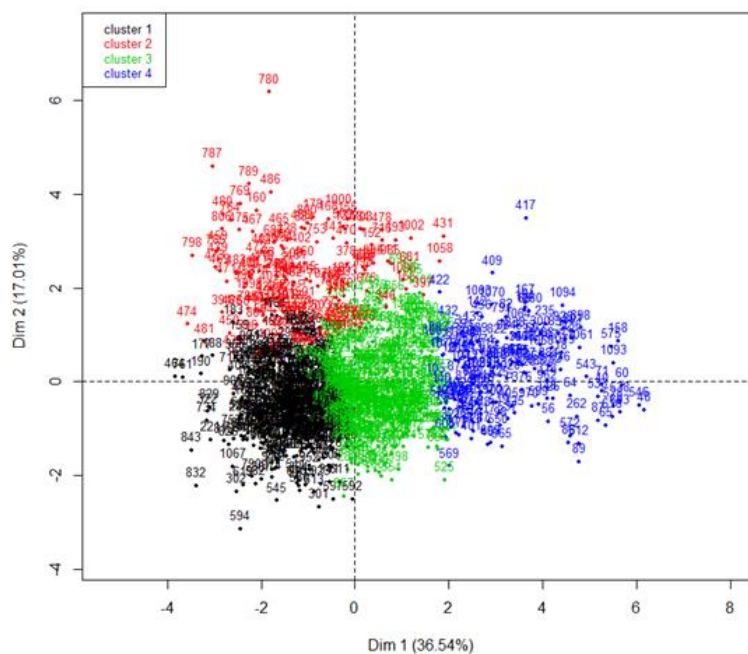
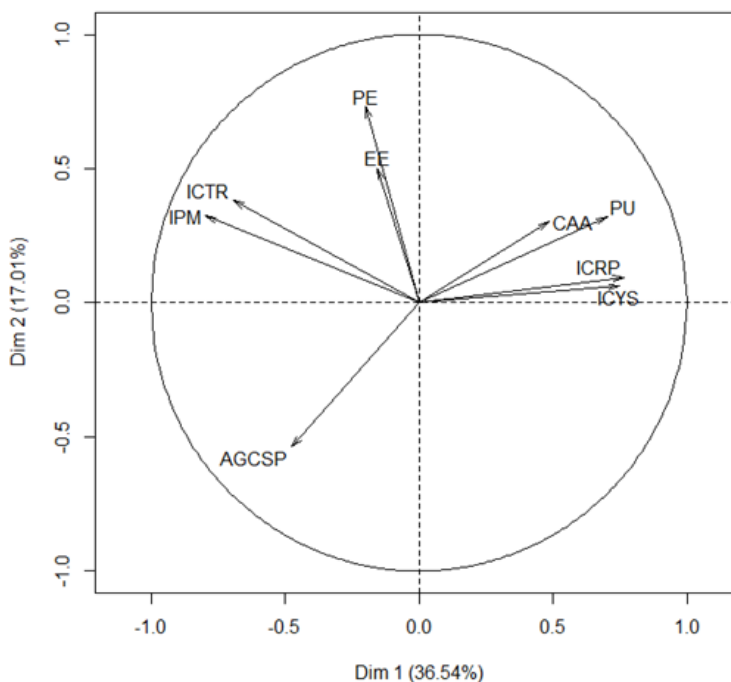


Figure 3: Graphical relationship of the analyzed variables



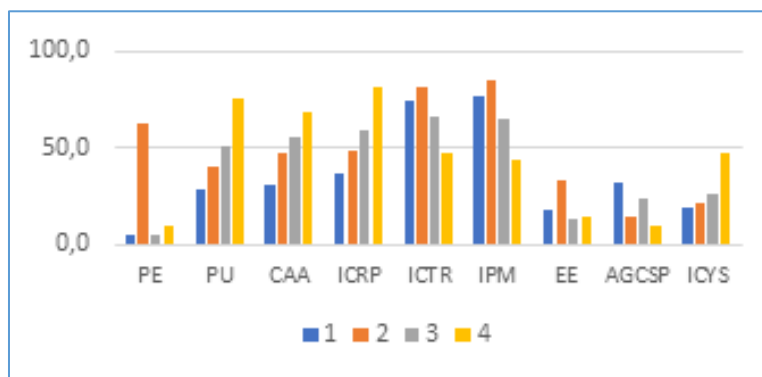
As shown in Figure 2, components 1 and 2 collect 53.5% of the information contained in the data, which means that they are representative for describing the existing relationships. Furthermore, the extension of the vectors of each variable in figure 3 shows that the information of the different variables is significant to describe them. The description of the clusters shall consider the overlapping of these two graphs in order to find the relationship between the groups and the variables used for their analysis. Additionally, and given that the volume of information used is quite broad since it involves 1101 municipalities and 9 variables, below, in table No 12, we include only the averages that were obtained for each of these variables and the resulting clusters, which helps to contextualize the overlap of the two graphs. This information, together with the previous graphs, was useful for describing the four groups of municipalities obtained.

Table 12: Municipal clusters and average information for each of the variables analyzed

CLUSTER	No of municipalities	PE	PU	CAA	ICRP	ICTR	MPI	EE	AGCSP	ICYS
1	403	5,0	28,8	31,6	36,5	74,8	76,3	18,0	32,0	19,0

2	156	62,5	40,5	48,0	49,1	81,7	85,4	33,6	15,0	21,6
3	378	5,6	50,7	56,1	58,8	66,2	65,2	13,3	24,0	26,4
4	164	9,6	75,4	68,8	81,4	47,4	43,6	15,2	9,4	47,0

Figure 4: Clusters and variables



Description of the municipal clusters obtained

Cluster No1: This group of territorial entities, which is the most numerous of the groups obtained, corresponds to municipalities that are located throughout the national territory and are characterized because they have a high predominance of economic activities oriented towards agriculture, forestry, hunting and fishing, with an average participation of 32% of their economy. This also indicates that the participation of economic activities related to industry, trade and services has a low percentage, which on average represents 19%. This is consistent with a predominance of rural population that exceeds 60% for 80% of the cases.

Similarly, it is possible to observe a relationship between the predominance of this type of economy with a high IPM, which places more than 95% of these entities above 60%. These relationships coincide in turn with a high level of dependence on transfers within their overall current incomes, meaning that for 70% of these municipalities, transfers represent more than 70% of their incomes.

These figures demonstrate that these are municipalities that require a high level of attention from the state as their functions should be aimed at strengthening the economy of the rural sector and ensure its improvement, and where possible, also encourage the development of other types of

activities, which depending on the case could represent some potential in terms of industry, trade or services. In addition, considering the high levels of IPM, it is necessary that the functions of these municipalities be directed mainly towards solving problems related to children and adolescents in their territory. In addition, they must also address the conditions of the population in terms of access to and conditions of housing, especially since most of these houses may be located in the rural sector. This also implies that mechanisms must be provided for the provision of the public utilities required by this sector, whose intervention is different and of varying complexity compared to their provision in urban areas.

These responsibilities are a major challenge for public finances, especially with regard to the construction of different types of infrastructure given that they are municipalities with a low level of own resource income, which is evident from the fact that their dependence on transfers is quite high. While the transfers are designed to ensure the access of their populations to health and education, the other aspects of the IPM are practically subject to the resources that can be collected by the territorial entity. Therefore, this is a very important number of entities that require special attention from the other territorial levels. This should lead to a more active role for both the department and the nation in activities of complementarity, concurrence and subsidiarity that will complete their purpose, in the first place, for these functions described, which implies the need for a more precise focus of national and departmental policies and programs on these territories.

Cluster No 2: Unlike the group of municipalities in the first cluster, which are present throughout the national territory, this group of municipalities is located mainly in the peripheral departments, including several on the Atlantic and Pacific coasts, and in the south and east, with special participation of municipalities from the former national territories. The predominant features of these entities are related to a high composition of the ethnic population, which may include indigenous, black, mulatto and Afro-Colombian people, which is over 40% for 75% of these municipalities.

Likewise, the participation of Strategic Ecosystems in these entities is significant, as it exceeds 20% in 60% of the cases. As stated by Márquez (2003), Strategic Ecosystems may include certain páramos, forests, savannas or watersheds, which are "fundamental for sustaining natural social, economic, ecological or other processes; for example, water or food sources" (p. 1). The author also points out that these are not only areas of natural importance or for biodiversity, but also fulfil

other types of important functions for society, through the provision of fundamental ecological goods and services, such as

the regulation of climate and humidity, the provision of water for the population's supply, energy generation or irrigation, the maintenance of climates and soils suitable for the production of food and raw materials, or the maintenance of the natural disaster prevention or pest control system (p. 2).

However, despite the importance these municipalities may represent for society in general, the other variables analysed reflect the low level of attention they have received from the State. On the first place, these entities have an IPM that places them in 90% of the cases above 70% and that on average (85%) exceed significantly the first cluster. These are also much poorer municipalities, since 81% depend on transfers and in 100% of the cases the resources they receive from transfers exceed 70% of their current incomes. However, unlike the first group, there is a greater presence of urban population in these entities, which is above 40%, also coinciding with a greater participation of economic activities related to ICYS (21.5%) compared to AGCSP activities (15%).

For these territories, the priorities in terms of functions should be those related to reducing the IPM, which should take into consideration those related to children and adolescents, and housing at both the urban and rural levels in the same conditions, which also includes solving the needs for water and sewerage coverage demanded by them. However, these aspects should be addressed with special attention to their ethnic populations, which also requires consideration of the cultural environment conditions that characterize these municipalities and the regulatory framework that has been designed for the communities that inhabit them. In addition, as mentioned for the first group, although health and education services may be guaranteed by the effects of transfers from the nation, it would be advisable for the central State to be more focused on implementing these resources.

Additionally, it is clear that these municipalities must prioritize within their functions the environmental issue, but given their limited level of capacity, it is necessary to involve the other two state levels by reorienting their policies and programs with priority on the problems and needs of these territories. The fulfilment of these functions also requires articulation with other fronts such as those related to housing, especially for populations located in rural areas, and the social

and cultural empowerment of these populations with their natural environment. Such empowerment should also be considered in activities that promote the local economy within a framework of sustainability, protection and recovery, and in the use of potentialities present in the field of tourism. Beyond the case of the first group, in this group of entities, due to their levels of poverty and underdevelopment, the intervention of the nation and the department is urgent, both with public resources and with their mediation to also achieve the participation of the education sector, the productive sector and international financing.

Cluster No 3: This set of municipalities is located in a significant number in quadrants one and four of Figure No 2 and to a lesser extent in the second and third quadrants. This implies that they are municipalities where the level of urban population is higher than that of the previous groups, which on average is 50.7%. They also have a greater participation of economic activities related to ICYS (26.4%), whose importance is slightly above those related to AGCSP (24%). Unlike Cluster no 2, these municipalities do not have a significant presence of PE or EE and their MPI is, on average, 20 points lower, which coincides with higher levels of water and sewerage coverage than the previous groups. It is also possible to observe higher levels of participation in their own resources and a lower dependence on transfers (66%).

According to this information these municipalities should orient the development of their functions to pay attention to the promotion of the economic activities of their territory related to Industry, Trade and Services in a similar proportion to the promotion of the own activities of the rural sector. The second measure would be those functions derived from their IPM, so they should be focused on functions related to children and adolescents, health, education, housing and water and sewerage coverage.

However, since the urgency of these functions is lower compared to previous clusters and the level of resources is higher, these are entities that are likely to require less support from the other levels of the State. On the other hand, since there is a greater presence of urban population, these entities should also be concerned with functions such as those related to road infrastructure and urban equipment. Finally, given their level of economic capacity, they would be good candidates for forming territorial association schemes to improve their response capacity to these and other functions assigned to the municipalities in Colombia.

Cluster No 4: The municipalities in this set are predominantly located in the third quadrant of Figure No 2 and in the fourth quadrant and are far from the center. This implies that they are the entities of local level that present better results in the different indicators analyzed in this study, so in this group are located, among others, the most important intermediate and big cities, as it is the case of the department capitals. In the first place, these are municipalities and districts where there is a greater predominance of urban population, whose most outstanding economic activities are those related to ICYS (47%), which places them well above the other three groups. Even for 70% of these entities, these activities exceed 40% of their participation in the economy. Furthermore, the participation of AGCSP activities is the lowest (9.4%) and for only 11% it exceeds 20% of participation.

As these are predominantly urban territories, their MPI is the lowest of all groups, exceeding the previous group by 22 points, which is consistent with water and sewerage coverage levels that exceed those of the previous group by 12% and the first cluster by 37%. However, it is important to note that the participation of PE and EE is higher on average than for Cluster No 3, so they will have to pay more attention to these issues. Taking into consideration that the attention to ethnic populations will probably have to respond to a more urban than rural context. Finally, these are territories where dependence on transfers is the lowest of all (47%), and which therefore have a fairly high level of own resources (81.4%), exceeding the first cluster by 46%, the second by 40% and the third by 23%.

This group of entities offers the best conditions and opportunities for the operation of the public sector, given their levels of economic and social development. In general terms these are territories where ICYS economic activities can continue to be stimulated but which could offer more stimuli for those related to AGCSP. However, it is probable that these are municipalities where the provision of raw materials and food generated by rural areas are being supplied by other more rural municipalities. Likewise, given the very dynamics of the economy, these are territories where the economy probably does not require a major stimulus from the State.

On the other hand, due to urban dynamics, these municipalities may require greater state intervention in environmental matters, but as the data show, it is also necessary for them to participate in the preservation and recovery of the EE present in the rural areas of their territory. Similarly, urban predominance requires greater attention to resource investment in road

infrastructure and urban equipment. And although for these entities the functions of housing and water and sewerage coverage may not be a priority, so in this context they may become the least urgent, they should also be part of the governors' agendas for urban renewal processes.

Finally, given that these are entities with a significant level of economic capacity, which results in greater administrative and technical capacity, this would be the group of entities for which it may not be necessary to establish a specific set of functions since they would be able to prioritize, within the aggregate of functions assigned to the local level, those in which they would require more effort and resources. Nor are they entities that require greater support from other territorial levels beyond those derived from intergovernmental transfers. However, their urban predominance may indicate the existence of economic, social, environmental, physical and political links with the surrounding territories, which indicates that they are strong candidates for territorial association within the options defined by Law 1454 of 2011.

Tabla 13: Functions and Intergovernmental Linkages Derived from each Cluster

CLUSTER	Functions	Intergovernmental linkages
1	<p>Emphasis on the rural sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Childhood and Adolescence • Housing • Water, sewerage • Health • Education • Promotion of agricultural development 	<ul style="list-style-type: none"> • Department: focus of policies and plans, and actions of complementarity, concurrence and subsidiarity • Nation: focus of policies and plans, and actions of complementarity, concurrence and subsidiarity
2	<p>Urban and rural sector with a cultural approach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Environment • Childhood and Adolescence • Housing • Water, sewerage • Health • Education • Promotion of agricultural and tourism development • Promotion of economic developmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Department: focus of policies and plans; actions of complementarity, concurrence and subsidiarity; mediation for the participation of the education sector, the productive sector and international financing. • Nation: focalization of policies and plans, and actions of complementarity, concurrence and subsidiarity. mediation for the participation of the education sector, the productive sector and international financing.
3	<p>Urban and rural sectors</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promotion of economic development • Promotion of agricultural development • Childhood and Adolescence • Housing • Water, sewerage 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorial association schemes: Associations of municipalities, Administrative and Planning Provinces, Planning and Management Regions, Associations between Special Districts.

	<ul style="list-style-type: none"> • Health • Education • Environment • Road Infrastructure • Municipal equipment • The other functions assigned to the municipalities 	<ul style="list-style-type: none"> • Department: focus of policies and plans; actions of complementarity, concurrence and subsidiarity. • Nation: focalization of policies and plans, and actions of complementarity, concurrence and subsidiarity.
4	<p>Emphasis on the urban sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> • All functions assigned to the local level in Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorial association schemes: Metropolitan areas, Associations between Special Districts, Planning and Management Regions, Associations of municipalities, Administrative and Planning Provinces. • Department: focus of policies and plans. • Nation: focus of policies and plans.

Source: Own elaboration

Conclusions

The territorial decentralization at municipal level in Colombia has enjoyed significant advances during the last three decades, however, its deepening and improvement depends, among other elements, on the municipal categorization. However, the exercises that have been carried out in this respect from different standards are far from the categorization in the terms established by the 1991 Constitution, since they have not taken into account all the criteria established by the Constitution to carry out the classification, and have not advanced in the definition of differentiated regimes that allow a particular treatment for each of the resulting groups of municipalities. As a result, on the one hand, the regulatory framework governing local authorities is an artifice, while on the other hand it is incapable of reflecting the economic, social and environmental reality that characterizes them.

In order to contribute to the possible routes that could be followed to better understand this phenomenon, this analysis made a classification of the functions that have been assigned to the municipalities through different laws. From these, it was found that there is an important participation of functions that can be performed through local bureaucracies, but that there are also highly complex functions that can exceed the capacity of many territorial entities, because they require a significant allocation of resources. The classification made was intended to identify the functions of high complexity in which emphasis should be placed on the design of the proper regimes for each municipal category.

Once the Principal Component Analysis was applied, in which nine (9) variables related to these functions were used, it was possible to obtain four (4) clusters or groups of municipalities with important differences between them. The first cluster, which is the largest (403) grouped mainly rural municipalities and with a high IPM, so it was concluded that its functions should focus on the different goods and services that are considered to obtain this indicator such as children and adolescents, housing, water and sewerage, health and education. However, due to their low levels of collection and their high dependence on resources from the nation, these are municipalities that require a strong support from both the department and the nation. The second cluster included municipalities (156) that concentrate a significant proportion of Ethnic Populations and where the largest number of Strategic Ecosystems are located. Additionally, these are municipalities with a higher IPM than the previous cluster, so the functions should focus on services related to this indicator, but within a framework of ethnic environment and environmental importance that also requires the same attention for both the rural and urban sectors. Given the low-income levels of this cluster, permanent support is required from both the nation and the department and its mediation to achieve a greater presence of the private sector, the academy and international support.

The third cluster (378) departs from the previous two as it has a better average IPM and its population is more urban. Therefore, it is a group of municipalities whose functions will have to focus a little more on urban centers for the development of the functions relating to IPM indicators, without leaving the rural sector behind. In addition, they should carry out actions to promote economic development at the urban level and agricultural development in their rural areas. However, since they are territories with higher levels of income, they may require less attention from the other levels and should be encouraged to set up territorial association schemes to support the fulfilment of their functions. Finally, in the last cluster the most urban local entities were located, which includes the medium and large territories of our country (164), as is the case of the department capitals. Given the size and capacity of the majority, these are entities that could assume not only the functions on which this classification was made, but also the entire set of functions that have been assigned to the local level in Colombia. Therefore, the environment, needs and complexity inherent to each entity should influence the prioritization of these functions, which will generally have an urban emphasis. Additionally, for the fulfillment of their obligations, although they would be self-sufficient entities, the conditions of the regional environment could force them

to work in articulation with other entities of the same class or with the surrounding entities, through the conformation of schemes of territorial associativity.

Bibliografía

1. ANTÚNEZ, I.; GALILEA S. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe. Problemas, metodologías y políticas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. United Nations Publications, Santiago de Chile. 2003.
2. DIAZ, M. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. Economía, sociedad y territorio, v. 3, n. 11, p.387-407. 2002.
3. DNP-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Dirección de Desarrollo Social - DDS Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida – SPSCV. Bogotá, 2011.
4. DNP-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índice de desempeño fiscal vigencia 2017. Bogotá: Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTTS. Bogotá, 2018.
5. DNP-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Terridata. Bogotá, Colombia. Retrieved from: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>. 2019.
6. FRANCO, M.; CRISTANCHO, F. El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. Estudios de derecho, Medellín, v.69, n. 154, p.235-262, 2012.
7. FUNDACIÓN NORTE Y SUR. Correspondencia Fiscal y Desequilibrios en Argentina. Buenos Aires, Argentina. 2009.
8. GAITÁN, P.; MORENO, C. Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Bogotá: tercer mundo editores. 1992.
9. HERNÁNDEZ, P. Descentralización, desconcentración y delegación. Legis Editores, Bogotá, 1999.
10. LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Sector Studies Series. The World Bank, Washington, D. C. 1998.
11. MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Quinta Edición. México: McGraw Hill. 1992.

12. NOÉ, E.; MARTÍNEZ, B. Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Pachuca, Hidalgo, México. 2011.
13. OECD; UCGL. Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Key Findings. 2019.
14. OECD. Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia. Multi-Level Governance Studies. 2019.
15. PORTO, A. El funcionamiento del federalismo fiscal argentino. Nota sobre el financiamiento de las municipalidades y la "tasa de abasto". Documento de Trabajo n.º 71. Universidad Nacional de la Plata, Departamento de Economía. La Plata, 2008.
16. RAMÍREZ, E. Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Revista Derecho del Estado, Bogotá, n. 35, p. 41-63. 2015.
17. SOTO, D. La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía. Revista Ópera, Bogotá, v.3, n.3, p. 133-152, 2003.
18. STIGLITZ, J.; ROSENGARD, J. La Economía del Sector Público. Cuarta Edición, Barcelona: Antoni Bosch. 2016.
19. WIESNER, E. Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2002.

Normas

20. De Colombia, Constitución Política. "Constitución política de Colombia." *Bogotá, Colombia: Leyer* (1991).
21. Congreso de la República de Colombia, Ley 4 de 1991. por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 39.631 de 16 de enero de 1991.
22. Congreso de la República de Colombia, Ley 9 de 1989. por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 38.650 de 11 de enero de 1989.
23. Congreso de la República de Colombia, Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

24. Congreso de la República de Colombia, Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993.
25. Congreso de la República de Colombia, Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Diario Oficial No. 41.149, de 23 de diciembre de 1993.
26. Congreso de la República de Colombia, Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.158, de 30 de diciembre de 1993.
27. Congreso de la República de Colombia, Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994
28. Congreso de la República de Colombia, Ley 142 de 1994. por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994.
29. Congreso de la República de Colombia, Ley 143 de 1994. por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. Diario Oficial No. 41.434, de 12 de julio de 1994.
30. Congreso de la República de Colombia, Ley 160 de 1993. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994.
31. Congreso de la República de Colombia, Ley 181 de 1995. Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte. Diario Oficial No. 41.679, de 18 de enero de 1995.
32. Congreso de la República de Colombia, Ley 276 de 1996. Por la cual se modifican los artículos 5o. y 6o. de la Ley 105 de 1993. Diario Oficial No. 42.767, de 17 de abril de 1996.
33. Congreso de la República de Colombia, Ley 300 de 1996. Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 42.845, de 30 de Julio de 1996.

34. Congreso de la República de Colombia, Ley 344 de 1996. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. Diario Oficial No. 42.951, de 31 de diciembre de 1996
35. Congreso de la República de Colombia, Ley 397 de 1997. Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Diario Oficial No. 43102, de 7 de agosto de 1997.
36. Congreso de la República de Colombia, Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.
37. Congreso de la República de Colombia, Ley 383 de 1997. Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.083, de 14 de julio de 1997
38. Congreso de la República de Colombia, Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997.
39. Congreso de la República de Colombia, Ley 397 de 1997. Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Diario Oficial No. 43102, de 7 de agosto de 1997.
40. Congreso de la República de Colombia, Ley 400 de 1997. Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes. Diario Oficial No. 43.113, del 25 de agosto de 1997.
41. Congreso de la República de Colombia, Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.201, de 26 de diciembre de 1997.
42. Congreso de la República de Colombia, Ley 494 de 1999. Por la cual se hacen algunas modificaciones y adiciones al Decreto-ley 1228 de 1995 y a la Ley 181 de 1995. Diario Oficial No. 43.499, del 11 de febrero de 1999.
43. Congreso de la República de Colombia, Ley 546 de 1999. Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el

Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.827 de 23 de diciembre de 1999.

44. Congreso de la República de Colombia, Ley 582 de 2000. Por medio de la cual se define el deporte asociado de personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales, se reforma la Ley 181 de 1995 y el Decreto 1228 de 1995, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.040, de 12 de junio de 2000.
45. Congreso de la República de Colombia, Ley 590 de 2000. Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa. Diario Oficial No. 44.078 de 12 de julio 2000.
46. Congreso de la República de Colombia, Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley [136](#) de 1994, el Decreto Extraordinario [1222](#) de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto [1421](#) de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.
47. Congreso de la República de Colombia, Ley 632 de 2000. por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996. Diario Oficial No 44.275, de 29 de diciembre de 2000.
48. Congreso de la República de Colombia, Ley 687 de 2001. Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.522, de 18 de agosto de 2001
49. Congreso de la República de Colombia, Ley 689 de 2001. por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. Diario Oficial No. 44.537, de agosto 31 de 2001.
50. Congreso de la República de Colombia, Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No 44.654 de 21 de diciembre de 2001.

51. Congreso de la República de Colombia, Ley 732 de 2001. Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado. Diario Oficial No 44.693, de 31 de enero de 2002.
52. Congreso de la República de Colombia, Ley 787 de 2002. por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993. Diario Oficial No 45.046 de 27 de diciembre de 2002.
53. Congreso de la República de Colombia, Ley 811 de 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.236 de 2 de julio de 2003.
54. Congreso de la República de Colombia, Ley 905 de 2004. Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.628 de 2 de agosto de 2004.
55. Congreso de la República de Colombia, Ley 962 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Diario Oficial No. 46.023 de 6 de septiembre de 2005.
56. Congreso de la República de Colombia, Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.
57. Congreso de la República de Colombia, Ley 1014 de 2004. De fomento a la cultura del emprendimiento. Diario Oficial No. 46.164 de 27 de enero de 2006.
58. Congreso de la República de Colombia, Ley 1029 de 2006. Por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994. Diario Oficial No. 46.299 de 14 de junio de 2006
59. Congreso de la República de Colombia, Ley 1064 de 2006. Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación. Diario Oficial No. 46.341 de 26 de julio de 2006.
60. Congreso de la República de Colombia, Ley 1117 de 2006. Por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2. Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006.

61. Congreso de la República de Colombia, Ley 1145 de 2007. Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.685 de 10 de julio de 2007.
62. Congreso de la República de Colombia, Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley [80](#) de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007.
63. Congreso de la República de Colombia, Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.854 de 27 de diciembre de 2007.
64. Congreso de la República de Colombia, Ley 1185 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.929 de 12 de marzo de 2008.
65. Congreso de la República de Colombia, Ley 1215 de 2008. Por la cual se adoptan medidas en materia de generación de energía eléctrica. Diario Oficial No. 47.052 de 16 de julio de 2008.
66. Congreso de la República de Colombia, Ley 1229 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 400 del 19 de agosto de 1997. Diario Oficial No. 47.052 de 16 de julio de 2008.
67. Congreso de la República de Colombia, Ley 1251 de 2008. Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. Diario Oficial No. 47.186 de 27 de noviembre de 2008
68. Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.193 de 4 de diciembre de 2008.
69. Congreso de la República de Colombia, Ley 1263 de 2008. Por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993. Diario Oficial No. 47.214 de 26 de diciembre de 2008.
70. Congreso de la República de Colombia, Ley 1269 de 2008. por la cual se reforma el artículo 203 de la Ley 115 de 1994, en lo relativo a cuotas adicionales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47.219 de diciembre 31 de 2008.

71. Congreso de la República de Colombia, Ley 1276 de 2009. A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida. Diario Oficial No. 47.223 de 5 de enero de 2009.
72. Congreso de la República de Colombia, Ley 1279 de 2009. Por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.336 de 30 de abril de 2009.
73. Congreso de la República de Colombia, Ley 1315 de 2009. Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención. Diario Oficial No. 47.409 de 13 de julio de 2009
74. Congreso de la República de Colombia, Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009.
75. Congreso de la República de Colombia, Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.426 de 30 de julio de 2009.
76. Congreso de la República de Colombia, Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Diario Oficial No. 47.427 de 31 de julio de 2009.
77. Congreso de la República de Colombia, Ley 1361 de 2009. Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia. Diario Oficial No. 47.552 de 3 de diciembre de 2009.
78. Congreso de la República de Colombia, Ley 1379 de 2010. Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.593 de 15 de enero de 2010.
79. Congreso de la República de Colombia, Ley 1389 de 2010. Por la cual se establecen incentivos para los deportistas y se reforman algunas disposiciones de la normatividad deportiva. Diario Oficial No. 47.744 de 18 de junio de 2010

80. Congreso de la República de Colombia, Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo de 2011
81. Congreso de la República de Colombia, Ley 1445 de 2011. Por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, las disposiciones que resulten contrarias y se dictan otras disposiciones en relación con el deporte profesional. Diario Oficial No. 48.067 de 12 de mayo de 2011.
82. Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.
83. Congreso de la República de Colombia, Ley 1503 de 2011. Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.298 de 30 de diciembre de 2011.
84. Congreso de la República de Colombia, Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.467 de 20 de junio de 2012.
85. Congreso de la República de Colombia, Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.411 de 24 de abril de 2012.
86. Congreso de la República de Colombia, Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012.
87. Congreso de la República de Colombia, Ley 1558 de 2012. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.487 de 10 de julio de 2012.
88. Congreso de la República de Colombia, Ley 1546 de 2012. Por medio de la cual se modifica el artículo 99 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.482 de 5 de julio de 2012.

89. Congreso de la República de Colombia, Ley 1618 de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Diario Oficial No. 48.717 de 27 de febrero de 2013.
90. Congreso de la República de Colombia, Ley 1622 de 2013. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.776 de 29 de abril de 2013.
91. Congreso de la República de Colombia, Ley 1650 de 2013. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 115 de 1994. Diario Oficial No. 48.849 de 12 de julio de 2013.
92. Congreso de la República de Colombia, Ley 1651 de 2013. Por medio de la cual se modifican los artículos 13, 20, 21, 22, 30 y 38 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones-ley de bilingüismo. Diario Oficial No. 48.849 de 12 de julio de 2013.
93. Congreso de la República de Colombia, Ley 1675 de 2013. Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido. Diario Oficial No. 48.867 de 30 de julio de 2013.
94. Congreso de la República de Colombia, Ley 1682 de 2013. Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Diario Oficial No. 48.987 de 27 de noviembre de 2013
95. Congreso de la República de Colombia, Ley 1709 de 2014. Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.039 de 20 de enero de 2014.
96. Congreso de la República de Colombia, Ley 1775 de 2016. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 49559 del 30 de junio de 2015.
97. Congreso de la República de Colombia, Ley 1796 de 2016. Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.933 de 13 de julio de 2016.

98. Gobierno Nacional de Colombia, Decreto Ley 890 de 2017. Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Diario Oficial No. 50.247 de 28 de mayo de 2017.
99. Congreso de la República de Colombia, Ley 1850 de 2017. Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.299 de 19 de julio de 2017
100. Congreso de la República de Colombia, Ley 1861 de 2017. Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización. Diario Oficial No. 50.315 de 4 de agosto de 2017
101. Congreso de la República de Colombia, Ley 1874 de 2017. Por la cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.459 de 27 de diciembre de 2017.
102. Congreso de la República de Colombia, Ley 1876 de 2017. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.461 de 29 de diciembre de 2017.
103. Gobierno Nacional de la República de Colombia, Decreto Ley 1870 de 2018. Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto-ley número 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de la Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente. Diario Oficial No. 50624 del 14 de junio de 2018.

Categorización departamental y regímenes diferenciados en colombia

Resumen

El diseño departamental en Colombia se ha caracterizado, por su marcado énfasis en la prestación de servicios, y por la estandarización normativa en lo que respecta a las funciones administrativas. A pesar de que la Constitución Política de 1991 introdujo la categorización departamental, como mecanismo de descentralización asimétrica los desarrollos normativos no lograron consolidarla. Para avanzar en este propósito, este análisis permitió clasificar a los departamentos en tres clústeres claramente diferenciados, mediante el uso del Análisis de Componentes Principales y también se identificaron los ámbitos prioritarios de actuación para cada grupo que podrían servir como referencia para la definición de regímenes diferenciados.

Palabras clave: Departamentos, descentralización territorial, nivel intermedio, categorización territorial

Summary

The departmental design in Colombia has been characterized by its strong emphasis on the provision of services, and by the standardization of regulations regarding administrative functions. Despite the fact that the 1991 Political Constitution introduced departmental categorization, as a mechanism for asymmetric decentralization, regulatory developments failed to consolidate it. In order to advance in this purpose, this analysis allowed the departments to be classified into three clearly differentiated clusters, through the use of the Principal Component Analysis, and the priority areas of action for each group were also identified that could serve as a reference for the definition of differentiated regimes..

Key words: Departments, territorial decentralization, intermediate level, territorial categorization

Introducción

Las limitaciones presentes tanto en el diseño como en la capacidad de alcance práctico del proceso de descentralización conducen a la necesidad de contar con un nivel territorial intermedio. El

departamento es el llamado a actuar, frente a la nación como el vocero de sus municipios, y como el representante de la Nación en un territorio más pequeño, capaz de dar soporte y respaldo a las dinámicas de carácter local. La realidad del departamento en nuestro país, sin embargo, ha respondido menos a la lógica del nivel intermedio, para ajustarse más a una evolución normativa y práctica que lo ubican activamente en el quehacer sectorial del Estado. En especial cuando actúa como unidad desconcentrada del nivel nacional, lo que sucede por ejemplo en su papel de administrador de los recursos provenientes de la nación para financiar los servicios de salud, educación y agua potable.

Adicionalmente, ante la imposibilidad de hacer frente a los retos planteados por la realidad social, económica, y geográfica de los distintos territorios, en especial de aquellos conocidos como antiguos territorios nacionales, la Constitución de 1991 le dio un tratamiento homogéneo convirtiendo estos últimos también en departamentos y asignándoles a todos, las mismas responsabilidades. Como consecuencia, el diseño departamental en nuestro país toma en cuenta los supuestos para los cuales debería servir un nivel intermedio, y desconoce y niega la existencia de factores de la realidad que podrían conducir a un trato normativo diferenciado.

Los departamentos en Colombia sirven poco como vínculo en las relaciones intergubernamentales entre la nación y los municipios; la asistencia que brindan a los municipios es deficiente; y la planeación regional es remplazada por un afán de inversión de recursos para propósitos que consultan primero los compromisos electoreros antes que la urgencia o conveniencia social (Duque, 2010). En la práctica, dado que la norma se los permite, y que prima el interés partidista, los departamentos ejercen las mismas funciones que los municipios cuando ejecutan sus recursos propios. Además, su rol como entidad prestadora de servicios ha sido profundizado por la nación cuando participan en la ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Marco teórico

En la reforma neoliberal del Estado en América latina convergieron diferentes fenómenos y herramientas orientados a redefinir la forma y el tamaño del Estado. En un momento en el que el modelo centralizado entró en crisis por considerarse inoperante y anacrónico la descentralización se vislumbró como la mejor solución. Además de contribuir al mejor funcionamiento del aparato

estatal y servir para resolver la crisis fiscal, también se le atribuyeron virtudes en materia de gobernabilidad, democratización del Estado y relegitimación del poder público (Gaitán y Moreno, 1992).

En la práctica, se trató de un fenómeno de carácter normativo cuyo efecto inmediato se orientó a redistribuir los asuntos públicos entre el nivel nacional y las entidades territoriales. Su implementación respondió a la influencia del Federalismo Fiscal, el cual propuso “establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno” (Díaz, 2002, p5). Dicha combinación debería responder a las particularidades de cada Estado y aprovechar las ventajas de cada uno de los niveles territoriales para generar eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

Desde esta propuesta, el gobierno nacional debería adelantar acciones tendientes a la redistribución de la riqueza, la estabilización de la economía y la asignación de bienes y servicios públicos que tienen alcance nacional, y solo se podrían descentralizar aquellos asuntos cuyo impacto puede ser localizado territorialmente (Musgrave y Musgrave, 1992). La justificación para que bienes de alcance reducido fueran trasladadas a los niveles subnacionales se sustentó en la hipótesis de la existencia de autoridades preparadas para tomar decisiones ajustadas a las realidades territoriales y a las preferencias sociales. Contrario a la forma tradicional en la que la nación enfrentó los asuntos locales guiada por prácticas homogenizantes que generaron importantes costos en materia social (Stiglitz & Rosengard, 2016). De acuerdo con esta perspectiva teórica, bienes como la defensa y la justicia deben ser asumidos por la nación y otros como la vivienda de interés social, el agua potable, el alcantarillado, las obras públicas, y los servicios públicos entre otros, deben garantizarse desde los municipios (Franco y Crisanchó, 2012).

En el caso del nivel intermedio y debido a que su ubicación territorial lo hace diferente a la nación y también a los municipios, en Latinoamérica se le concibió, principalmente, como el vínculo principal de las relaciones intergubernamentales a nivel vertical. Su rol se ha orientado a representar a los municipios ante la nación en la formulación de los planes y programas nacionales y a coordinar con los organismos nacionales para su ejecución en el territorio. También se los ha concebido en labores de asistencia y apoyo a los municipios que tengan debilidades administrativas, fiscales y técnicas, y en actividades de complementariedad de la acción municipal. Por su ubicación territorial estratégica se les han otorgado funciones de planeación que respondan

a la lógica regional mediante la articulación de elementos económicos, sociales y ambientales. Además, igual que los otros dos niveles, también se les han asignado actividades de prestación directa de bienes y servicios públicos bien sea como instancia desconcentrada del nivel nacional o en subsidiariedad de sus municipios. (González y Jaramillo, 2001)

De acuerdo con el federalismo fiscal, la asignación funcional debería, además, ajustarse al “principio de correspondencia fiscal” para el cual el área que recibe el beneficio debería cargar con los costos, la responsabilidad de gastar debería coincidir con la de recaudar y la responsabilidad de financiamiento debería guardar relación con la responsabilidad política (Bird, 2001; Pinilla y otros, 2015). Además, para lograr la articulación entre las funciones y los recursos disponibles se debía conciliar el principio de correspondencia fiscal con el de eficiencia recaudatoria. Tomando en cuenta que el primero plantea que cada nivel del Estado debe disponer de competencias de ingreso suficientes para cubrir sus competencias de gasto, y el segundo establece que los impuestos más dinámicos (Renta, IVA, entre otros) le deben corresponder al gobierno central con el fin de garantizar el mayor nivel de recaudo posible (Díaz, 2002).

Sin embargo, la descentralización se ve fuertemente limitada debido a la existencia de desequilibrios interregionales puesto que cualquier acción orientada a profundizarla podría conducir a agudizar estos desequilibrios (Porto, 2008). Para enfrentar las distorsiones derivadas de la aplicación de modelos unitarios y la existencia de estructuras desiguales de ingreso propias de países en desarrollo es posible adoptar alternativas de *descentralización asimétrica* (Asymmetric Decentralization). De acuerdo con Litvack, et al (1998) las diversidades en materia económica, demográfica y social de los territorios se pueden ver reflejadas en una multitud de estructuras gubernamentales y niveles de provisión. En tal sentido, un país puede tener diferentes niveles territoriales y características distintas al interior de un nivel territorial por lo que no es conveniente darles un tratamiento igual desde las normas.

La implementación de la descentralización asimétrica tiene como propósito generar mayores beneficios en materia de servicios públicos. Según Huda (citado por Malago, J., & Akib, H., 2017, p 212), "el objetivo de la descentralización asimétrica es garantizar que una región pueda llevar a cabo las funciones centrales del gobierno dentro de los estándares especificados". Este fenómeno debería brindar la posibilidad de introducir un tratamiento distinto a un área o varias áreas en relación con otra área en un país, tomando en cuenta la singularidad de los factores históricos, o la

condición política, económica o física del territorio geográfico. Además, en los casos en los que hay diferencias de capacidad institucional la opción podría ser descentralizar responsabilidades solo a aquellos territorios que muestren capacidad para gestionar dichos servicios. Esta decisión estaría condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos con el fin de presionar la acción de las autoridades a su reconocimiento pleno o creciente como entidad descentralizada (Litvack et al, 1998).

La categorización departamental vigente en Colombia

Además de no reflejar los propósitos que debería tener un nivel intermedio el diseño institucional que rige para los departamentos es de carácter homogéneo en tanto se aplica por igual a todos ellos dejando de lado las particularidades económicas, sociales, ambientales, culturales, fiscales e institucionales que los identifican. Esto sucede a pesar de que el mecanismo de corrección de ese vacío estaba previsto desde la Constitución de 1991 a través de la categorización territorial.

El artículo 320 de la Constitución Política de 1991 que solo hace referencia a la categorización municipal autorizó a la ley para definir categorías tomando como referencia la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica, con el propósito de establecer regímenes distintos en materia de organización, gobierno y administración. Por su parte el artículo 302 incluyó la posibilidad de establecer para los departamentos capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las establecidas en la Constitución cuando sea necesario mejorar la administración o la prestación de servicios públicos. Para ello, este artículo estableció como criterios de diferenciación las características de la población, los recursos económicos y naturales, y las características sociales, culturales y ecológicas (Tabla No 14).

Tabla No 14: Condiciones para la categorización municipal y departamental establecidos en la Constitución de 1991

Entidad territorial	Criterios de categorización	Factores para la definición de regímenes diferenciados
Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Población • Recursos fiscales • Importancia económica • Situación geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización • Gobierno • Administración

Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Población • Recursos económicos y naturales • Características sociales, culturales y ecológicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias de gestión administrativa y fiscal
---------------	---	---

Fuente: los autores

No obstante, las normas que han reglado la categorización en Colombia han utilizado solo dos de los criterios de clasificación definidos para departamentos y para municipios, como son la cantidad de población y los recursos fiscales. Dejando de lado otros factores de diferenciación importantes para el reconocimiento y la mejor intervención de los espacios territoriales. En la tabla No 15 se incluye la categorización tal como está definida para los departamentos en la ley 617 de 2000.

Tabla No 15: Categorías departamentales en la ley 617 de 2000

Categoría departamental	Población (No de habitantes)	Ingresos corrientes de libre destinación (SMLM)
Especial	> 2.000.00	> 600.000
Primera	700.001 – 2.000.000	170.000 – 600.000
Segunda	390.001 – 700.000	122.001 – 170.000
Tercera	100.001 – 390.000	60.001 – 122.000
Cuarta	= < 100.00	= < 60.000

Fuente: elaborado con base en la ley 617 de 2000

Recientemente se ha querido avanzar en la definición de tipologías departamentales y municipales en Colombia sobre la base de criterios más ajustados a los definidos en la Constitución de 1991 (Carmona, Supelano y Osejo, 2014). No obstante, dichos estudios no han estado motivado en la definición de los regímenes diferenciados ni han tenido ningún impacto normativo en la modificación de los criterios de categorización territorial. El no definir regímenes diferenciados significa que en la práctica las entidades territoriales se gobiernan por las mismas clases de autoridades, se organizan estructuralmente de manera parecida, y, además, al margen de sus particularidades, ventajas y limitaciones en materia social, económica, política, institucional y ambiental, tienen asignadas las mismas responsabilidades.

Factores de categorización departamental

Con el fin de acercarse a una propuesta de categorización en los términos de la Constitución Política, este análisis se centró en los criterios de clasificación de este nivel territorial establecidos en el artículo 302, a partir de los cuales se deberían definir los regímenes diferenciados en materia de competencias. Estos criterios incluyen las características de la población, los recursos económicos y naturales, y las características sociales, culturales y ecológicas. Para el análisis se utilizaron los datos que describen estas distintas dimensiones y que se encuentran disponibles en el Departamento Administrativo de Planeación Nacional DNP (2020). Es de aclarar en este punto que estos criterios no comprometen el rol del nivel intermedio en su relación con la nación en lo que respecta a su papel de apoyo en la formulación y ejecución de políticas, planes y programas nacionales relativos a los territorios. Por lo que este análisis está más referido a los vínculos directos del departamento con su territorio y con los municipios que lo componen.

En lo concerniente a la información utilizada, sobre el primer componente relativo a las características de la población los datos incluidos no se refieren al número de habitantes, como hacen las categorizaciones tradicionales. En su lugar se optó por información que diera una visión más cualitativa en materia social y cultural y que guardara directa relación con el quehacer del Estado en los ámbitos territoriales. En tal sentido se incluyeron datos correspondientes al porcentaje de población étnica, al Índice de Necesidades Insatisfechas NBI⁵ y a los porcentajes de cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado. En cuanto a los recursos económicos se utilizaron los porcentajes de los ingresos corrientes que corresponden a transferencias, con el propósito de identificar el nivel de dependencia de los territorios frente a los recursos externos. Además, se tomó en cuenta información relativa a la participación en la economía de actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; y también información sobre la participación de actividades de industria manufacturera, comercio y servicios.

También se incorporaron los datos referentes al Porcentaje del área nacional en el SINAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas) que se encuentra en el departamento, con el fin de reflejar la importancia ambiental y ecológica de cada entidad. Finalmente, y dado que estas entidades

⁵ De acuerdo con el DANE (2020a) este índice se compone de los siguientes indicadores: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

territoriales deben tener un papel como entes intermedios frente a los municipios que los componen, en términos de asistencia técnica, administrativa y fiscal; concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, también se tomó en cuenta la composición porcentual de entidades del nivel local de acuerdo con sus niveles de necesidad de apoyo. Para la caracterización de los municipios, en especial los más débiles se realizó una clasificación diferente a la que se encuentra definida actualmente en las leyes de categorización municipal.

La categorización de los municipios en la actualidad también se encuentra limitada por las mismas normas que rigen para la categorización departamental, ya que solo toma en cuenta los recursos fiscales y la cantidad de población igual que sucede con los departamentos. Debido a que esta clasificación no refleja las diferencias existentes entre los municipios, en la actualidad más del 85% de los municipios se clasifican en las categorías 5 y 6, que en este caso solo se refiere a municipios pobres. No obstante, una categorización de los municipios, tal como lo establece la Constitución de 1991 debería basarse no solo en los recursos y la población, sino también en la importancia económica y la situación geográfica.

Por lo tanto, para realizar la categorización departamental que tuviera en cuenta los municipios que requieren de su apoyo más allá del factor económico se tomó como referencia un ejercicio previo de categorización municipal (Duque & Moncayo, 2020), el cual utilizó información referida a los factores de categorización descritos por el artículo 320 de la Constitución Política de 1991. Este ejercicio se realizó utilizando los datos disponibles en el DNP (2020), para las siguientes nueve (9) variables que fueron descritas para los 1101 municipios colombianos.

- ICRP: Porcentaje de los ingresos corrientes correspondiente a recursos propios
- ICTR: Porcentaje de los ingresos corrientes correspondiente a transferencias
- PU: Porcentaje de población urbana
- IPM: índice de Pobreza Multidimensional. En Colombia, el IPM consta de cinco dimensiones, i) condiciones educativas, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) salud, iv) trabajo y v) condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios (DNP, 2011)
- CAA: porcentaje de coberturas de acueducto y alcantarillado
- PE: Porcentaje de la Población Étnica

- AGCSP: Porcentaje de las actividades económicas relativas a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
- ICYS: Porcentaje de las actividades económicas relativas a Industria manufacturera, comercio y servicios.
- EE: Porcentaje de Ecosistemas estratégicos

La clasificación de los municipios, que se realizó mediante Análisis de Componentes Principales (ACP) condujo a la obtención de cuatro (4) clústeres o conjuntos claramente diferenciables de municipios como se muestra en la tabla No 16.

Tabla No 16: Clústeres municipales e información promedio de cada una de las variables analizadas

CLÚSTER	No de municipios	PE	PU	CAA	ICRP	ICTR	IPM	EE	AGCSP	ICYS
1	403	5,0	28,8	31,6	36,5	74,8	76,3	18,0	32,0	19,0
2	156	62,5	40,5	48,0	49,1	81,7	85,4	33,6	15,0	21,6
3	378	5,6	50,7	56,1	58,8	66,2	65,2	13,3	24,0	26,4
4	164	9,6	75,4	68,8	81,4	47,4	43,6	15,2	9,4	47,0

Fuente: Duque & Moncayo (2020)

Este estudio permitió concluir que los dos primeros conjuntos se ubicaron en los peores lugares en IPM, coberturas de acueducto y alcantarillado, ingresos por recursos propios y dependencia frente a las transferencias. Sus poblaciones son más rurales y sus economías son más agrícolas. El segundo grupo además se caracteriza por una mayor presencia de poblaciones étnicas y ecosistemas estratégicos. Estos dos grupos de municipios requieren más apoyo que los demás grupos para el cumplimiento de sus funciones de prestación de servicios públicos, en términos de asistencia, concurrencia, complementariedad e incluso subsidiariedad.

El tercer grupo se diferencia de los dos anteriores porque sus índices en general son mejores y sus funciones relativas a los sectores contenidos en el IPM y al incentivo de la economía deben lograr un equilibrio entre las zonas rurales y urbanas. Además, debido a que hay una mayor presencia de población urbana estas entidades deberán preocuparse también por funciones relacionadas con la infraestructura vial y el equipamiento urbano en los demás sectores. En el último clúster se

agruparon los entes locales de predominancia urbana que incluyen los municipios medianos y las grandes ciudades de nuestro país, como es el caso de las capitales de departamento. Debido a su tamaño y las capacidades fiscales, administrativas y técnicas de la mayoría de ellas se trata de entidades que podrían asumir no solo las funciones que se asocian a las variables a partir de las cuales se realizó esta clasificación, sino todo el conjunto de funciones que han sido asignadas al nivel local en Colombia.

Propuesta de categorización departamental para Colombia

La identificación de cada una de las variables propuestas anteriormente para la clasificación departamental se realizó de la siguiente manera:

- PE: Porcentaje de la Población Étnica
- NBI: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
- AP: Porcentaje del área nacional en el SINAP que se encuentra en el departamento
- CAA: porcentaje de coberturas de acueducto y alcantarillado
- ITR: Porcentaje de los ingresos que corresponde a transferencias
- AGCSP: Porcentaje de las actividades económicas relativas a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
- ICS: Porcentaje de las actividades económicas relativas a Industria manufacturera, comercio y servicios.
- MD: Porcentaje de entidades débiles de nivel local, correspondiente al porcentaje de áreas no municipalizadas y municipios clasificados en los clústeres 1 y 2 (Duque y Moncayo, 2020)
- M3: Porcentaje de los municipios del territorio ubicados en el clúster 3 (Duque y Moncayo, 2020)
- M4: Porcentaje de los municipios del territorio ubicados en el clúster 4 (Duque y Moncayo, 2020)

Estas variables sirvieron de referencia para realizar la clasificación o agrupación de los departamentos mediante la técnica de Análisis de Componentes Principales (ACP) con la ayuda del software estadístico R. La técnica utilizada sirvió para convertir este grupo de variables iniciales, las cuales se encuentran correlacionadas, en un conjunto de nuevas variables que se

denominan componentes principales y que no están correlacionadas. Su identificación, a su vez, permitió realizar la agrupación de los elementos analizados en clústeres diferenciados. Para el caso de este análisis los datos utilizados están referidos a los 32 departamentos con que cuenta actualmente Colombia, que son descritos a través de los datos correspondientes a las 10 variables mencionadas como se muestra en la Tabla No 17.

Tabla No 17: Variables utilizadas para el cálculo de categorías departamentales

DEPARTAMENTOS	PE*	NBI*	AP*	CAA*	ICTR*	AGCSP*	ICS*	MD**	M3**	M4**
Amazonas	29,5	35,6	14,2	36,3	75,4	13,6	28,2	90,9	9,1	0,0
Antioquia	11,1	16,7	3,9	86,3	33,1	6,2	47,4	24,0	49,6	26,4
Arauca	6,0	35,5	1,1	65,2	81,0	28,6	12,9	28,6	71,4	0,0
Atlántico	12,2	16,7	0,0	90,9	35,9	1,8	47,7	34,8	30,4	34,8
Bolívar	27,3	31,5	0,0	64,8	59,1	5,2	44,4	71,7	23,9	4,3
Boyacá	1,9	11,4	2,3	74,4	62,7	19,1	32,2	61,8	29,3	8,9
Caldas	6,8	11,0	0,2	85,0	53,7	11,7	39,7	25,9	59,3	14,8
Caquetá	4,9	27,8	15,6	69,2	65,0	14,0	22,0	56,3	37,5	6,3
Casanare	2,9	19,4	0,6	76,5	77,3	12,6	13,3	52,6	31,6	15,8
Cauca	42,7	17,3	1,7	54,7	77,5	9,8	37,2	83,3	4,8	11,9
Cesar	17,1	27,5	0,4	79,2	74,4	9,2	19,9	20,0	68,0	12,0
Chocó	82,8	65,4	2,4	24,4	77,4	15,8	14,7	96,7	3,3	0,0
Córdoba	23,5	36,7	4,0	54,9	66,5	16,2	30,4	60,0	40,0	0,0
Cundinamarca	3,6	7,7	1,4	83,2	36,4	13,3	40,8	35,3	37,9	26,7
Guainía	49,8	59,5	6,8	24,9	75,4	5,0	21,4	100,0	0,0	0,0
Guaviare	8,8	31,7	8,0	45,8	69,8	9,1	24,5	75,0	25,0	0,0
Huila	2,2	13,7	2,2	77,0	62,1	15,5	23,6	48,6	48,6	2,7
La Guajira	56,4	52,0	1,8	44,2	79,1	3,3	12,2	73,3	26,7	0,0
Magdalena	10,5	30,0	2,1	62,5	55,7	14,8	32,8	73,3	23,3	3,3
Meta	3,8	19,8	7,6	78,7	67,4	11,4	16,5	51,7	27,6	20,7
Nariño	28,4	21,4	1,1	60,5	56,3	15,0	32,3	82,8	15,6	1,6
Norte de Santander	2,4	25,1	1,8	81,3	66,5	11,4	33,0	67,5	20,0	12,5
Putumayo	23,7	19,4	3,0	53,1	82,2	5,9	17,8	61,5	30,8	7,7
Quindío	2,9	8,1	0,3	94,1	47,4	14,1	34,5	0,0	58,3	41,7
Risaralda	8,0	12,1	0,6	91,0	53,4	8,7	42,3	14,3	57,1	28,6
San Andrés y Providencia	56,9	12,6	0,0	26,6	51,0	1,4	49,8	50,0	0,0	50,0
Santander	3,3	13,2	4,9	80,3	45,5	6,0	41,8	51,7	37,9	10,3
Sucre	26,9	31,1	0,1	70,8	79,1	12,5	31,4	61,5	34,6	3,8

Tolima	5,5	15,2	1,5	79,4	55,8	15,6	33,8	46,8	34,0	19,1
Valle del Cauca	27,5	8,5	2,9	93,1	34,5	5,3	53,6	14,3	42,9	42,9
Vaupés	53,6	58,4	3,6	33,1	72,0	4,4	23,5	100,0	0,0	0,0
Vichada	42,1	58,8	3,5	21,6	77,3	8,2	23,5	75,0	25,0	0,0

Fuente: Elaborado con base en DNP (2020)* y Duque & Moncayo (2020)**

Una vez se aplicó el ACP se obtuvieron 3 clústeres o grupos de departamentos (Tabla No 18). Esto se logró mediante el cruce de las componentes 1 y 2 obtenidas, las cuales recogieron el 68,2% de la información utilizada (Figura No 1). Este alto porcentaje muestra la existencia de relaciones significativa entre las variables originales. Lo anterior también se puede inferir de la prolongación de los vectores de las variables, como se muestra en la Figura No 6, cuyo vértice se aleja del centro y se acerca de manera importante al borde del círculo. Para poder describir las características de los clústeres, que en este caso harían las veces de las categorías departamentales es necesario superponer ambos gráficos, con lo cual es posible establecer la relación entre los diferentes grupos departamentales y las variables que los identifican.

Tabla No 18: Agrupación de los departamentos colombianos mediante Análisis de Componentes Principales (ACP)

Clúster	No de departamentos	Departamentos
1	9	Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda, Santander, Valle del Cauca, Atlántico, San Andrés y Providencia.
2	17	Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cesar, Córdoba, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Sucre, Norte de Santander, Cauca, Tolima, Putumayo.
3	6	Chocó, Amazonas, Guainía, La Guajira, Vichada, Vaupés
Total	32	

Figura No 5: Representación gráfica de los clústeres departamentales obtenidos

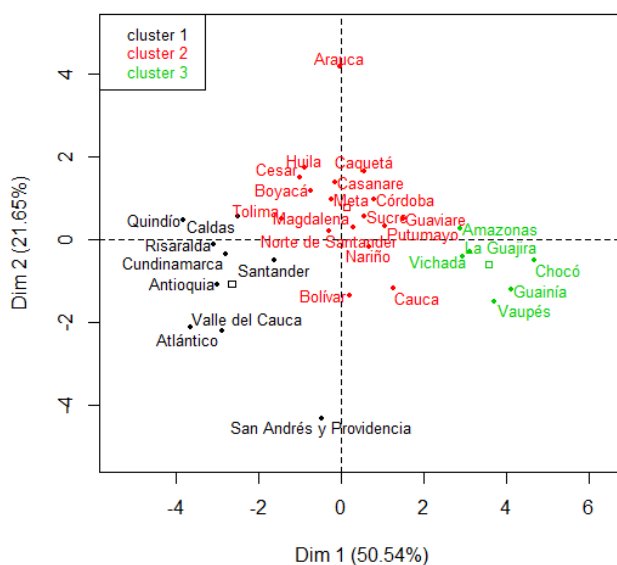


Figura No 6: Relación gráfica de las variables analizadas

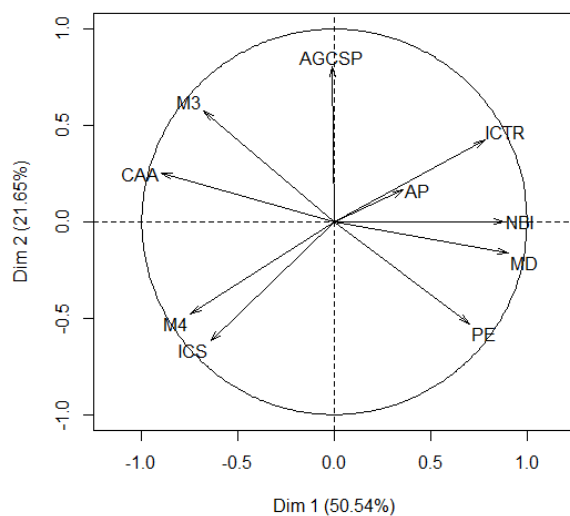


Tabla No 19: Promedio por variable para cada clúster

CLÚSTER	PE	NBI	AP	CAA	ICTR	AGCSP	ICS	MD	M3	M4
1	14,7	11,9	1,57	81,2	43,4	7,59	44,15	27,2	41,5	30,7
2	14	24,4	3,13	67,5	68,1	13,3	26,93	58,0	33,2	7,2
3	52,4	55	5,38	30,8	76,1	8,37	20,57	89,3	10,7	0,0

Descripción de los clústeres departamentales obtenidos

La descripción que se realiza a continuación tiene como propósito acercarse a los contenidos posibles de una propuesta de regímenes diferenciados en materia de competencias administrativas para este nivel territorial. También se busca mostrar que la categorización territorial no implica solamente la agrupación de las entidades territoriales, como sucede actualmente en Colombia. De acuerdo con la Constitución de 1991 la categorización se debe realizar con el fin de establecer regímenes diferenciados para cada grupo de entidades, que, para el caso de los departamentos, deben estar orientados a la definición de competencias distintas para cada grupo.

Del clúster No 1 forman parte 9 departamentos que en términos generales se ubican en la mejor posición en la mayoría de los indicadores propuestos para el análisis. Se trata de los territorios con la mayor cantidad de población (contaduría General de la Nación, 2020), pero con el promedio más bajo en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (11,9% en promedio). Esto guarda correspondencia con la presencia de los niveles más altos de cobertura en servicios de acueducto y alcantarillado (81% en promedio) de los tres grupos estudiados. Además, es el conjunto de entidades que menos dependen de las transferencias que gira la nación (43,4%) y donde la participación en la economía de las actividades relativas a industria manufacturera, comercio y servicios tiene el nivel más elevado de los tres grupos (44 %). De acuerdo con el DNP (2018) estos departamentos presentan los niveles más altos de recaudo tributario, por lo que su capacidad institucional es la más elevada de los tres grupos obtenidos.

Por otro lado, son departamentos donde la presencia de población étnica (14,7%), así como de áreas protegidas (1,57) no son significativas, y el porcentaje de las actividades económicas relativas a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca es el más bajo de las tres categorías (7,6%). Finalmente, se trata de territorios con la cantidad más baja de municipios débiles (27,2%).

Estos son los departamentos con los mayores niveles de capacidad del país, tanto en lo concerniente a la economía como a las capacidades del sector público, tal es el caso, por ejemplo, de los departamentos del eje cafetero. Pero en general, para la mayoría de ellos, se trata de las entidades intermedias donde históricamente se han dirigido las políticas de desarrollo económico de este país y que por ende llevan la ventaja en términos económicos y sociales si se las compara con el resto (Moncayo, 2004). Según el último informe sobre Cuentas Departamentales (DANE, 2020b), en

este grupo se encuentran los cinco departamentos que más aportan al PIB nacional, que son en orden de importancia Antioquia, Valle, Santander, Cundinamarca y Atlántico. Dadas estas características, el sector público debería priorizar sus responsabilidades relativas al impulso de la economía no solo a nivel local, sino, principalmente, a nivel metropolitano y regional. Lo anterior, debido a que allí se ubican varias de las ciudades más importantes del país, como es el caso de Barranquilla, Cartagena, Cali, Medellín y Bucaramanga. Además, las dinámicas de estas entidades han desbordado de manera importante la órbita de sus ámbitos territoriales y han alcanzado territorios aledaños, constituyendo zonas metropolitanas de relevancia económica, social, ambiental y geográfica.

Estos departamentos deberían participar activamente en el apoyo a proyectos de alcance supra local, orientados tanto al fortalecimiento de la economía como a la provisión de bienes y servicios sociales alrededor del ámbito metropolitano. Al tratarse de territorios de predominancia urbana existe una mayor probabilidad de enfrentar problemas de carácter ambiental, de infraestructura urbana y de presión poblacional por la mayor demanda de servicios como vivienda, vías, transporte, educación y salud. Ya que este tipo de dinámicas pueden resolverse más fácilmente mediante la conformación de esquemas asociativos de nivel local, el nivel intermedio debería tener un papel activo en estos procesos y también en la conformación de esquemas asociativos de nivel intermedio. No obstante, dado que el nivel de capacidad de estos departamentos es el más consolidado, podría no ser necesario definir un conjunto específico de competencias, en tanto se trata de entidades que pueden asumir la totalidad de las funciones descritas para este nivel territorial de acuerdo con la necesidad y la disponibilidad de recursos.

El clúster No 2 es el conjunto más numeroso ya que se compone de 17 departamentos, que se ubican principalmente en la costa norte y al sur y oriente de Colombia y cuyos indicadores los posicionan en un lugar medio entre el clúster 1 y el 3. En primera medida, en estas entidades se duplica el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas si se las compara con el primer grupo (24,4%), pero representan la mitad del índice que caracteriza al tercero. Asimismo, cuentan con una cobertura de los servicios de Acueducto y Alcantarillado (67,7%) inferior a la del primer grupo en 14 puntos, pero significativamente superior si se la compara con el último grupo, al que superan en más de 37 puntos. Esto coincide con las dinámicas de la economía, en tanto el grupo presenta una menor participación de actividades económicas relativas a Industria, Comercio y Servicios

(26,9) y una mayor presencia de actividades económicas relacionadas con Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca en contraste con el Clúster No 1.

Se trata del conjunto donde hay mayor participación de este último grupo de actividades económicas y la dependencia frente a las transferencias es superior a la del primer clúster (68%). Su composición étnica es similar a la del primer grupo (14%), pero cuentan con mayor presencia de áreas protegidas y enfrentan una mayor proporción de municipios débiles (58%), en comparación con el primero, pero significativamente más baja que la del tercer clúster.

Tomando en cuenta lo anterior, estos territorios deberían cumplir un rol muy activo en términos de asistencia técnica y administrativa a sus municipios débiles que son más numerosos. También deberían brindar un apoyo importante para las dinámicas económicas rurales ya que como se pudo evidenciar la participación de las actividades relativas a agricultura, ganadería y otras, es la más representativa de las tres categorías. Además, debido a que sus territorios cuentan con una mayor presencia de áreas protegidas se debería profundizar su rol como autoridad ambiental.

Finalmente, dados los mayores niveles de NBI y que las coberturas de servicios como Acueducto y Alcantarillado son inferiores, estos departamentos deberían servir de apoyo al desarrollo de proyectos de infraestructura en sus municipios, con el fin de mejorar estos indicadores. Se deberían focalizar esfuerzos y recursos para atender la vivienda, y mejorar las coberturas de acueducto y alcantarillado tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. El papel del nivel intermedio debería implicar también el apoyo a sus municipios organizados en esquemas asociativos y el incentivo a los que aún no lo estén. En su defecto, estos departamentos deberían llevar a cabo acciones directas de complementariedad de la acción municipal. En los casos más difíciles deberían estar preparados para asumir funciones municipales en subsidiariedad del nivel local y también serían departamentos con una mayor participación en el ejercicio de funciones de alcance local que no se puedan asignar a los municipios más débiles de su territorio.

El clúster No 3 es el grupo más pequeño (6) y se compone principalmente de departamentos que en el pasado fueron intendencias o comisarías. En comparación con los otros conjuntos, estas entidades se encuentran en la peor posición en especial en lo referente al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (55%) el cual más que duplica el del segundo clúster y cuadruplica el del primero. Estos departamentos también se ubican en los peores lugares en otros índices como el de

Pobreza Multidimensional (DANE, 2019a), y en el reporte de pobreza monetaria (DANE 2019b) ni siquiera aparecen los antiguos territorios nacionales. Estas cifras coinciden también con los niveles más bajos de cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado (30%) y con la mayor presencia de poblaciones étnicas, que en promedio corresponde al 52,4%. El departamento donde existe mayor concentración de población afro e indígena es chocó con el 82,8%, el cual también presenta las peores cifras de NBI (65,4%). Otra particularidad de estas entidades es que tienen la participación más baja de actividades económicas relativas a Industria Comercio y Servicios, pero también es baja la participación de actividades Agrícolas, Ganaderas y otras. De acuerdo con Paredes y Hernández (2013), aunque en algunos de estos territorios ha habido avances en el sector terciario en términos de comercio, hoteles y restaurantes, así como en la minería, sus potencialidades más importantes se encuentran en la biodiversidad, los recursos hídricos, la pesca y la presencia de terrenos aptos para el cultivo.

Los departamentos de este clúster concentran una proporción importante de las áreas protegidas nacionales, característica que corresponde con el hecho de que se trata de zonas selváticas cuyas limitaciones históricas debidas a la geografía, el clima y la salubridad han dificultado el acceso y el uso del suelo (Sánchez, Yanine, Mantilla, Toro y Barbosa, 1998). Como consecuencia, estos territorios se caracterizan por ser altamente biodiversos, ya que concentran una gran variedad de especies animales y vegetales. De acuerdo con el SINA (2015) el departamento con menor grado de transformación de sus ecosistemas es el departamento de Amazonas (1%) seguido de los departamentos de Guainía (2%), Vaupés (3%) y Vichada (4%), todos ubicados en este clúster.

Por último, estas entidades presentan la dependencia más alta frente a los recursos de transferencias que gira la nación, a lo cual se suma la presencia, en una proporción bastante alta de municipios y territorios débiles (89,3%). Si bien se trata de departamentos cuya cantidad de entidades de nivel local no es muy numerosa, varios de ellos (Amazonas, Vaupés y Guainía) se componen en una porción importante de su territorio de áreas no municipalizadas. Esto significa que estas entidades deben hacer las veces tanto de departamento como de municipio, en tanto a sus responsabilidades como ente intermedio se suman las relativas a la provisión de bienes y servicios de carácter local para las áreas no municipalizadas.

Debido a sus características sociales, ambientales y económicas, la prioridad de estas entidades territoriales debería estar enfocada principalmente en apoyar el cumplimiento de las funciones del

Estado que están asignadas actualmente a las entidades territoriales del nivel local. Esto incluye en primera medida, garantizar la adecuada provisión de bienes y servicios esenciales para las comunidades que habitan sus territorios. Lo cual implica, por un lado, velar por la infraestructura de vivienda, acueducto y alcantarillado mínima requerida, y que forman parte de las funciones municipales. Por el otro, deberían garantizar el acceso a los servicios de salud y educación como le corresponde como ente intermedio. No obstante, es necesario tomar en cuenta que el cumplimiento de estas responsabilidades debe articularse con las lógicas culturales correspondientes a las comunidades indígenas y afro que se encuentran en su interior. Pero, además, se debe considerar que dichos bienes y servicios deberán ser provistos principalmente en zonas rurales de difícil acceso y donde su abastecimiento puede ser más costoso.

Estas entidades también deberían servir de soporte para sus municipios y áreas no municipalizadas en la generación de opciones productivas y de sustento de las comunidades, como por ejemplo las que responden a potencialidades turísticas y a iniciativas agrícolas de autoconsumo y para intercambio comunitario y comercial. Finalmente, dado que estos territorios también presentan importantes deficiencias económicas igual que sus municipios, lo más probable es que para garantizar estos propósitos deban apoyarse fuertemente en programas y proyectos nacionales, y en recursos y diversos tipos de ayudas que puedan provenir del sector privado, cooperación internacional y el sector académico.

Tabla No 20: Funciones y vínculos intergubernamentales que se derivan de cada Clúster

CLÚSTER DEPARTAMENTAL	FUNCIONES PRIORITARIAS POR GRADO DE IMPORTANCIA	VINCULOS INTERGUBERNAMENTALES
1	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las funciones descritas para el nivel intermedio con énfasis en el sector urbano 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación directa con sus municipios • Apoyo en la conformación y funcionamiento de esquemas asociativos al interior su territorio, en especial los vinculados a los ámbitos urbanos.

		<ul style="list-style-type: none"> • Conformación de esquemas de asociatividad con otros departamentos
2	<p>Énfasis urbano y rural;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica y administrativa a sus municipios • Liderazgo para la coordinación de proyectos que impulsen y mejoren la productividad rural y urbana • Desarrollo de proyectos orientados a la protección y recuperación de zonas de importancia ambiental • Acciones de complementariedad de la acción municipal, especialmente en proyectos de vivienda (VIS y VIP), acueducto y alcantarillado 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo directo a sus municipios en temas de asistencia técnica y administrativa y en inversión social. • Apoyo en la conformación y funcionamiento de esquemas asociativos al interior su territorio, en especial para los municipios pequeños. • Gestión de recursos y apoyos provenientes de la nación, el sector privado y la academia.
3	<p>Énfasis en las zonas rurales, con enfoque cultural y ambiental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de complementariedad de la acción municipal, especialmente en proyectos de vivienda (VIS y VIP), acueducto y alcantarillado. • liderazgo para la coordinación de proyectos que impulsen y mejoren la economía y la productividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos con rol de entidad local e intermedia. • Se debe fortalecer su papel como unidad desconcentrada de la nación en la ejecución de los recursos de transferencias. • Gestión de recursos y apoyos provenientes del ámbito internacional, la nación, el sector privado, y la academia.

	<p>principalmente en las zonas rurales para las comunidades más necesitadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • desarrollo de proyectos orientados a la protección y recuperación de zonas de importancia ambiental, pero también al aprovechamiento del potencial turístico de su territorio. 	
--	---	--

Fuente: elaborado por los autores

Conclusiones

La importancia del nivel intermedio está fundada en el papel de apoyo que debería cumplir para garantizar el correcto funcionamiento de los otros dos niveles territoriales, la Nación y el Municipio. Sin embargo, en Colombia el diseño del departamento, que constituye nuestro único ente intermedio, presenta importantes defectos en tanto, por un lado, no toma en consideración lo que debería hacer este nivel del Estado y por otro, no reconoce las diferencias en términos de debilidades y potencialidades que están presentes en la realidad de estas entidades. Esto conduce a que, en la práctica, los departamentos no sean funcionales al Estado más allá de servir de puente para la ejecución de políticas y programas que se financian directamente con recursos provenientes de la Nación y que requieren de su participación directa como ente desconcentrado.

Para reconocer la importancia del departamento, su rediseño debería considerar, primero que todo, las responsabilidades que debería asumir un nivel intermedio. Adicionalmente, se deberían reconocer sus particularidades a partir de criterios que permitan identificarlos de mejor manera en lo que respecta a sus fortalezas y debilidades. Como resultado se podría lograr un rediseño de sus funciones que permita no solo dar solución a las problemáticas más importantes referentes a su territorio, su economía, y sus poblaciones, sino, que además conduzca a catalizar sus potencialidades.

Para lograr esto se debería surtir un primer paso que, de acuerdo con la Constitución de 1991, conduciría a una categorización de los departamentos a partir de su población, sus recursos

económicos y naturales y sus características sociales, culturales y ecológicas. Esta clasificación debería además derivar en la definición de regímenes diferenciados, en materia de funciones, para cada conjunto de departamentos.

Con el fin de avanzar en este proceso, este análisis realizó una categorización departamental mediante el uso de Análisis de Componentes Principales, el cual permitió clasificar a los 32 departamentos colombianos a través de 8 variables relativas a la población, los recursos, la economía territorial, las particularidades ambientales y las características de sus municipios. Como resultado se obtuvieron tres (3) clústeres con características claramente diferenciables. Los clústeres que más se diferencian son el 1 y el 3 en tanto agruparon a los departamentos más fuertes (10 departamentos) en el primer caso y a los más débiles (6 departamentos) en el segundo. El grupo más grande (16 departamentos) fue el clúster No 2 donde están los departamentos que se ubicaron en la zona media en la mayoría de sus indicadores.

Una vez clasificados, se procedió a interpretar la información aportada por las variables utilizadas con el fin de avanzar en la posible definición de regímenes diferenciados para cada grupo en términos de las competencias que deberían corresponderles o en las que deberían enfatizar en su rol de entidad intermedia. En el caso del clúster No 1, encontramos departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Atlántico, y Valle del Cauca, cuyas fortalezas históricas se han derivado de un mayor apoyo del Estado que, a su vez ha contribuido a la existencia de economías fuertes. Su rol podría no estar delimitado al cumplimiento de funciones específicas para el nivel intermedio, ya que su capacidad les permitiría priorizar sus intereses. No obstante, se encontró que, dada la predominancia urbana de estos territorios, los departamentos podrían cumplir un rol más activo en la coordinación de vínculos intergubernamentales, por ejemplo, en la conformación o fortalecimiento de esquemas de asociatividad territorial de sus municipios y distritos en las zonas metropolitanas.

En el caso del clúster No 2, por ser departamentos que en los indicadores se ubican en un lugar inferior a los del primero deberían cumplir un rol más activo en el apoyo que brindan a sus municipios para el cumplimiento de sus funciones. En este sentido deben brindar mayor asistencia técnica y administrativa, y apoyar la conformación y funcionamiento de esquemas de asociatividad como es el caso de las asociaciones de municipios, por tratarse de territorios de mayor predominancia rural. Adicionalmente deberían realizar labores de complementariedad de la acción

municipal en especial para resolver problemas de vivienda y acceso a servicios básicos de sus poblaciones. Así como estimular iniciativas económicas tanto a nivel urbano como rural.

En el clúster No 3 se ubicaron los departamentos históricamente más débiles, como es el caso de varios de los antiguos territorios nacionales (Guaviare, Amazonas, Guainía y Vaupés) y departamentos que históricamente han tenido los peores índices en desarrollo económico y social. Estos departamentos se caracterizan además porque concentran los mayores niveles de poblaciones étnicas y de áreas protegidas. Por lo que el apoyo de estas entidades a sus municipios debería estar orientada a la complementariedad de sus municipios en funciones de provisión de servicios básicos. Incluso, dadas las particularidades de su territorio, deberían estar preparados para, en subsidiaridad, asumir directamente funciones municipales, en los casos de mayor debilidad institucional. Incluso varios de estos departamentos tienen que cumplir no solo funciones relativas a su rol de entidad intermedia, sino que además les corresponde garantizar servicios de naturaleza municipal, en los casos donde hay presencia de áreas no municipalizadas, como es el caso de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. A diferencia del segundo clúster, estos departamentos tienen que cumplir un rol más dinámico, pero en un contexto de mayor relevancia étnica y ambiental.

Bibliografía

1. Bird, R. (2011). Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance, en M.E.Freire y R.E.Stern (eds): The Challenge of Urban Governance, World Bank Institute, Washington.
2. Constitución Política (1991). Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá Colombia 6 de julio de 1991.
3. Carmona, C., Supelano, D. y Osejo, I. (2014), “Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas”, Grupo de Estudios Territoriales, DNP.
4. Congreso de la República de Colombia, Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483
5. Contaduría General de la Nación (2020), Resumen de Categorización Departamentos, Municipios y Distritos. Recuperado de www.contaduría.gov.co
6. DANE-Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020a. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi> 27/02/2020

7. DANE-Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020b. Cuentas Departamentales –CD Producto Interno Bruto, 2018. Boletín Técnico. Bogotá, D.C. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dptal_2018p_rovisional.pdf
8. DANE-Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019a. Pobreza multidimensional por departamentos 2018. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/presentacion_pobreza_multidimensional_18_departamento.pdf
9. DANE-Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019b. Pobreza monetaria por departamentos en Colombia año 2018. Boletín técnico. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18_departamentos.pdf
10. Departamento Nacional de Planeación –DNP (2018), “Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2017” Bogotá, Colombia
11. Departamento Nacional de Planeación - DNP (2020). Terridata. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones> 18 de febrero de 2020.
12. Duque, N. (2010). El departamento en las relaciones intergubernamentales. *Revista Opera* 10 (2010): 233-246.
13. Duque, N. & Moncayo, E. (2020). Administrative decentralization and municipal categorization in Colombia. *Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional G&DR*, Vol 16, No 3.
14. Duque, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (38), 67-95.
15. Estupiñán, L. (2006). Organización del territorio en Colombia hacia el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Servicio Publicaciones UCA, 2006.
16. Garcia, M. & Espinosa, J. (2013). "La debilidad institucional de los municipios en Colombia." Friedrich Ebert Stiftung en Colombia FESCOL.

17. González, Edgar & Jaramillo, Ivan (2001), “El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano”. Septiembre. CEPAL/GTZ
18. Hernández, Augusto (2015), “Objetivos Inéditos de la Categorización Municipal”. Serie documentos de trabajo No 56. Departamento de Derecho Constitucional. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
19. Congreso de la República de Colombia, Ley 3 de 1986. Por la cual se expiden normas sobre la administración Departamental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 37304, enero 1986.
20. Márquez, G. (3003). Ecosistemas Estratégicos de Colombia. Bogotá. <http://sogeocol.edu.co/documentos/07ecos.pdf>
21. Congreso de la República de Colombia, Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
22. Moncayo, E. (2004). Las políticas regionales en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
23. Paredes Joaquín & Hernández, Germán (2013), “Composición de la economía de la región Suroriente de Colombia” (No. 013865). Banco de la República – Economía Regional.
24. Sánchez, Jairo; Yanine, David; Mantilla, Guillermo; Toro, Max y Barbosa, César (1998), “Usos del territorio en Colombia” (No. PDF 263).
25. SINA (2015), “Informe del estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 2012, 2013 y 2014” IDEAM, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022971/IEARN2.pdf> 11/09/2017, 5 p.m.

Áreas no municipalizadas y autonomía de los pueblos indígenas en Colombia⁶

Resumen

Las áreas no municipalizadas, presentes en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés en Colombia, son territorios que no coinciden con las alternativas de entidades territoriales de nivel local definidas en la Constitución de 1991, por lo que la gestión de las mismas está en manos de la administración del departamento al que pertenecen. A partir de una revisión normativa y documental para identificar las razones y particularidades que han impedido su formalización como entidades territoriales se pudo determinar que estas áreas presentan características sociales, económicas y ambientales muy diferentes de los demás territorios de nuestro país. Se trata de territorios predominantemente selváticos con niveles bajos de densidad poblacional cuyos habitantes son principalmente comunidades indígenas. Estas condiciones han hecho que estos territorios se ubiquen en los peores lugares en materia social y económica.

Adicionalmente, los intentos por convertirlos en entidades territoriales o anexarlos a entidades de nivel local existentes han sido infructuosos debido a que los marcos normativos actuales no son capaces de representar las dinámicas propias que los caracterizan. En especial debido a que no recogen las particularidades relativas a los vínculos entre el territorio y las comunidades indígenas que los habitan. No obstante, y con el fin de avanzar en la solución de este vacío institucional el gobierno nacional ha optado por reconocerle cada vez más derechos a los Territorios Indígenas que los componen, debido a que es muy poco probable que el congreso autorice la creación de las denominadas Entidades Territoriales Indígenas.

Descriptor: áreas no municipalizadas, territorios indígenas, comunidades indígenas, entidades territoriales, departamentos

Summary

⁶ Este artículo es uno de los productos del Proyecto de Investigación “Categorización Municipal en Colombia” el cual se desarrolla en el marco del Programa de Doctorado en Modelado en Política y Gestión Pública de la Universidad Jorge Tadeo Lozano que cursa actualmente la autora. El Proyecto es financiado en su totalidad por la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano (IUPG), Bogotá (Colombia) y pertenece a la línea de Administración Pública del grupo de investigación Economía, Derechos y Globalización de la IUPG.

The non-municipalized areas, present in the departments of Amazonas, Guainía and Vaupés in Colombia, are territories that do not coincide with the alternatives of territorial entities of local level defined in the 1991 Constitution, so that their management is in hands of the administration of the department to which they belong. From a normative and documentary review to identify the reasons and particularities that have prevented its formalization as territorial entities, it was determined that these areas have social, economic and environmental characteristics very different from the other territories of our country. These are predominantly jungle territories with low levels of population density whose inhabitants are mainly indigenous communities. These conditions have caused these territories to be located in the worst places in social and economic matters.

Additionally, attempts to convert them into territorial entities or annex them to existing local level entities have been unsuccessful because the current regulatory frameworks are not capable of representing the dynamics that characterize them. Especially because they do not reflect the particularities related to the links between the territory and the indigenous communities that inhabit them. However, and in order to advance in the solution of this institutional vacuum, the national government has chosen to recognize more and more rights to the Indigenous Territories present in these areas, because it is very unlikely that the Congress will authorize the creation of the so-called Indigenous Territorial Entities.

Key Words: non-municipalized areas, indigenous territories, indigenous communities, territorial entities

Introducción

El diseño territorial es la base a partir de la cual se establecen los criterios de gestión de los asuntos que tienen lugar al interior de un país. Pero tanto el diseño del territorio como la gestión que se haga del mismo constituyen los medios a través de los cuales se busca mejorar los niveles de bienestar social y económico de la población. Por este motivo, es trascendental que cada país, atendiendo a sus ámbitos y necesidades propios decida cuál es la fórmula territorial que más le conviene. Colombia, como producto de la maduración institucional de que ha sido objeto, cuenta actualmente con dos tipos de entidades territoriales de nivel local y una de nivel intermedio. Sin embargo, y a pesar de la evolución de sus marcos normativos, todavía no ha logrado incorporar la

totalidad de su territorio dentro de estas categorías, lo cual ha derivado en la existencia de áreas no municipalizadas.

Una revisión de la información aportada tanto por el diseño normativo existente como por las fuentes documentales referidas a la temática permitieron comprender de manera más clara cuales han sido las circunstancias que han impedido la formalización de estos territorios. Para ilustrarlo, este documento se encuentra estructurado en cinco partes centrales que incluyen el marco teórico y conceptual, seguido de la descripción del diseño territorial colombiano con el fin de comprender la ubicación de las áreas no municipalizadas en su interior. En tercer lugar, se analizan los intentos que se han realizado desde el diseño normativo para convertir a estas áreas en entidades territoriales, y las razones por las cuales no se logró este propósito. En cuarto lugar, se revisan las particularidades económicas, sociales y geográficas de estas zonas, seguida de la revisión de las normas que han sido recientemente expedidas para reglamentar la administración de estos territorios, a partir de los Territorios Indígenas. Finalmente, se realiza una revisión sobre el estado de avance a nivel latinoamericano en materia de creación de entidades propias para los pueblos indígenas.

Marco teórico y conceptual

El estado moderno le ha otorgado una importancia especial al territorio, en tanto el mismo representa el ámbito fundamental dentro del cual tienen sentido los demás elementos de su existencia. La necesidad de garantizar la defensa de la soberanía, el ejercicio del poder y el desarrollo de las dinámicas sociales, económicas y ambientales han conducido a la adopción de diferentes mecanismos de protección del territorio, así como formas de organización y gestión interna del mismo (GUARDERAS, 2007; LLANOS, 2010). En el proceso, los estados han incorporado alternativas de diseño espacial particulares, y que en el caso de Colombia, han resultado de procesos de evolución que consultaron dinámicas sociales y económicas propias y heredadas de la época colonial.

La división político-administrativa que nos identifica en la actualidad, por ejemplo, ha sido fuertemente influenciada por el diseño territorial francés tanto previo como posterior a la Revolución el cual fue introducido a nuestro país a través de la corona española (HERNÁNDEZ, 2015). El centralismo histórico que nos ha caracterizado en estos dos siglos, así como la presencia

de diseños normativos homogéneos para cada tipo de entidad territorial son muestra de este fenómeno. El derecho a la igualdad, introducido en Francia para regular las relaciones entre los individuos, también fue tomado en cuenta a la hora de realizar el reparto y manejo de los territorios (HERNÁNDEZ, 2018). Debido a esto, las normas que rigen a nivel subnacional no consultan las diferencias ambientales, sociales o económicas existentes entre entidades que pertenecen a la misma especie, derivando con ello en la presencia de dos tipos de fenómenos que no necesariamente están articulados, por un lado, está la representación jurídica de la entidad territorial y, por otro, el fenómeno real compuesto por manifestaciones de tipo socioeconómico de carácter diverso.

Esta particularidad se puede observar en el caso de los municipios, los departamentos y los distritos, con la excepción de Bogotá, que cuenta con un régimen especial de administración y gestión (Decreto 1421 de 1993). Y aunque las normas relativas a la categorización territorial (Ley 136 de 1991, Ley 617 de 2000 y Ley 1551 de 2012) no desarrollaron el cometido establecido por la Constitución Política de 1991 que buscaba que desde el diseño institucional se reconocieran las diferencias existentes al interior de cada uno de los niveles del Estado (Artículo 320), esto no ha afectado la continuidad del Estado ni ha frenado la gestión de los territorios.

No obstante, los límites mínimos en el diseño institucional existente, de todas maneras, no han logrado cubrir la globalidad de las condiciones presentes en las regiones, dando lugar a la existencia de lo que se conoce como áreas no municipalizadas.

Su existencia evidencia la inoperancia del modelo de homogeneización territorial frente a realidades que cuentan con fenómenos tan particulares que no logran ser incluidos en los diseños tradicionales, en este caso para el nivel local. La consideración de estos fenómenos, entonces, debería partir de interpretar el territorio más allá de la división político-administrativa, para incorporar una comprensión del mismo como un “espacio apropiado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales, que pueden ser materiales o simbólicas” (GIMÉNEZ, 2005, pp. 3). Esta apropiación, para el caso de las áreas no municipalizadas en Colombia, puede tener un carácter de mayor predominancia simbólico-cultural que utilitaria y funcional (RAFFESTIN, 1980).

Esto se debe principalmente a que estas áreas han sido habitadas tradicionalmente por pueblos indígenas cuyo arraigo con el territorio ha sido reconocido de manera distinta al de las demás poblaciones. En ese sentido, además de considerar al territorio como un medio de subsistencia y fuente de recursos importantes, se le tiende a valorar primordialmente como el lugar donde habitaron sus antepasados y donde se encuentra anclada su historia y sus tradiciones (UNICEF, 2003). El mismo, adquiere características sagradas y es fuente de la identidad que define a cada grupo humano que lo habita y sobre el cual ejerce influencia (BARABÁS, 2003).

En los territorios indígenas predomina la concepción del territorio como elemento simbólico y metafísico el cual ha sido moldeado e interpretado por las comunidades que lo han ocupado tradicionalmente a partir de dispositivos inmateriales propios (UNICEF, 2003). En este proceso, el territorio es en sí mismo un ámbito donde hacen presencia las instituciones, las creencias y las prácticas culturales propias que han sido construidas e influidas por éste a través del tiempo condicionando la emocionalidad y el apego de los individuos y por ende la construcción de identidades y de cohesión social (FLORES, 2007). De igual manera, las manifestaciones culturales de estos pueblos pueden haberse encarnado directamente en el paisaje mediante lo que DEMARCHI (1983) describe como la dimensión ecológica de la cultura regional, expresada en paisajes rurales y urbanos, los monumentos, los caminos, canales de riego o cualquier otro tipo de antropización de la naturaleza.

Esta interpretación del territorio que debería estar en la base de la concepción de la entidad territorial es distinta a la que se encuentra descrita en la Constitución Política de 1991 para el nivel local, donde se concibe al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del estado, la cual es responsable de prestar servicios públicos, construir obras, ordenar el desarrollo territorial, entre otras (Artículo 311). Aunque la concepción del nivel local podría haber partido de la consideración de los aspectos culturales, sociales e históricos característicos de las comunidades presentes en su interior, la carta magna prefirió continuar con la visión administrativista y legalista que describe PÉREZ (2010), en la que el municipio es apenas una entidad pública responsable de cumplir funciones y administrar recursos.

Por este motivo, la existencia de territorios locales no formalizados es un reto para las concepciones tradicionales sobre el territorio, en especial porque los territorios indígenas no se pueden equiparar a los demás municipios en Colombia. Esta particularidad ha sido incluida ya en Normas

internacionales sobre la materia, como el Convenio No 169 de la OIT (1989) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). A través de estas normas se ordena a los estados, entre otros aspectos, el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en materia de ocupación, posesión y participación de los beneficios derivados del territorio. Esto tomando en cuenta los vínculos ancestrales de estas poblaciones con el espacio que han ocupado y con el significado simbólico, sagrado y cultural que este representa. En el proceso, además, los estados deberían reconocerles derechos políticos y la posibilidad de autodeterminación y manejo de sus asuntos propios a través de la creación de entes autónomos.

Las áreas no municipalizadas en el diseño territorial en Colombia

Colombia se compone actualmente, además del nivel nacional del Estado, de dos niveles territoriales claramente identificables en los que se incluyen los municipios y los distritos para el nivel local y los departamentos en el nivel intermedio. Esta configuración territorial, que se describe en el artículo 286 de la Constitución Política (CP) de 1991, es la condensación de cambios y transformaciones que tienen su origen desde la misma conformación de la República en el siglo XIX. A partir de ese momento el nivel local ha sido objeto de leves pero importantes modificaciones, en tanto el origen de la República derivó en la aparición de las parroquias (CP 1819), las cuales evolucionaron en los distritos parroquiales (CP 1832), que dieron paso a los distritos municipales (CP 1863), los que, a su vez, se convirtieron para el siglo XX en dos tipos distintos de entidad territorial, los municipios y los distritos (Acto legislativo 01 de 1936) los cuales han trascendido hasta hoy.

Además de estas dos entidades, que constituyen una tradición en nuestro contexto, la Constitución de 1991 incluyó a las entidades territoriales indígenas (ETI's) como posibilidades para el nivel local. Estas últimas fueron consideradas con el ánimo de contribuir al reconocimiento y consolidación de las autonomías de los pueblos indígenas que habitan nuestro territorio. Dicha posibilidad, aunque evidencia el ánimo garantista de nuestro estado, sigue vigente, ya que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ley 1454 de 2011), que de acuerdo con la Constitución de 1991 debía ser la norma que institucionalizara su existencia, no las incluyó como entidades territoriales. Esto condujo a que los pueblos indígenas de nuestro país hayan tenido que continuar sujetándose a las directrices y procedimientos que emanan de las autoridades de los municipios o

departamentos a los cuales pertenecen sus territorios, en asuntos que de otra manera podrían manejarse directamente por sus autoridades y responder a sus lógicas particulares (BAENA, 2015).

El nivel intermedio, por su parte, ha sido objeto de múltiples transformaciones ya que, aunque, Colombia nació como estado unitario, lo hizo en un momento en el que el modelo federal también formaba parte del contexto político imperante (SIXIREI, 2014). Esta dualidad derivó en que, en la segunda mitad del siglo XIX, nuestro país se convirtiera en un estado federal, pero en un ambiente que se había caracterizado por un manejo altamente centralizado de los asuntos públicos dentro del modelo unitario. El resultado fue el fracaso de la propuesta federal y el consecuente retorno al estado unitario a finales del siglo XIX (1886) cuya configuración inicial se mantendría casi inalterada durante la mayor parte del siglo XX con la conocida fórmula “centralización política y descentralización administrativa”. No obstante, la consolidación plena de la descentralización territorial, tal como la conocemos en la actualidad, se logró solamente a través de la elección popular de alcaldes (HERNÁNDEZ, 1999), introducida como reforma constitucional en el año 1986 (Acto legislativo 01) y que fue recogida luego mediante la Constitución política de 1991.

Todo este proceso tuvo implicaciones importantes, en especial para el nivel intermedio, que en el origen (CP 1821) estuvo compuesto por tres tipos de entidades distintas, los cantones, las provincias y los departamentos. Estas entidades respondían a tamaños geográficos diferentes, y a lógicas que no coinciden con las que rigen el diseño territorial en la actualidad. Lo anterior debido a que, en el caso particular de los departamentos, por corresponder en tamaño a cada uno de los tres países que formaban parte de la Gran Colombia, no tenía ninguna relación con los departamentos tal como los conocemos hoy. Sin embargo, estas entidades no tuvieron una larga existencia ya que, con la disolución de este estado, nuestro país conservó solamente las provincias y los cantones, pero solo fue hasta la Constitución de 1853 cuando también prescindió de estos últimos quedándose con una sola entidad de nivel intermedio. Las provincias tampoco tuvieron una larga duración, ya que al transitar hacia el modelo federal (Constituciones de 1858 y 1863) cambiaron su denominación a estados con la posibilidad de definir sus propios marcos constitucionales y legales.

Con el regreso al modelo unitario, por las razones económicas, sociales y políticas que llevaron a la expedición de la Constitución de 1886, los denominados estados pasaron a llamarse en adelante departamentos, los cuales, además, podían subdividirse para crear más de estas entidades como

sucedió a lo largo del siglo XX, llegando a los 32 con que contamos en este momento. No obstante, para esta época ya existían ciertos territorios que, aunque, solo fueron reconocidos en la Carta constitucional hasta el año de 1945 como entidades territoriales, formaban parte de nuestra realidad territorial y se conocían como Territorios Nacionales (GÓMEZ, 2010). Con la reforma del año 45 (acto legislativo 01) y a lo largo del siglo pasado estas entidades se formalizaron como Intendencias y Comisarías, y si bien eran entes intermedios y correspondían al mismo nivel geográfico de los departamentos sus particularidades económicas, ambientales y geográficas los ubicaron por debajo de éstos, por lo que su administración se realizaba, principalmente, desde el nivel nacional (GÓMEZ, 2010).

Con la Carta constitucional del año 91 las intendencias (San Andrés, Aruca, Casanare y Putumayo) y comisarías (Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas) que todavía existían pasaron a llamarse departamentos (artículo 309), con lo cual se unificó la denominación de los entes de nivel intermedio. Además, se incluyeron las regiones (artículos 286, 306 y 307) y nuevamente las provincias (artículos 286 y 321) como alternativas para nuestro ordenamiento territorial. Aunque lo anterior podría haber derivado en la existencia de tres tipos de entidades en este nivel del Estado con tamaños geográficos y denominaciones distintas, en tanto las provincias se compondrían de municipios y entes indígenas, los departamentos de provincias, y las regiones de departamentos, la LOOT no autorizó tampoco su creación igual como sucedió con las ETI's. Por lo tanto, los departamentos continuaron siendo las únicas entidades territoriales de nivel intermedio y los municipios y distritos las del nivel local.

A pesar de la evolución constante que ha sufrido nuestro diseño territorial, el país se encuentra dividido en departamentos, pero no todo el territorio está dividido en municipios y distritos en tanto algunas áreas geográficas no encajan en estas alternativas. Estos territorios recibieron inicialmente la denominación de “corregimientos departamentales”, y actualmente se les conoce como “áreas no municipalizadas” de acuerdo con algunas normas que reconocen su existencia (decreto 2274 de 1991 y la ley 1551 de 2012). Se trata de entidades que no responden a una lógica constitucionalmente establecida, porque no alcanzan a cumplir con los requisitos de población y recursos para convertirse en municipios (artículo 11 de la ley 1551 de 2012). Los mismos son el rezago de los antiguos corregimientos intendentales y comisariales que fueron reconocidos anteriormente mediante la ley 2 de 1943 y reglamentados con el decreto 2451 de 1943. Dichas

normas mencionan los setenta y dos (72) corregimientos en que se dividían las entonces intendencias del Chocó, Meta, y San Andrés y Providencia, y las comisarías de Arauca, Amazonas, Caquetá, Guajira, Putumayo, Vaupés y Vichada.

Debido a que las áreas no municipalizadas son una realidad que solo ha estado presente en los antiguos territorios nacionales, su existencia pone en evidencia defectos que van más allá de la presencia de vacíos en nuestro diseño normativo. La circunstancia de que estos territorios sean característicos de entidades que antes eran consideradas de categoría inferior a los demás departamentos y que con la Constitución ascendieron de estatus muestra que los cambios de que fueron objeto son de forma, pero no de fondo. Las características económicas, sociales y ambientales que los identificaron en el pasado siguen presentes en la dinámica de los nuevos departamentos, los cuales se componen en un alto porcentaje de poblaciones indígenas y están integrados por territorios principalmente selváticos que, por ser de difícil acceso, no permiten el desarrollo de la economía en las mismas condiciones y con características similares a las del resto de los departamentos en nuestro país (GONZÁLEZ, 2010).

Intentos de conversión de las áreas no municipalizadas en entidades territoriales

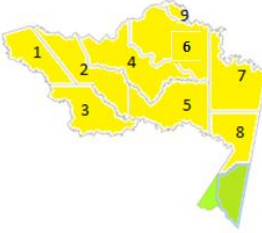
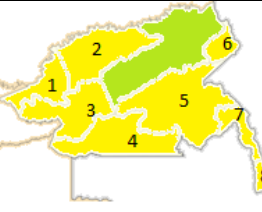
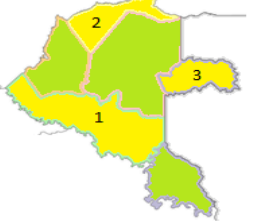
Luego de la transformación de las últimas Intendencias y Comisarías en departamentos en 1991 (Ver Fig.1), ha habido tres posibilidades para la conversión de los antes denominados corregimientos departamentales en entidades territoriales o en parte de entidades ya existentes. La primera de ellas fue el decreto 2274 de 1991 el cual estableció que las áreas que no formaran parte de un municipio, y que todavía existían como corregimientos de las antiguas intendencias y comisarías debían mantenerse como divisiones departamentales (Artículo 21). El manejo de las mismas quedaría en manos de un Corregidor, agente del Gobernador y una Junta Administradora. Sin embargo, para el año 2001, la Corte Constitucional declaró inexecutable esta disposición, y le dio al Congreso un plazo máximo de dos legislaturas para expedir un régimen que permitiera la transformación de los *corregimientos departamentales* en municipios o su incorporación al interior de municipios ya existentes (Sentencia C-141-01).

Pero, dado que han transcurrido 17 años sin que se haya cumplido esta ordenación, estos territorios ahora se encuentran en un limbo jurídico, ya que por un lado no están formalizados normativamente y por otro, su denominación se mantendría vigente, de acuerdo con la Corte, durante el periodo de transición correspondiente a las dos legislaturas que tenía el Congreso para su formalización. Ante

la evidente inconstitucionalidad de la expresión “corregimientos departamentales” las normas más recientes que se refieren a ellos lo hacen como “áreas no municipalizadas”, denominación que tampoco se encuentra definida desde la Constitución de 1991.

Pero, este no ha sido el único intento por incorporar estas áreas dentro de la institucionalidad territorial. Otro de los casos más claros fue el artículo 44 de la ley 1551 de 2012, también declarado inexecutable por la Corte Constitucional (Sentencia C-100-2013), el cual buscaba convertir los 21 *corregimientos departamentales* existentes (Ver Figura 7), en “territorios especiales biodiversos y fronterizos”. La inexecutable se basó no solo en que se le estaba asignando una denominación especial a estas zonas, sino, principalmente, porque se buscaba mediante una ley y no la Constitución, reconocerlos como entidades territoriales al atribuirles derechos propios de éstas, como la posibilidad de elegir popularmente a sus autoridades político-administrativas.

Figura 7: Áreas no municipalizadas en Colombia

Departamentos	Áreas no municipalizadas*	Proporción territorial**	Municipios***
Amazonas	 <ol style="list-style-type: none"> 1. Puerto Alegre 2. La Chorrera 3. El Encanto 4. Puerto Santander 5. Puerto Arica 6. Miriti-Parná 7. La Pedrera 8. Tarapacá 9. La Victoria 	93%	Leticia, Puerto Nariño
Guainía	 <ol style="list-style-type: none"> 1. Mapiripana 2. Barranco Minas 3. Morichal Nuevo 4. Pana Pana 5. Puerto Colombia 6. Cacahual 7. San Felipe 8. La Guadalupe 	78%	Inírida
Vaupés	 <ol style="list-style-type: none"> 1. Pacoa 2. Papanaua 3. Yavaraté 	45%	Mitú, Caruru, Taraira

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 1551 de 2012*, HURTADO, 2010** y Contaduría General de la Nación, 2018***.

Adicionalmente, antes de esta ley, el legislativo tuvo la posibilidad, de formalizar las denominadas Entidades Territoriales Indígenas mediante la LOOT. Estas entidades, que sí están consideradas como alternativa desde la Constitución Política de 1991 (artículo 329), constituían una opción viable para garantizar el manejo de los asuntos locales de manera directa por parte de las poblaciones allí asentadas. Se trataría de entidades autónomas integradas principalmente por comunidades indígenas, con autoridades propias, y con funciones y recursos fiscales para la administración de sus propios intereses (Artículos 329 y 330 de la CP de 1991). Lo anterior podría haber conducido a la conversión en entidad territorial de los resguardos indígenas que se encuentran al interior de algunos municipios, pero principalmente habría permitido la formalización progresiva de las áreas no municipalizadas.

Debido a la falta de reconocimiento de estos territorios como entes autónomos de nivel local, su administración y el manejo de sus asuntos particulares ha estado en manos de los departamentos de los que forman parte. En consecuencia, estos departamentos han tenido que asumir responsabilidades que corresponden a dos niveles del Estado, el nivel intermedio y el nivel local. Esto se debe, en el segundo caso, a que, aunque la responsabilidad de garantizar un importante número de bienes y servicios públicos debería estar en manos de autoridades locales, su ausencia no exime de responsabilidad al Estado. Incluso, para estas entidades el cumplimiento de las funciones de carácter local ha dejado de ser un tema residual, ya que las áreas no municipalizadas ocupan una gran parte de su territorio, siendo el caso más significativo el departamento del Amazonas donde el 93% de su área geográfica se distribuye en 9 de estos territorios, seguido del Guainía con el 78% de su territorio organizado en 8 de ellos y Vaupés con el 45% del suyo dividido en tres (Ver Figura 7).

Además, dada la gran complejidad que se deriva de las funciones que forman parte de las administraciones locales en Colombia y las particularidades de tipo económico, social y geográfico de estas zonas, las autoridades departamentales deben enfrentar retos importantes con los que los departamentos tradicionales no tienen que tratar. Aunque su carácter selvático ha conducido a que en los últimos años se les preste mayor atención por su importancia ambiental, actualmente enfrentan problemas de deforestación, contaminación, minería ilegal y los efectos del cambio

climático (CEPAL, 2014). La mayoría de sus habitantes pertenecen a comunidades indígenas, pero están sometidas a gobiernos no indígenas, bajo condiciones y reglas que fueron establecidas para los demás territorios. Y, por último, las características geográficas no han permitido que se desarrolle una economía como en el resto del país, por lo que históricamente no han sido prioritarios para el gobierno central (GONZÁLEZ, 2010).

Características económicas, sociales y geográficas de las áreas no municipalizadas en Colombia

Las áreas no municipalizadas y principalmente los departamentos en los que se encuentran normalmente se ubican en los lugares más bajos en las descripciones y clasificaciones que se realizan tanto desde las fuentes oficiales como académicas en lo que respecta a los ámbitos sociales y económicos (Ver Fig.2). Aunque estos territorios se caracterizan por contar con amplias zonas de bosques, humedales y zonas de reserva ambiental que superan en tamaño a todos los demás departamentos de Colombia (DNP, 2017), también se identifican por tener niveles de densidad poblacional que están muy por debajo del promedio nacional y que ni siquiera alcanzan 1 habitante por Km².

Pero las diferencias más sobresalientes se presentan en los ámbitos social y económico, dado que se trata de entes que concentran las mayores proporciones de poblaciones indígenas del territorio nacional. Esta característica, es propia de los departamentos⁷ de Vaupés, Guainía, Guajira, Vichada, Amazonas, Cauca y Putumayo, entre los que se destacan Vaupés y Guainía con poblaciones indígenas por encima del 60% del total de habitantes. Estos departamentos también están entre los territorios con el mayor índice de pobreza multidimensional (IPM) (CARMONA, SUPELANO & OSEJO (2014).

Lo anterior coincide, además, con bajos niveles de crecimiento económico, ya que los departamentos que menos aportaron al PIB durante el año 2017 fueron en orden descendente La Guajira, Quindío, Sucre, Caquetá, Arauca, Chocó, Putumayo, San Andrés y Providencia, Amazonas, Vichada, Guaviare, Guainía y Vaupés. La mayoría de estas entidades se han caracterizado históricamente por una economía predominantemente agrícola y ganadera y con un

⁷ Las fuentes oficiales que ofrecen información sobre el nivel local en Colombia no incluyen a las áreas no municipalizadas, por lo que las referencias que se tomaron en cuenta en esta parte aluden a los departamentos dentro de las cuales se incluyen estos territorios.

auge reciente de la minería (DANE 2017). En consonancia con lo anterior, el sector público de estas entidades registra los niveles más bajos de recaudo tributario, como se desprende del informe del DNP del año 2017 sobre desempeño fiscal de los departamentos y municipios, en el que los peor ubicados fueron Guaviare, Vichada, Guainía, Amazonas y Vaupés. Estos últimos además son los departamentos que mayores niveles de transferencias por habitante reciben en el país, y en los que el nivel de dependencia de las transferencias supera el 70% del total de sus ingresos. Con lo cual se trataría de entes que funcionan más como unidades desconcentradas del nivel nacional que como entidades descentralizadas con autonomía territorial (Ver tabla No 21).

Tabla 21: Departamentos de Colombia en los lugares más bajos de acuerdo con indicadores sociales y económicos

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN		IPM	ECONOMÍA		SERVICIOS PUBLICOS		
	Indígenas (%)	Densidad Población	Índice de pobreza multidimensional	Participación en el PIB	Ingresos públicos (Miles de Pesos)	Cobertura de acueducto (%)	Cobertura neta en educación primaria	Cobertura neta en educación secundaria
Amazonas	43,4	0,69	0,74	0,1	22.039.322	61,41	80,27	59,77
Arauca	2,2	10,89	0,59	0,5	34.275.751	73,60	73,41	56,60
Caquetá	1,6	5,30	0,71	0,5	29.520.498	56,93	74,90	54,99
Chocó	12,7	10,64	0,86	0,4	32.355.349	67,33	81,51	48,05
Guainía	64,9	0,57	0,79	0	20.235.072	17,14	75,91	35,50
Guajira	44,9	44,62	0,80	1	27.153.565	78,89	72,88	45,95
Guaviare	4,3	2,05	0,75	0,1	27.007.027	64,71	53,38	41,52
Putumayo	20,9	13,70	0,76	0,4	31.625.353	59,26	73,99	64,26
Quindío	0,4	304,67	0,42	0,8	53.049.227	92,53	72,40	75,16
San Andrés	0,1	1457,71	0,38	0,2	142.795.597	31,10	70,28	60,46
Sucre	11	77,24	0,73	0,8	73.916.838	73,35	112,06	74,19
Vaupés	66,6	0,80	0,78	0	19.318.273	83,55	63,33	38,09
Vichada	44,4	0,70	0,84	0,1	21.220.299	42,35	80,09	34,58
Promedio nacional	24,42	148,43	0,70	0,38	41.116.321	61,70	75,72	53,01

Fuente: elaboración propia con base en DANE 2017 y DNP 2018

Otro punto de referencia sobre estos territorios se puede encontrar en algunos estudios orientados a realizar clasificaciones o categorizaciones de las entidades territoriales de acuerdo con las similitudes existentes en los ámbitos social, económico y ambiental. Muchos de estos análisis, que normalmente son de carácter académico no oficial, han realizado clasificaciones tanto de los departamentos como de los municipios y algunos de ellos han incluido también las áreas no

municipalizadas como parte del nivel local. Este es el caso de RAMÍREZ y AGUAS (2016), CARRIAZO y REYES (2012); y POSADA (2010), cuyos análisis parten de información como la cantidad de población que habita en las cabeceras o en las zonas rurales, la densidad poblacional, las actividades económicas más importantes, el nivel de acceso a la educación superior, la cobertura de los servicios básicos, los usos del suelo y los tiempos de viaje en automóvil por carretera principal hasta las cabeceras de los territorios urbanos.

En todos estos análisis se buscaba medir el nivel de ruralidad y los vínculos de los territorios rurales con los centros poblados de carácter urbano con el fin de determinar las lógicas y vínculos territoriales existentes, más allá de la simple consideración de las divisiones administrativas definidas estatalmente. El propósito era comprender lo que sucede con los territorios mediante el establecimiento de redes de trabajo y el movimiento de las personas, y los efectos que estos pueden generar en los niveles de avance o estancamiento económico y social de cada territorio. A partir de la información de base, los documentos consultados clasificaron a los municipios y las áreas no municipalizadas en categorías que se distribuyen entre lo urbano y lo rural y que derivaron en diferentes clases dependiendo de la combinación de estos dos elementos o la prevalencia de alguno de ellos sobre el otro (Ver tabla No 22).

En los tres casos, las áreas no municipalizadas fueron clasificadas en las categorías más rurales. En el caso de RAMÍREZ (2016) quedaron incluidas como *Provincias Rurales Alejadas y Aisladas*, lo cual significa que se requieren más de cuatro horas de viaje por carretera para llegar hasta la cabecera de provincia urbana o intermedia más cercana. CARRIAZO y REYES (2012) por su parte clasificaron las áreas no municipalizadas en la categoría de *Profundamente Rurales o Rurales Dispersos*, los cuales en general son territorios aislados, donde no hay conglomeración, por lo que no existen desplazamientos de personas desde o hacia el territorio. Asimismo, POSADA (2010) las clasificó como *Eminentemente Rurales* en donde se incluyen los territorios con población inferior a 5.804 habitantes, caracterizados por ser principalmente rurales y económicamente insuficientes. Estos territorios también se caracterizan porque su actividad económica está basada principalmente en el sector agropecuario con leve aprovechamiento de los recursos forestales y donde existe una alta cobertura de energía, media en acueducto y baja en alcantarillado.

Tabla 22: Estudios académicos de clasificación de los municipios y las áreas no municipalizadas en Colombia

Título	Criterios de clasificación	Categorías municipales
Configuración territorial de las provincias de Colombia (2016) <i>Juan Carlos Ramírez y J. Johan Manuel de Aguas P.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Densidad poblacional de la provincia • Proporción de la población de la provincia en sus cabeceras municipales • Tamaño de la población en la cabecera mayor • Tiempo de viaje por carretera hasta la cabecera de provincia urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • Provincias urbanas; • Provincias Intermedias que se clasifican en i) intermedias periurbanas, ii) intermedias cercanas, e iii) intermedias alejadas • Provincias rurales, las cuales a su vez se subdividen en i) rurales periurbanas, ii) rurales cercanas a urbanas, iii) rurales cercanas a intermedias, y iv) rurales alejadas y aisladas.
Territorios funcionales: un análisis del gradiente rural-urbano para Colombia, (2012) <i>Fernando Carriazo y Mónica Juliana Reyes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de la población que vive en el resto rural, • Densidad de población, • Número de entidades financieras diferentes al banco agrario, • Actividad económica donde se describen rangos del total de la población ocupada en actividad primaria • Porcentaje de la población que accede a educación superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Regiones metropolitanas o territorios totalmente urbanos. • Territorios rurales-urbanos con núcleo principalmente urbano • Territorios rurales-urbanos con núcleo parcialmente rural • Territorios ruralesurbanos con núcleo (parcial, principal o totalmente urbanos) • Territorios profundamente rurales plurimunicipales • Territorios profundamente rurales o rurales dispersos.
Agrupación de municipios colombiano según características de ruralidad (2010) <i>Gabriel Jaime Posada Hernández</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de porcentaje urbano (relación entre la población urbana y rural), • Tasa global de participación (Población económicamente activa vs población en edad de trabajar), • Razón de dependencia económica (No de personas dependientes/No de personas no dependientes), • Actividad económica principal, • Porcentaje de cobertura en servicios de energía, alcantarillado y acueducto y, • Tipos de cobertura vegetal o usos actuales del suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios Eminentemente Urbanos. • Municipios Urbanos • Municipios Urbano-Rurales, • Municipios Rurales, • Municipios Eminentemente Rurales

Fuente: Elaboración propia, con base en los documentos relacionados

Normas recientes sobre territorios indígenas y áreas no municipalizadas

Al margen de estas particularidades los departamentos con áreas no municipalizadas se administran a partir de los marcos definidos para los demás departamentos en Colombia, y la gestión de los asuntos locales responde a la misma normatividad que rige para el nivel municipal. Por lo tanto, debido a que las autoridades que tradicionalmente han gobernado estas zonas geográficas lo han

hecho a la luz de los preceptos definidos desde el centro y no a partir de las ópticas culturales, y económicas propias, el manejo de los asuntos locales ha demostrado ser bastante defectuoso. Esto se ha debido, tanto a la distancia existente entre la población y la administración del nivel intermedio, como a las dificultades de las burocracias departamentales para interpretar los asuntos propios de las comunidades (HURTADO, 2010).

Dadas estas circunstancias, el gobierno nacional expidió recientemente algunos decretos cuya naturaleza podría derivar en beneficios tanto de las áreas no municipalizadas, en tanto unidades territoriales, como de las comunidades indígenas que se encuentran en su interior y al interior de otros territorios ya formalizados. Este es el caso de los decretos 1953 de 2014, 632 de 2018 y 1454 de 2018. Los dos primeros, se crearon para definir un régimen especial para los denominados Territorios Indígenas, en ausencia de la aprobación de las Entidades Territoriales Indígenas ETIS de que debió ocuparse la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT y para desarrollar el artículo transitorio No 56 de la Constitución Política de 1991. Este artículo autoriza al gobierno nacional para dictar normas fiscales y otras relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

En este marco, los decretos 1953/14 y 632/2018 reconocen a los *Territorios Indígenas* como una organización político-administrativa de carácter especial a la que se le asignan unas funciones para ser ejercidas por sus autoridades propias. Estas normas avanzan en que además de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones⁸ orientados a financiar los proyectos de inversión establecidos en los planes de vida de los resguardos indígenas, estos territorios tienen la posibilidad de administrar directamente los recursos orientados a salud, educación y agua potable que en el pasado tenían que pasar por la administración de los departamentos o de los municipios certificados a los que pertenecían. Se trata de normas que buscan suplir la ausencia de las ETIS mientras son autorizadas a través de la LOOT y prácticamente permiten que, aunque no estén formalizados desde la Constitución, los Territorios Indígenas funcionen con todas las características que tendrían como entidad territorial, autoridades, funciones y recursos.

⁸ El Sistema General de Participaciones SGP es el sistema de transferencias intergubernamentales definidos para Colombia en el que la nación transfiere recursos a las entidades territoriales para atender los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico y propósito general (Ley 715 de 2001).

El decreto 1953/14 avanzó en la definición de los contenidos más importantes de esta materia dirigida para los Territorios Indígenas que se organizaran en cualquier parte del territorio nacional, pero el 632/18 se creó con el propósito de reglamentar exclusivamente los Territorios Indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, tal como lo establece su artículo 1°:

“El presente Decreto establece las normas transitorias relativas a la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados al interior de los resguardos en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés; los mecanismos para el relacionamiento entre los gobiernos propios de los pueblos indígenas ubicados en estos territorios y las disposiciones para su organización fiscal y su coordinación con las entidades territoriales, en tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. En todo caso reconociendo, que el beneficiario de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones es el resguardo indígena de conformidad con la establecido en el artículo 356 de la Constitución Política.”

El último de estos decretos (1454 de 2018), sin embargo, tiene una orientación distinta, ya que emite un concepto desde el gobierno nacional en el que aprueba la conversión de cinco de las áreas no municipalizadas (Barrancominas y Mapiripana; y Pana Pana, San Felipe y Puerto Colombia) del departamento de Guainía en dos nuevos municipios, Mapiripana y San Felipe. Como veíamos antes (Figura No 7) este departamento es el único del territorio nacional que hasta el momento ha contado con un solo municipio. La creación de estos dos municipios no incorpora el reconocimiento de autonomías indígenas en tanto su manejo se haría dentro del marco normativo que rige para los municipios en general. Lo anterior, no obstante, no excluye la posibilidad de que a su interior se reconozcan o se conserven Territorios Indígenas en las condiciones de las normas que los regulan.

Aunque la evolución de que han sido objeto recientemente las áreas no municipalizadas muestra la marcha lenta de nuestro Estado, en cabeza del ejecutivo, hacia su reconocimiento y formalización, también pone en evidencia las resistencias que todavía están presentes en el legislativo puesto que dicha formalización involucra principalmente el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas que los habitan (BAENA, 2015). En especial debido a que la alternativa más apropiada que daría lugar a la legalización territorial de esta realidad social latente, que sería

la reforma de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para incluir las ETIS es poco probable, más tomando en cuenta que su expedición se logró después de que fueran presentados diecinueve proyectos de ley.

El reconocimiento de los territorios indígenas a nivel latinoamericano

Los avances en el reconocimiento de los derechos en materia territorial para los pueblos indígenas que se han realizado en Colombia, aunque limitados, son similares a los que se han llevado a cabo por otros países latinoamericanos. Los mismos se enmarcan en normas internacionales como el Convenio No 169 de la OIT (1989) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Dichas normas se produjeron como resultado de los movimientos étnicos por medio de los cuales estos pueblos han buscado la generación de espacios de participación en las decisiones públicas en pro del reconocimiento de sus derechos. Como resultado de los primeros logros, varios estados incluyeron en sus constituciones, en los años 80 y 90, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos políticos que deberían ser expresados en espacios de participación, el ejercicio de su autonomía y autodeterminación y el derecho al territorio (AYLWIN,2014) (Ver tabla No 23).

Tabla 23: Derechos que han sido reconocidos constitucionalmente a los pueblos indígenas en países latinoamericanos

Derechos reconocidos	Estados
Reconocimiento constitucional de la naturaleza pluricultural, multicultural o multiétnica de los estados	Colombia, 1991; México 1992 y 2001; Perú, 1993; Bolivia, 1994 y 2009; Ecuador, 1998 y 2008.
Derecho consuetudinario, tanto dentro de la jurisdicción del Estado como a través de los sistemas de justicia indígena	México, Ecuador, Colombia y Perú
Derechos de representación política especial indígena	Colombia y Venezuela
Derechos de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas en figuras como resguardos, entidades territoriales indígenas, circunscripciones territoriales indígenas, municipios.	Colombia, Ecuador, México, como habían sido establecidos por Nicaragua en 1987

Fuente: Elaborado con base en AYLWIN (2014)

En lo que respecta al derecho de los indígenas al territorio, este fue considerado desde las normas internacionales a partir de elementos como la tierra, los territorios y los recursos naturales allí ubicados. Estos tres elementos son tomados en cuenta de manera articulada en tanto representan los vínculos de carácter cultural y espiritual que une a los pueblos indígenas con su entorno (CEPAL, 2014). Además, esta consideración debe partir de que la tierra no puede ser entendida apenas como un objeto sobre el cual se ejerce posesión y usufructo, sino que se trata de un elemento de carácter material del cual depende la preservación de la herencia cultural que caracteriza a estos pueblos y la posibilidad de transmitirla para sus generaciones futuras (CID, 2009)

Para garantizar estos propósitos, estas normas establecieron que los estados debían otorgar, a los pueblos interesados, el derecho de posesión sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente. Incluso aunque se trate de tierras que no han sido ocupadas por ellos los estados deberían garantizar la utilización de territorios sobre los que han tenido acceso en el pasado y que son importantes para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Asimismo, se plantea que también se debe proteger el derecho a utilizar, administrar y conservar los recursos naturales presentes en su territorio y en los casos en que el Estado sea el propietario del suelo y del subsuelo, de todas maneras se debería asegurar la participación de los pueblos en los beneficios que se deriven de la explotación y aprovechamiento de los mismos y a recibir una indemnización por los daños que las comunidades indígenas puedan sufrir como resultados de estas actividades.

Pero, a pesar de estas directrices internacionales y de los logros que se han reflejado en los diseños constitucionales de varios estados, los mismos se dieron en el contexto de la transformación neoliberal del sector público, por lo que en la práctica se generó lo que STAVENHAGEN (2005) denominó la brecha de la implementación. Esta brecha se refleja en la distancia existente entre lo establecido por las constituciones y los desarrollos normativos que se han derivado de la misma, en la falta de dispositivos suficientes que garanticen la exigibilidad de estos derechos reconocidos por la constitución, y finalmente por la ausencia de recursos y de interés político para adelantar políticas que los lleven a la práctica.

Aunque varios estados han reconocido el derecho sobre la tierra de los pueblos indígenas (Colombia, Brasil, Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile), todavía prevalecen defectos como la propiedad de los recursos que allí se generan, la consulta para que se permita a los estados la explotación de estos recursos o la participación en los beneficios derivados de dicha explotación

(AYLWIN,2014). Estas dificultades han hecho además que el reconocimiento de autonomías para la gestión de los asuntos propios de estos pueblos, mediante la creación de entidades formales dentro de los marcos territoriales de los estados, sea todavía más limitado.

En algunos de estos casos el reconocimiento llega solo al nivel de la Constitución como en Colombia, que como veíamos antes plantea la posibilidad de crear Entidades Territoriales Indígenas, pero a la fecha no las ha concretado. Algo similar sucedió con la constitución de 1998 en Ecuador donde se incluyeron las Circunscripciones Territoriales Indígenas (TCO), las cuales nunca fueron reglamentadas legalmente (RODRÍGUEZ, 2014). No obstante, existen otros casos donde se han logrado mayores avances como en Bolivia, reconocido como un estado plurinacional, donde se crearon las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC) que se pueden reconocer por la vía municipal como sucedió en 2010, o a través de los Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC) los cuales, sin embargo, requieren un procedimiento especial que no ha sido reglamentado hasta la fecha (RODRÍGUEZ, 2014)

No obstante, los casos más avanzados en esta materia son Panamá y Nicaragua, el primero de ellos configuró las denominadas *comarcas indígenas* cuya existencia data del año 1953. Estas entidades, que en la actualidad son 5, tienen la facultad de expedir sus propias leyes constitutivas a través de las cuales se definen su estructura política administrativa tradicional, sus autoridades, sus competencias, el manejo de los recursos naturales y las particularidades que definen su identidad y sus valores culturales (MOLINA et al., 2005). Nicaragua por su parte estableció las *regiones autónomas*, las cuales se encuentran definidas desde la Constitución Política de 1987, y reglamentadas mediante la ley 28 del mismo año. Estas normas les reconocen a estas entidades y a las comunidades que se asientan en su interior el derecho a sus propias formas organizativas en materia social, económica y cultural y a la libertad para elegir a sus autoridades.

Las regiones autónomas fueron reglamentadas como entidades descentralizadas desde el año 2003, cuando se les hizo partícipes de los programas de salud, justicia, transporte y educación, entre otros. Sin embargo, la autonomía reconocida por la constitución a estas regiones no es solamente una autonomía indígena, sino una autonomía de base multiétnica que buscó garantizar la participación e incidencia en el gobierno regional por parte de los diferentes grupos étnicos que habitan el territorio, y que incluyen indígenas, afrodescendientes y mestizos (AYLWIN, 2014).

Conclusiones

Los corregimientos departamentales o áreas no municipalizadas en Colombia son una realidad que se encuentra en el territorio pero que no está representada en nuestro diseño normativo, por lo que actualmente constituyen un limbo jurídico. Los diferentes intentos por formalizarlos, bien sea mediante su incorporación a los municipios existentes, o su legalización como municipios o como Entidades Territoriales Indígenas no han sido exitosos, debido a las particularidades económicas, sociales y geográficas que los identifican y que han dificultado su consideración dentro del conjunto de entidades de nivel local de nuestro país. Estas particularidades ubican a estos territorios en los peores lugares o muy por debajo si se les compara con las demás áreas correspondientes al nivel local, o incluso si se les analiza como particularidades de los departamentos de los que forman parte.

Debido a la ausencia de formalización y a la urgente necesidad de reconocerlas el ejecutivo nacional ha optado por avanzar en la entrega, a los Territorios Indígenas allí constituidos, de cada vez mayores derechos que son propios de las entidades territoriales en materia de autoridades propias, competencias propias y recursos por transferencias. Estos avances, que se articulan con las directrices iniciales definidas desde la Constitución Política de 1991, han procurado progresar en el otorgamiento de autonomías principalmente a partir del manejo de los recursos provenientes del nivel nacional. Esto, convierte a los Territorios Indígenas inicialmente en unidades de tipo administrativo, más que entes autónomos reflejo de las comunidades que los habitan. Si bien esta es la manifestación del interés del Estado en cabeza del ejecutivo por contribuir al reconocimiento de estos pueblos, también evidencia el desinterés del legislativo en dicho proceso.

Este fenómeno, sin embargo, no solo es característico de nuestro país, sino que se puede ver a lo largo de la región latinoamericana donde habitan pueblos indígenas. A pesar de la existencia de directrices internacionales que en las últimas tres décadas han apuntado a la reivindicación de los derechos de estos pueblos solo algunos países han realizado reformas constitucionales para su reconocimiento. Pero son todavía menos aquellos que han avanzado en el reconocimiento de sistemas de justicia propios, en el otorgamiento de tierras y reconocimiento de los beneficios económicos derivados de ellas, y muy pocos son los que han logrado la creación de entidades territoriales autónomas.

Aunque Colombia ha realizado avances importantes en todos estos temas, todavía existen resistencias para la formalización de los territorios donde habitan muchas de las comunidades indígenas de nuestro país, debido, entre otras razones a que los mismos no han alcanzado históricamente las condiciones propias de los demás territorios de nivel local. Con ello se pone en evidencia la ausencia de un marco normativo totalmente acabado que refleje las particularidades propias de estos territorios, y que mejore las posibilidades para la gestión y la potenciación del bienestar económico y social de sus habitantes.

Bibliografía

1. AYLWIN, J. (2014). Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación. *Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona*, 275-300.
2. BAENA CARRILLO, S. (2015). La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 13, primer semestre/2015, pp. 99-133
3. BARABAS, A. (2003). *Diálogos con el territorio: simbolizaciones sobre el espacio en las culturas indígenas de México*, 4 Vol. México: INAH.
4. CARMONA, C, SUPELANO, D. y OSEJO, I (2014), Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas, *Grupo de Estudios Territoriales*.
5. CARRIAZO, F., & REYES, M. (2012). *Territorios funcionales: un análisis del gradiente rural-urbano para Colombia* (No. 146467). Universidad de Los Andes, Economics Department.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina, Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Naciones Unidas, CEPAL.
7. Congreso de Colombia, Acto legislativo 01 de 1936. Publicado en el Diario Oficial No. 23.263 de 22 de agosto de 1936.
8. Congreso de Colombia, Acto legislativo 01 de 1986. Publicado en el Diario Oficial No. 37.304 del 10 de enero de 1986
9. Congreso de Colombia, Acto Legislativo 01 de 1945. Publicado en el Diario Oficial, Bogotá 17 de febrero de 1945.

10. Constitución de la República de la Nueva Granada (1843). 8 de mayo de 1843. República de la Nueva Granada.
11. Constitución de la República de la Nueva Granada (1853). Congreso de la República, 20 de mayo de 1853. República la Nueva Granada
12. Constitución de los Estados Unidos de Colombia (1863). Cámara de Representantes, Colombia 8 de mayo de 1863. República de los Estados Unidos de Colombia
13. Constitución Política de Colombia (1886). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá. República de Colombia (1886).
14. Constitución Política de Colombia (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá Colombia 6 de julio de 1991. República de Colombia.
15. Constitución política del Ecuador (1998), Asamblea Nacional Constituyente. Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1 de 11 de agosto de 1998. República del Ecuador.
16. Constitución política del Estado de Bolivia (2009). República de Bolivia (2009).
17. Constitución política de Nicaragua (1987). Aprobada el 19 de noviembre de 1986. República de Nicaragua (1987).
18. Contaduría General de la Nación (2018). Resolución 556 del 20 de noviembre de 2018, "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 1551 de 2012"
19. DANE, 2017. Cuentas Departamentales –CD Producto Interno Bruto, 2016. Boletín Técnico. Bogotá, D.C.
20. Gobierno nacional de Colombia, Decreto 2451. Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 2ª de 1943, sobre administración de las Intendencias y Comisarias. Diario Oficial N. 25431. Presidencia de la República (1943).
21. Gobierno nacional de Colombia, Decreto 2274. Por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 40.078. Presidencia de la República (1991).
22. Gobierno nacional de Colombia, Decreto 1421. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Presidencia de la República (1993).

23. Gobierno nacional de Colombia, Decreto 1953. 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. Diario Oficial No. 49297 del 07 de octubre de 2014. Presidencia de la República (2014).
24. Gobierno nacional de Colombia, Decreto 632. Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Presidencia de la República (2018).
25. Gobierno nacional de Colombia, Decreto 1454. Por el cual se emite visto bueno para la creación de los municipios de Barrancominas y San Felipe en el departamento de Guainía. Presidencia de la República (2018).
26. DEMARCHI, F. (1983). *Il territorio come fornitore di referenti simbolici*. FAE riviste.
27. Departamento Nacional de Planeación –DNP (2017), “Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2016” Bogotá, Colombia
28. Departamento Nacional de Planeación –DNP (2018), “Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2017” Bogotá, Colombia
29. FLORES, M. (2007). La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. *Ópera*, 7(7), 35-54.
30. GIMÉNEZ, G. (2005). Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural. *Trayectorias*, 7(17).
31. GONZÁLEZ, L. (2010). Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950. *Historia y Sociedad* (Colombia), (19), 123-143.
32. GUARDERAS, A. B. (2007). Estado, sociedad y territorio: el debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina. *Nueva sociedad*, 210, 189-202.
33. HERNÁNDEZ, A. (2015). Objetivos Inéditos de la categorización municipal. En Varios autores (2015). *Pro-blemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?* Universidad Externado de Colombia.
34. HERNÁNDEZ, A. (2018). Uniformidad y diversificación de los gobiernos municipales en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(271), 151-168.

35. HERNÁNDEZ, P. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Legis Editores.
36. HURTADO L (2010), Ordenamiento territorial en corregimientos departamentales. Los casos de Miriti-Paraná, Tarapacá y El municipio de Puerto Nariño, en el departamento del Amazonas. En COLMENARES et al. (2010). *Ecología política de la Amazonia. Las profusas y difusas redes de la gobernanza*, 435-465. Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonía.
37. Congreso de la República de Colombia, Ley 2 de 1943 Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre administración, división administrativa y régimen electoral de las Intendencias y Comisarías. Diario Oficial N 25342
38. Congreso de la República de Colombia, Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011
39. Congreso de la República de Colombia, Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012
40. MOLINA, R., FIGUEROA, M., & QUISBERT, I. (2005). Pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001. In *CEPAL Documentos de proyectos* (No. 24). ONU/CEPAL.
41. Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.
42. Organización Internacional del Trabajo OIT (1989). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
43. PÉREZ, J. F. P. (2010). Génesis del municipio. *Multidisciplina*, (7).
44. POSADA, G. J. (2010). *Agrupación de municipios colombianos según características de ruralidad*. Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
45. RAFFESTIN, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. ENS Editions
46. RAMÍREZ, J. C., & DE AGUAS, J. M. (2016). *Configuración territorial de las provincias de Colombia*. Santiago, Chile. CEPAL.
47. RODRÍGUEZ, E. C. (2014). Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador. *Revista Via Iuris*, (14), 55-71.

48. Sentencia C-141-01. Corte Constitucional de Colombia (2001).
49. Sentencia C-100-2013. Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios-extensión a los departamentos de la facultad para celebrar convenios con las juntas de acción comunal. Corte Constitucional de Colombia (2013).
50. SIXIERI, C. (2014). Federalismo y centralismo en los orígenes de la Colombia contemporánea. *História* (São Paulo), 33(2).
51. STAVENHAGEN, R. (2005). Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. *Australian Indigenous Law Reporter*, 9(1), 102-113.
52. UNICEF. (2003). *Los pueblos indígenas en Colombia: Derechos, políticas y desafíos*. Unicef.

LISTADO DE FIGURAS

- Fig. 1: Áreas no municipalizadas en Colombia
- Fig. 2: Departamentos de Colombia en los lugares más bajos de acuerdo con indicadores sociales y económicos
- Fig. 3: Estudios académicos de clasificación de los municipios y las áreas no municipalizadas en Colombia
- Fig. 4: Derechos que han sido reconocidos constitucionalmente a los pueblos indígenas en países latinoamericanos

Conclusiones de la investigación

Este análisis tenía como propósito avanzar en la materialización de los propósitos establecidos en la Constitución de 1991 en materia de categorización territorial para la definición de regímenes diferenciados de las entidades territoriales. Para ello se buscó comprender de manera más clara la forma en que se debería realizar la clasificación o categorización de las entidades de nivel local y de nivel intermedio en Colombia a partir de los factores diferenciadores incluidos en la Constitución de 1991. Esto permitió trascender la forma como las normas vigentes categorizan a las entidades territoriales, con el ánimo de lograr una descripción más representativa de las particularidades de cada una.

En segunda medida este estudio avanzó en un ámbito en el que las normas de categorización no lo han hecho, a pesar de ser ese su propósito central desde la Constitución, y fue el de definir los regímenes diferenciados. Cabe precisar que en la definición de los regímenes diferenciados territoriales solo se describió la dimensión administrativa o funcional, por lo que se dejaron pendientes de desarrollo los aspectos relativos a la organización y al gobierno, puesto que no eran objeto de esta propuesta. Su desarrollo, sin embargo, se puede realizar sobre la base de los grupos municipales y departamentales obtenidos con este trabajo. Si bien estos grupos pueden cambiar con el tiempo, tanto en el número como en su composición, la metodología utilizada sigue siendo válida para realizar su cálculo.

Aunque el conjunto de funciones asignado a los entes territoriales es bastante amplio la descripción de regímenes se refirió a las funciones en las que los diferentes grupos de entidades territoriales tanto de nivel local como de nivel intermedio deberían enfatizar. Más que buscar remplazar el diseño normativo territorial establecido, esta propuesta intentó identificar los sectores y actividades más importantes para definir el ámbito competencial prioritario de las entidades territoriales. Dicho ámbito debería estar relacionado con las problemáticas más sobresalientes que cada grupo debe resolver, las necesidades que se deben solucionar o a las potencialidades que se deberían aprovechar.

Es importante también, destacar que la descripción funcional que se realizó difiere dependiendo del nivel territorial al que se refiere. En el caso de los municipios las funciones están referidas a la

prestación directa y para el departamento las funciones de prestación directa que les han asignado las normas fueron interpretadas en el marco de su naturaleza como entidad intermedia, la cual lo vincula directamente con sus municipios en términos de asistencia, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. En todo caso, la identificación de los grupos territoriales así como la descripción de los regímenes funcionales constituye un intento por representar mejor a las entidades territoriales en el diseño normativo, con lo cual se busca aportar tanto en mejorar el funcionamiento del aparato estatal, así como en la forma en que dicho funcionamiento puede contribuir en la calidad de vida de los habitantes de los territorios.

Categorización municipal y regímenes diferenciados

La agrupación de los municipios, que se realizó a partir de las 10 variables identificadas permitió obtener 4 grupos de entidades.

En el primer grupo que es el más grande (403), sintetizado en la tabla No 24, se ubicaron municipios principalmente rurales y con un alto IPM, los cuales se distribuyen a lo largo de todo el territorio nacional. Estas entidades cuentan con una alta predominancia de actividades económicas orientadas a la agricultura, silvicultura, caza y pesca y una baja participación de actividades relativas a industria, comercio y servicios (19% en promedio). En general se trata de municipios que tienen una participación de población rural que supera el 60% para el 80% de los casos y con un nivel alto de dependencia de las transferencias dentro del conjunto de sus ingresos corrientes (70%).

Tabla No 24: Municipios pertenecientes al Clúster No 1

Depto	Municipio	Depto	Municipio	Depto	Municipio	Depto	Municipio
Antioquia	Abejorral	Boyacá	Susacón	Cund.	Viotá	Nte de Sant.	Herrán
Antioquia	Angostura	Boyacá	Sutamarchán	Cund.	Yacopí	Nte de Sant.	La Esperanza
Antioquia	Anzá	Boyacá	Sutatenza	Guaviare	Calamar	Nte de Sant.	La Playa
Antioquia	Argelia	Boyacá	Tasco	Guaviare	El Retorno	Nte de Sant.	Labateca
Antioquia	Armenia	Boyacá	Tenza	Guaviare	Miraflores	Nte de Sant.	Lourdes
Antioquia	Betania	Boyacá	Tibaná	Huila	Acevedo	Nte de Sant.	Mutiscua
Antioquia	Buriticá	Boyacá	Tinjacá	Huila	Colombia	Nte de Sant.	Pamplonita
Antioquia	Caicedo	Boyacá	Tipacoque	Huila	Elías	Nte de Sant.	Ragonvalia
Antioquia	Concepción	Boyacá	Togúí	Huila	Guadalupe	Nte de Sant.	Salazar
Antioquia	Giraldo	Boyacá	Tota	Huila	Iquirá	Nte de Sant.	San Calixto
Antioquia	Liborina	Boyacá	Turmequé	Huila	Isnos	Nte de Sant.	Sardinata
Antioquia	Mutatá	Boyacá	Tutazá	Huila	La Argentina	Nte de Sant.	Silos
Antioquia	Nariño	Boyacá	Umbita	Huila	Nátaga	Nte de Sant.	Teorama
Antioquia	Olaya	Boyacá	Ventaquemada	Huila	Oporapa	Nte de Sant.	Tibú
Antioquia	Peque	Boyacá	Viracachá	Huila	Palestina	Nte de Sant.	Toledo
Antioquia	Sabanalarga	Caldas	Filadelfia	Huila	Pital	Nte de Sant.	Villa Caro
Antioquia	Salgar	Caldas	Manzanares	Huila	Saladoblanco	Putumayo	Puerto Guzmán

Antioquia	San Francisco	Caldas	Risaralda	Huila	Santa María	Putumayo	Puerto Leguizamo
Antioquia	San Pedro de Urabá	Caldas	Samaná	Huila	Suaza	Putumayo	San Miguel
Antioquia	San Vicente	Caldas	San José	Huila	Tarqui	Putumayo	Valle del Guamuez
Arauca	Araucita	Caquetá	Cartagena del Chairá	Huila	Tello	Risaralda	La Celia
Arauca	Puerto Rondón	Caquetá	Curillo	Huila	Teruel	Santander	Aguada
Atlántico	Piojón	Caquetá	El Paujil	Huila	Villavieja	Santander	Bolívar
Atlántico	Ponedera	Caquetá	La Montañita	La Guajira	La Jagua del Pilar	Santander	Carcasí
Bolívar	Achí	Caquetá	Milán	Magdalena	Ariguani	Santander	Cepitá
Bolívar	Arroyohondo	Caquetá	San José del Fragua	Magdalena	Cerro San Antonio	Santander	Cerrito
Bolívar	Barranco de Loba	Caquetá	Solano	Magdalena	Chibolo	Santander	Charta
Bolívar	Córdoba	Caquetá	Solita	Magdalena	Concordia	Santander	Chima
Bolívar	El Guamo	Caquetá	Valparaíso	Magdalena	El Piñón	Santander	Chipatá
Bolívar	El Peñón	Casanare	Chámeza	Magdalena	Nueva Granada	Santander	Concepción
Bolívar	Mahates	Casanare	Hato Corozal	Magdalena	Pijiño del Carmen	Santander	Confinés
Bolívar	Margarita	Casanare	La Salina	Magdalena	Sabanas de San Ángel	Santander	Coromoro
Bolívar	Montecristo	Casanare	Nunchía	Magdalena	Salamina	Santander	El Carmen de Chucurí
Bolívar	Morales	Casanare	Pore	Magdalena	San Sebastián de Buenavista	Santander	El Guacamayo
Bolívar	Pinillos	Casanare	Recetor	Magdalena	San Zenón	Santander	El Peñón
Bolívar	San Estanislao	Casanare	San Luis de Palenque	Magdalena	Santa Ana	Santander	Encino
Bolívar	San Fernando	Casanare	Támara	Magdalena	Santa Bárbara de Pinto	Santander	Enciso
Bolívar	San Jacinto del Cauca	Casanare	Trinidad	Magdalena	Zapayán	Santander	Galán
Bolívar	San Martín de Loba	Cauca	Almaguer	Magdalena	Zona Bananera	Santander	Gámbita
Bolívar	Simití	Cauca	Argelia	Meta	El Calvario	Santander	Guaca
Bolívar	Tiquisio	Cauca	Balboa	Meta	El Castillo	Santander	Guavatá
Bolívar	Turbaná	Cauca	Bolívar	Meta	El Dorado	Santander	Hato
Bolívar	Villanueva	Cauca	Cajibío	Meta	Fuente de Oro	Santander	Jordán
Boyacá	Almeida	Cauca	El Tambo	Meta	La Macarena	Santander	Landázuri
Boyacá	Aquitania	Cauca	Florencia	Meta	Lejanías	Santander	Los Santos
Boyacá	Berbeo	Cauca	La Sierra	Meta	Mapiripán	Santander	Macaravita
Boyacá	Betéitiva	Cauca	La Vega	Meta	Mesetas	Santander	Matanza
Boyacá	Boyacá	Cauca	Mercaderes	Meta	Puerto Concordia	Santander	Mogotes
Boyacá	Briceño	Cauca	Rosas	Meta	Puerto Lleras	Santander	Molagavita
Boyacá	Buenavista	Cauca	Santa Rosa	Meta	Puerto Rico	Santander	Ocamonte
Boyacá	Caldas	Cauca	Sotará	Meta	San Juanito	Santander	Onzaga
Boyacá	Campohermoso	Cauca	Sucre	Meta	Uribe	Santander	Palmar
Boyacá	Cerínza	Cesar	Chimichagua	Meta	Vistahermosa	Santander	Palmas del Socorro
Boyacá	Chíquiza	Cesar	González	Nariño	Albán	Santander	Páramo
Boyacá	Chiscas	Chocó	Carmen del Darién	Nariño	Aldana	Santander	Rionegro
Boyacá	Chita	Chocó	San José del Palmar	Nariño	Ancuyá	Santander	San Andrés
Boyacá	Chitaraque	Córdoba	Canalete	Nariño	Arboleda	Santander	San Benito
Boyacá	Chivatá	Córdoba	Cotorra	Nariño	Buesaco	Santander	San Joaquín
Boyacá	Chivor	Córdoba	Los Córdoba	Nariño	Chachagüí	Santander	San José de Miranda
Boyacá	Cómbita	Córdoba	San Carlos	Nariño	Colón	Santander	San Miguel
Boyacá	Coper	Córdoba	San Pelayo	Nariño	Consacá	Santander	Santa Bárbara
Boyacá	Covarachía	Córdoba	Valencia	Nariño	Contadero	Santander	Santa Helena del Opón
Boyacá	Cucaita	Cund.	Bituima	Nariño	Cuaspu	Santander	Suaita
Boyacá	Cuítiva	Cund.	Cabrera	Nariño	Cumbitara	Santander	Sucre
Boyacá	El Cocuy	Cund.	Caparrapí	Nariño	El Peñol	Santander	Suratá
Boyacá	Firavitoba	Cund.	Carmen de Carupa	Nariño	El Rosario	Santander	Tona
Boyacá	Gachantivá	Cund.	Chaguaní	Nariño	El Tablón de Gómez	Sucre	Caimito
Boyacá	Gámeza	Cund.	El Peñón	Nariño	El Tambo	Sucre	Chalán
Boyacá	Guacamayas	Cund.	Fómeque	Nariño	Funes	Sucre	Colosó

Boyacá	Guayatá	Cund.	Fosca	Nariño	Guaitarilla	Sucre	El Roble
Boyacá	Jericó	Cund.	Gama	Nariño	Iles	Sucre	Guaranda
Boyacá	La Uvita	Cund.	Guayabal de Siquima	Nariño	Imués	Sucre	La Unión
Boyacá	La Victoria	Cund.	Gutiérrez	Nariño	La Cruz	Sucre	Majagual
Boyacá	Labranzagrande	Cund.	Jerusalén	Nariño	La Florida	Sucre	Ovejas
Boyacá	Macanal	Cund.	Junín	Nariño	La Llanada	Sucre	Sucre
Boyacá	Maripí	Cund.	La Palma	Nariño	Leiva	Tolima	Alvarado
Boyacá	Mongua	Cund.	La Peña	Nariño	Linares	Tolima	Anzoátegui
Boyacá	Motavita	Cund.	Machetá	Nariño	Los Andes	Tolima	Ataco
Boyacá	Nuevo Colón	Cund.	Manta	Nariño	Ospina	Tolima	Casabianca
Boyacá	Oicatá	Cund.	Medina	Nariño	Policarpa	Tolima	Cunday
Boyacá	Pachavita	Cund.	Nariño	Nariño	Potosí	Tolima	Falan
Boyacá	Pajarito	Cund.	Paima	Nariño	Providencia	Tolima	Herveo
Boyacá	Panqueba	Cund.	Pasca	Nariño	Samaniago	Tolima	Icononzo
Boyacá	Pauna	Cund.	Pulí	Nariño	San Bernardo	Tolima	Murillo
Boyacá	Paya	Cund.	San Antonio del Tequendama	Nariño	San Lorenzo	Tolima	Palocabildo
Boyacá	Pisba	Cund.	San Cayetano	Nariño	San Pedro de Cartago	Tolima	Prado
Boyacá	Quípama	Cund.	Sasaima	Nariño	Sapuyes	Tolima	Rioblanco
Boyacá	Ráquira	Cund.	Supatá	Nariño	Taminango	Tolima	Roncesvalles
Boyacá	Rondón	Cund.	Susa	Nariño	Tangua	Tolima	Rovira
Boyacá	Saboyá	Cund.	Tausa	Nariño	Yacuanquer	Tolima	San Antonio
Boyacá	San José de Pare	Cund.	Tena	Nte de Sant.	Arboledas	Tolima	San Luis
Boyacá	San Mateo	Cund.	Tibacuy	Nte de Sant.	Bochalema	Tolima	Santa Isabel
Boyacá	San Pablo de Borbur	Cund.	Tibirita	Nte de Sant.	Bucarasica	Tolima	Valle de San Juan
Boyacá	Sativanorte	Cund.	Topaipí	Nte de Sant.	Cachirá	Tolima	Villahermosa
Boyacá	Sativasur	Cund.	Ubalá	Nte de Sant.	Cácota	Tolima	Villarrica
Boyacá	Siachoque	Cund.	Ubaque	Nte de Sant.	Chitagá	Valle del C.	Argelia
Boyacá	Socotá	Cund.	Une	Nte de Sant.	Cucutilla	Valle del C.	El Águila
Boyacá	Somondoco	Cund.	Venecia	Nte de Sant.	El Carmen	Valle del C.	El Cairo
Boyacá	Sora	Cund.	Vergara	Nte de Sant.	El Tarra	Valle del C.	El Dovio
Boyacá	Soracá	Cund.	Villagómez	Nte de Sant.	Gramalote	Valle del C.	Trujillo
Boyacá	Sotaquirá	Cund.	Villapinzón	Nte de Sant.	Hacarí		

Los municipios del segundo clúster (156), presentados en la tabla No 25, están ubicados principalmente en los departamentos periféricos incluyendo varios de la costa atlántica, de la costa pacífica, el sur y el oriente, con especial participación de municipios de los antiguos territorios nacionales. Estas entidades se caracterizan por una alta composición de población Étnica, que puede incluir indígenas, negros, mulatos y afrocolombianos, con una participación que supera el 40% para el 75% de estos municipios. A pesar de contar con una importante participación de Ecosistemas Estratégicos (superior al 20% en el 60% de los casos) las demás variables analizadas reflejan el bajo nivel de atención que han recibido por parte del Estado. Estas entidades presentan un IPM que los ubica, en el 90% de los casos, por encima de 70% superando de manera significativa al primer grupo. Además, se trata de municipios más dependientes de las transferencias, pero cuentan con mayor población urbana y una mayor participación de actividades económicas relativas a ICYS (21,5%) en comparación con las actividades AGCSP (15%).

Tabla No 25: Municipios pertenecientes al Clúster No 2

Depto	Municipio	Depto	Municipio	Depto	Municipio	Depto	Municipio
Amazonas	Puerto Nariño	Cauca	Caloto	Chocó	Nóvita	Magdalena	Sitionuevo
Antioquia	Arboletes	Cauca	Corinto	Chocó	Nuquí	Meta	Puerto Gaitán
Antioquia	Cáceres	Cauca	Guapi	Chocó	Quibdó	Nariño	Barbacoas
Antioquia	Murindó	Cauca	Inzá	Chocó	Río Iró	Nariño	Córdoba
Antioquia	Nechí	Cauca	Jambaló	Chocó	Río Quito	Nariño	Cumbal
Antioquia	Necoclí	Cauca	López	Chocó	Riosucio	Nariño	El Charco
Antioquia	San Juan de Urabá	Cauca	Morales	Chocó	Sipí	Nariño	Francisco Pizarro
Antioquia	Turbo	Cauca	Padilla	Chocó	Tadó	Nariño	Guachucal
Antioquia	Vigía del Fuerte	Cauca	Paéz	Chocó	Unguía	Nariño	La Tola
Antioquia	Yondó	Cauca	Patía	Chocó	Unión Panamericana	Nariño	Magüi
Antioquia	Zaragoza	Cauca	Piamonte	Córdoba	Ayapel	Nariño	Mallama
Atlántico	Campo de La Cruz	Cauca	Puracé	Córdoba	Chimá	Nariño	Mosquera
Atlántico	Luruaco	Cauca	San Sebastián	Córdoba	Chinú	Nariño	Olaya Herrera
Atlántico	Repelón	Cauca	Silvia	Córdoba	Lorica	Nariño	Ricaurte
Atlántico	Santa Lucía	Cauca	Suárez	Córdoba	Momil	Nariño	Roberto Payán
Atlántico	Suan	Cauca	Timbiquí	Córdoba	Moñitos	Nariño	San Andrés de Tumaco
Atlántico	Tubará	Cauca	Toribío	Córdoba	Pueblo Nuevo	Nariño	Santa Bárbara
Bolívar	Altos del Rosario	Cauca	Totoró	Córdoba	Puerto Escondido	Nariño	Santacruz
Bolívar	Arenal	Cauca	Villa Rica	Córdoba	Purísima	Putumayo	Orito
Bolívar	Calamar	Cesar	El Copey	Córdoba	San Andrés Sotavento	Putumayo	Puerto Caicedo
Bolívar	Cicuco	Cesar	Pueblo Bello	Córdoba	San Antero	Putumayo	Santiago
Bolívar	Hatillo de Loba	Cesar	Tamalameque	Córdoba	San Bernardo del Viento	Putumayo	Villagarzón
Bolívar	María La Baja	Chocó	Acandí	Guainía	Inírida	Risaralda	Pueblo Rico
Bolívar	Mompós	Chocó	Alto Baudó	La Guajira	Albania	Sucre	Coveñas
Bolívar	Regidor	Chocó	Atrato	La Guajira	Barrancas	Sucre	Palmito
Bolívar	Río Viejo	Chocó	Bagadó	La Guajira	Dibulla	Sucre	Sampué
Bolívar	San Cristóbal	Chocó	Bahía Solano	La Guajira	Distracción	Sucre	San Benito Abad
Bolívar	San Pablo	Chocó	Bajo Baudó	La Guajira	El Molino	Sucre	San Marcos
Bolívar	Santa Rosa	Chocó	Bojayá	La Guajira	Hatonuevo	Sucre	San Onofre
Bolívar	Soplaviento	Chocó	Cértogui	La Guajira	Maicao	Sucre	Santiago de Tolú
Bolívar	Talaigua Nuevo	Chocó	Condoto	La Guajira	Manaure	Tolima	Coyaima
Boyacá	Cubará	Chocó	El Cantón del San Pablo	La Guajira	Uribia	Tolima	Ortega
Boyacá	Güicán	Chocó	El Litoral del San Juan	La Guajira	Urumita	Valle del Cauca	Buenaventura
Boyacá	San Eduardo	Chocó	Istmina	Magdalena	Algarrobo	Vaupés	Carurú
Caldas	Marmato	Chocó	Juradó	Magdalena	Aracataca	Vaupés	Mitú
Caldas	Riosucio	Chocó	Lloró	Magdalena	Guamal	Vaupés	Taraira
Casanare	Orocué	Chocó	Medio Atrato	Magdalena	Pedraza	Vichada	Cumaribo
Cauca	Buenos Aires	Chocó	Medio Baudó	Magdalena	Puebloviejo	Vichada	La Primavera
Cauca	Caldono	Chocó	Medio San Juan	Magdalena	Remolino	Vichada	Santa Rosalía

El tercer clúster (378) (Tabla No 26) se compone de municipios cuya población urbana es mayor que en los grupos anteriores (50,7% en promedio) y se distribuyen a lo largo del territorio nacional. La participación de actividades económicas relativas a ICYS (26,4%) está ligeramente por encima de aquellas relacionadas con AGCSP (24%). A diferencia del Clúster no 2 estos municipios no tienen una presencia importante de PE ni de EE y su IPM es, en promedio, 20 puntos más bajo, lo cual coincide con unos niveles de cobertura en acueducto y alcantarillado más altos que los grupos

anteriores. Asimismo, es posible observar niveles de participación de sus recursos propios más elevados y una dependencia menor frente a las transferencias (66%).

Tabla No 26: Municipios pertenecientes al Clúster No 3

Depto	Municipio	Depto	Municipio	Depto	Municipio	Depto	Municipio
Amazonas	Leticia	Boyacá	Iza	Cund.	Chipaque	Putumayo	Sibundoy
Antioquia	Abriaquí	Boyacá	Jenesano	Cund.	Choachí	Quindío	Buenavista
Antioquia	Alejandro	Boyacá	La Capilla	Cund.	Chocontá	Quindío	Circasia
Antioquia	Amalfi	Boyacá	Miraflores	Cund.	Cucunubá	Quindío	Córdoba
Antioquia	Andes	Boyacá	Monguí	Cund.	El Colegio	Quindío	Filandia
Antioquia	Angelópolis	Boyacá	Moniquirá	Cund.	Fúquene	Quindío	Génova
Antioquia	Anorí	Boyacá	Muzo	Cund.	Gachalá	Quindío	Pijao
Antioquia	Belmira	Boyacá	Otanche	Cund.	Gachetá	Quindío	Salento
Antioquia	Betulia	Boyacá	Páez	Cund.	Granada	Risaralda	Apía
Antioquia	Briceño	Boyacá	Paz de Río	Cund.	Guachetá	Risaralda	Balboa
Antioquia	Campamento	Boyacá	Pesca	Cund.	Guaduas	Risaralda	Belén de Umbría
Antioquia	Cañasgordas	Boyacá	Puerto Boyacá	Cund.	Guataquí	Risaralda	Guática
Antioquia	Caracolí	Boyacá	Ramiriquí	Cund.	Guatavita	Risaralda	Marsella
Antioquia	Caramanta	Boyacá	Sáchica	Cund.	Guayabetal	Risaralda	Mistrató
Antioquia	Carepa	Boyacá	Samacá	Cund.	Lenguazaque	Risaralda	Quinchía
Antioquia	Chigorodó	Boyacá	San Luis de Gaceno	Cund.	Nilo	Risaralda	Santuario
Antioquia	Ciudad Bolívar	Boyacá	San Miguel de Sema	Cund.	Nimaima	Santander	Albania
Antioquia	Cocorná	Boyacá	Santa María	Cund.	Nocaima	Santander	Aratocha
Antioquia	Concordia	Boyacá	Santa Rosa de Viterbo	Cund.	Pacho	Santander	Barichara
Antioquia	Dabeiba	Boyacá	Santa Sofía	Cund.	Pandi	Santander	Betulia
Antioquia	Don Matías	Boyacá	Santana	Cund.	Paratebueno	Santander	Cabrera
Antioquia	Ebéjico	Boyacá	Soatá	Cund.	Quebradanegra	Santander	California
Antioquia	El Bagre	Boyacá	Socha	Cund.	Quetame	Santander	Capitanejo
Antioquia	El Santuario	Boyacá	Toca	Cund.	Quipile	Santander	Charalá
Antioquia	Fredonia	Boyacá	Tópaga	Cund.	San Bernardo	Santander	Cimitarra
Antioquia	Frontino	Boyacá	Tununguá	Cund.	San Francisco	Santander	Contratación
Antioquia	Gómez Plata	Boyacá	Zetaquirá	Cund.	San Juan de Río Seco	Santander	Curití
Antioquia	Granada	Caldas	Aguadas	Cund.	Sesquilé	Santander	El Playón
Antioquia	Guadalupe	Caldas	Anserma	Cund.	Silvania	Santander	Florián
Antioquia	Heliconia	Caldas	Aranzazu	Cund.	Subachoque	Santander	Guadalupe
Antioquia	Hispania	Caldas	Belalcázar	Cund.	Suesca	Santander	Guapotá
Antioquia	Ituango	Caldas	La Merced	Cund.	Sutatausa	Santander	Güepsa
Antioquia	Jardín	Caldas	Marquetalia	Cund.	Tocaima	Santander	Jesús María
Antioquia	Jericó	Caldas	Marulanda	Cund.	Útica	Santander	La Belleza
Antioquia	Maceo	Caldas	Neira	Cund.	Vianí	Santander	La Paz
Antioquia	Montebello	Caldas	Norcasia	Cund.	Zipacón	Santander	Lebrija
Antioquia	Peñol	Caldas	Pácora	Guaviare	San José del Guaviare	Santander	Oiba
Antioquia	Pueblorrico	Caldas	Palestina	Huila	Agrado	Santander	Pinchote
Antioquia	Puerto Nare	Caldas	Pensilvania	Huila	Aipe	Santander	Puente Nacional
Antioquia	Puerto Triunfo	Caldas	Salamina	Huila	Algeciras	Santander	Puerto Parra
Antioquia	Remedios	Caldas	Supía	Huila	Altamira	Santander	Puerto Wilches
Antioquia	San Andrés de Cuerquía	Caldas	Victoria	Huila	Baraya	Santander	Sabana de Torres
Antioquia	San Carlos	Caldas	Viterbo	Huila	Campoalegre	Santander	San Vicente de Chucurí
Antioquia	San José de La Montaña	Caquetá	Albania	Huila	Garzón	Santander	Simacota
Antioquia	San Luis	Caquetá	Belén de Los Andaquíes	Huila	Gigante	Santander	Valle de San José

Antioquia	San Rafael	Caquetá	El Doncello	Huila	Hobo	Santander	Vélez
Antioquia	San Roque	Caquetá	Morelia	Huila	La Plata	Santander	Vetas
Antioquia	Santa Bárbara	Caquetá	Puerto Rico	Huila	Paicol	Santander	Villanueva
Antioquia	Santa Rosa de Osos	Caquetá	San Vicente del Caguán	Huila	Palermo	Santander	Zapatoca
Antioquia	Santo Domingo	Casanare	Aguazul	Huila	Pitalito	Sucre	Buenavista
Antioquia	Segovia	Casanare	Maní	Huila	Rivera	Sucre	Corozal
Antioquia	Támesis	Casanare	Paz de Ariporo	Huila	San Agustín	Sucre	Galeras
Antioquia	Tarazá	Casanare	Sabanalarga	Huila	Tesalia	Sucre	Los Palmitos
Antioquia	Tarso	Casanare	Sácama	Huila	Timaná	Sucre	Morroa
Antioquia	Titiribí	Casanare	Tauramena	Huila	Yaguará	Sucre	San Juan de Betulia
Antioquia	Toledo	Cauca	Piendamó	La Guajira	Fonseca	Sucre	San Luis de Sincé
Antioquia	Uramita	Cauca	Timbío	La Guajira	Riohacha	Sucre	San Pedro
Antioquia	Urao	Cesar	Agustín Codazzi	La Guajira	San Juan del Cesar	Sucre	Tolú Viejo
Antioquia	Valdivia	Cesar	Astrea	La Guajira	Villanueva	Tolima	Alpujarra
Antioquia	Valparaíso	Cesar	Becerril	Magdalena	Ciénaga	Tolima	Ambalema
Antioquia	Vegachí	Cesar	Bosconia	Magdalena	El Banco	Tolima	Armero
Antioquia	Yalí	Cesar	Chiriguaná	Magdalena	El Retén	Tolima	Cajamarca
Antioquia	Yolombó	Cesar	Curumaní	Magdalena	Fundación	Tolima	Chaparral
Arauca	Arauca	Cesar	El Paso	Magdalena	Pivijay	Tolima	Dolores
Arauca	Cravo Norte	Cesar	Gamarra	Magdalena	Plato	Tolima	Fresno
Arauca	Fortul	Cesar	La Gloria	Magdalena	Tenerife	Tolima	Guamo
Arauca	Saravena	Cesar	La Jagua de Ibirico	Meta	Barranca de Upía	Tolima	Líbano
Arauca	Tame	Cesar	La Paz	Meta	Cabuyaro	Tolima	Natagaima
Atlántico	Candelaria	Cesar	Manauare	Meta	Castilla La Nueva	Tolima	Piedras
Atlántico	Manatí	Cesar	Pailitas	Meta	Cubarral	Tolima	Planadas
Atlántico	Palmar de Varela	Cesar	Pelaya	Meta	Granada	Tolima	Purificación
Atlántico	Polonuevo	Cesar	Río de Oro	Meta	Guamal	Tolima	Saldaña
Atlántico	Sabanagrande	Cesar	San Diego	Meta	Restrepo	Tolima	Suárez
Atlántico	Santo Tomás	Cesar	San Martín	Meta	San Juan de Arama	Tolima	Venadillo
Atlántico	Usiacurí	Chocó	El Carmen de Atrato	Nariño	Belén	Valle del C.	Alcalá
Bolívar	Arjona	Córdoba	Buenavista	Nariño	Gualmatán	Valle del C.	Ansermanuevo
Bolívar	Cantagallo	Córdoba	Cereté	Nariño	Ipiales	Valle del C.	Bolívar
Bolívar	Clemencia	Córdoba	Ciénaga de Oro	Nariño	La Unión	Valle del C.	Caicedonia
Bolívar	El Carmen de Bolívar	Córdoba	La Apartada	Nariño	Nariño	Valle del C.	Calima
Bolívar	Magangué	Córdoba	Montelíbano	Nariño	Puerres	Valle del C.	Dagua
Bolívar	Norosí	Córdoba	Montería	Nariño	Pupiales	Valle del C.	La Cumbre
Bolívar	San Jacinto	Córdoba	Planeta Rica	Nariño	San Pablo	Valle del C.	La Victoria
Bolívar	San Juan Nepomuceno	Córdoba	Puerto Libertador	Nariño	Sandoná	Valle del C.	Obando
Bolívar	Santa Catalina	Córdoba	Sahagún	Nariño	Túquerres	Valle del C.	Restrepo
Bolívar	Santa Rosa del Sur	Córdoba	San José de Ure	Nte de Sant.	Ábrego	Valle del C.	Riofrío
Bolívar	Zambrano	Córdoba	Tierralta	Nte de Sant.	Chinácota	Valle del C.	San Pedro
Boyacá	Arcabuco	Córdoba	Tuchín	Nte de Sant.	Convención	Valle del C.	Sevilla
Boyacá	Belén	Cund.	Albán	Nte de Sant.	Durania	Valle del C.	Toro
Boyacá	Boavita	Cund.	Anolaima	Nte de Sant.	El Zulia	Valle del C.	Ulloa
Boyacá	Busbanzá	Cund.	Apulo	Nte de Sant.	Puerto Santander	Valle del C.	Versalles
Boyacá	Chinavita	Cund.	Arbeláez	Nte de Sant.	San Cayetano	Valle del C.	Vijes
Boyacá	Ciénega	Cund.	Beltrán	Nte de Sant.	Santiago	Valle del C.	Yotoco
Boyacá	Corrales	Cund.	Bojacá	Putumayo	Colón	Vichada	Puerto Carreño
Boyacá	El Espino	Cund.	Cachipay	Putumayo	Puerto Asís		
Boyacá	Floresta	Cund.	Cáqueza	Putumayo	San Francisco		

Los municipios del cuarto grupo (164) (Tabla No 27) son las entidades de nivel local que mejores resultados presentan en los diferentes indicadores analizados, por lo que en este grupo se ubican, entre otras, las ciudades intermedias y grandes más importantes, como es el caso de las capitales de departamento. En primera medida se trata de municipios y distritos donde hay una mayor predominancia de población urbana, cuyas actividades económicas más sobresalientes son las relativas a ICYS (47%). Por tener predominancia urbana, su IPM y la dependencia frente a las transferencias (47%) son los más bajos de todos los grupos.

Tabla No 27: Municipios pertenecientes al Clúster No 4

Depto	Municipio	Depto	Municipio	Depto	Municipio	Depto	Municipio
Antioquia	Amagá	Bogotá	Bogotá	Cund.	Girardot	Risaralda	La Virginia
Antioquia	Apartadó	Bolívar	Cartagena	Cund.	Guasca	Risaralda	Pereira
Antioquia	Barbosa	Bolívar	Turbaco	Cund.	La Calera	Risaralda	Santa Rosa de Cabal
Antioquia	Bello	Boyacá	Chiquinquirá	Cund.	La Mesa	San Andrés y Prov.	Providencia
Antioquia	Caldas	Boyacá	Duitama	Cund.	La Vega	Santander	Barbosa
Antioquia	Carolina	Boyacá	Garagoa	Cund.	Madrid	Santander	Barrancabermeja
Antioquia	Caucasia	Boyacá	Guateque	Cund.	Mosquera	Santander	Bucaramanga
Antioquia	Cisneros	Boyacá	Nobsa	Cund.	Nemocón	Santander	Floridablanca
Antioquia	Copacabana	Boyacá	Paipa	Cund.	Puerto Salgar	Santander	Girón
Antioquia	El Carmen de Viboral	Boyacá	Sogamoso	Cund.	Ricaurte	Santander	Málaga
Antioquia	Entrerrios	Boyacá	Tibasosa	Cund.	Sibaté	Santander	Piedecuesta
Antioquia	Envigado	Boyacá	Tunja	Cund.	Simijaca	Santander	San Gil
Antioquia	Girardota	Boyacá	Tuta	Cund.	Soacha	Santander	Socorro
Antioquia	Guarne	Boyacá	Villa de Leyva	Cund.	Sopó	Sucre	Sincelejo
Antioquia	Guatapé	Caldas	Chinchiná	Cund.	Tabio	Tolima	Carmen de Apicalá
Antioquia	Itagüí	Caldas	La Dorada	Cund.	Tenjo	Tolima	Coello
Antioquia	La Ceja	Caldas	Manizales	Cund.	Tocancipá	Tolima	Espinal
Antioquia	La Estrella	Caldas	Villamaría	Cund.	Villa de San Diego de Ubaté	Tolima	Flandes
Antioquia	La Pintada	Caquetá	Florencia	Cund.	Villeta	Tolima	Honda
Antioquia	La Unión	Casanare	Monterrey	Cund.	Zipaquirá	Tolima	Ibagué
Antioquia	Marinilla	Casanare	Villanueva	Huila	Neiva	Tolima	Lérida
Antioquia	Medellín	Casanare	Yopal	Magdalena	Santa Marta	Tolima	Melgar
Antioquia	Puerto Berrío	Cauca	Guachené	Meta	Acacías	Tolima	San Sebastián de Mariquita
Antioquia	Retiro	Cauca	Miranda	Meta	Cumaral	Valle del C.	Andalucía
Antioquia	Rionegro	Cauca	Popayán	Meta	Puerto López	Valle del C.	Bugalagrande
Antioquia	Sabaneta	Cauca	Puerto Tejada	Meta	San Carlos de Guaroa	Valle del C.	Cali
Antioquia	San Jerónimo	Cauca	Santander de Quilichao	Meta	San Martín	Valle del C.	Candelaria
Antioquia	San Pedro de Los Milagros	Cesar	Aguachica	Meta	Villavicencio	Valle del C.	Cartago
Antioquia	Santafé de Antioquia	Cesar	San Alberto	Nariño	Pasto	Valle del C.	El Cerrito
Antioquia	Sonsón	Cesar	Valledupar	Norte de S.	Cúcuta	Valle del C.	Florida
Antioquia	Sopetrán	Cund.	Agua de Dios	Norte de S.	Los Patios	Valle del C.	Ginebra
Antioquia	Venecia	Cund.	Anapoima	Norte de S.	Ocaña	Valle del C.	Guacarí
Antioquia	Yarumal	Cund.	Cajicá	Norte de S.	Pamplona	Valle del C.	Guadalajara de Buga
Atlántico	Baranoa	Cund.	Chía	Norte de S.	Villa del Rosario	Valle del C.	Jamundí
Atlántico	Barranquilla	Cund.	Cogua	Putumayo	Mocoa	Valle del C.	La Unión
Atlántico	Galapa	Cund.	Cota	Quindío	Armenia	Valle del C.	Palmira
Atlántico	Juan de Acosta	Cund.	El Rosal	Quindío	Calarcá	Valle del C.	Pradera

Atlántico	Malambo	Cund.	Facatativá	Quindío	La Tebaida	Valle del C.	Roldanillo
Atlántico	Puerto Colombia	Cund.	Funza	Quindío	Montenegro	Valle del C.	Tuluá
Atlántico	Sabanalarga	Cund.	Fusagasugá	Quindío	Quimbaya	Valle del C.	Yumbo
Atlántico	Soledad	Cund.	Gachancipá	Risaralda	Dosquebradas	Valle del C.	Zarzal

Regímenes diferenciados en materia de funciones y relaciones intergubernamentales para los grupos municipales

Como se mencionó anteriormente, la clasificación de las entidades territoriales tuvo como propósito principal la definición de regímenes diferenciados en materia funcional para cada una de las categorías resultantes. Por tal motivo, las variables utilizadas en la agrupación sirvieron como referencia para definir las funciones de inversión pública en las que deberían enfatizar los grupos municipales y departamentales, y que en el último caso se deberían llevar a cabo en el cumplimiento de sus responsabilidades de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad frente a sus municipios. En la descripción de cada uno de los grupos tanto municipales como departamentales también se hicieron evidentes las fortalezas y las debilidades que los caracterizan y los vínculos intergubernamentales que se pueden derivar de ellas.

La categorización de los municipios permitió concluir que debido a las características de los dos primeros conjuntos estas entidades deberían enfatizar en funciones relativas, en primera medida a los sectores que se concentran en el IPM como son las condiciones educativas, de salud, trabajo, vivienda, servicios públicos domiciliarios y de infancia y adolescencia, en un contexto de predominancia rural. Además de garantizar el acceso a bienes y servicios públicos básicos, estas entidades también deberían orientarse a fortalecer la economía del sector rural y garantizar su mejora continua, y a incentivar el desarrollo de otro tipo de actividades, que dependiendo del caso pudieran representar algún potencial en materia de industria, comercio o servicios. De igual manera, y dado que el segundo grupo se caracteriza por una mayor presencia de poblaciones étnicas y ecosistemas estratégicos sus funciones deberían, además, estar condicionadas por factores culturales y ambientales y por los marcos normativos que los rigen.

Sin embargo, dados los bajos niveles de recaudo de estas entidades y su alta dependencia frente a los recursos provenientes de la nación se trata de municipios que requieren un gran apoyo por parte de los otros dos niveles del Estado. En especial porque sus necesidades demandan inversiones importantes en términos de infraestructura principalmente en las zonas rurales, y las transferencias sirven para cubrir solamente los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico.

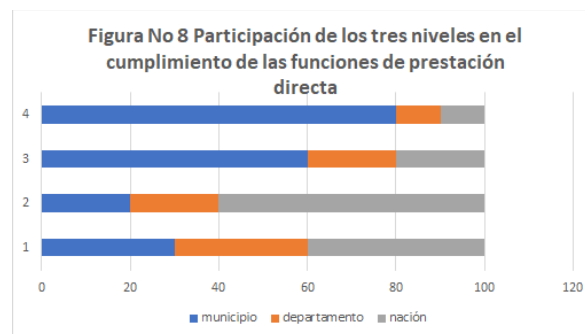
Estas entidades exigen un rol más activo tanto del departamento como de la nación en actividades de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. El propósito principal debería ser garantizar el cumplimiento de estas funciones mediante una focalización más precisa de las políticas y los programas nacionales y departamentales en estos territorios. En segunda medida, los otros niveles territoriales, en particular los departamentos, deberían estar preparados para asumir las funciones municipales cuando no existan capacidades suficientes en el nivel local y para gestionar apoyos de otros países y del sector privado y la academia a nivel nacional e internacional.

El tercer grupo se diferencia de los dos anteriores porque sus índices en general son mejores y sus funciones relativas a los sectores contenidos en el IPM y al incentivo de la economía deben lograr un equilibrio entre las zonas rurales y urbanas. Estos municipios deberían orientar el desarrollo de sus funciones a prestar atención a la promoción de las actividades económicas de su territorio relativas a Industria, Comercio y Servicios en una proporción similar a la promoción de las actividades propias del sector rural igual que en el caso de las funciones relacionadas con el IPM. Además, debido a que hay una mayor presencia de población urbana estas entidades deberán preocuparse también por funciones relacionadas con la infraestructura vial y el equipamiento urbano en los demás sectores. No obstante, y debido a que el nivel de necesidad de estos municipios puede ser menor en comparación con los clústeres anteriores y que el nivel de recursos es más alto, se trata de entidades que probablemente requieran de un menor apoyo por parte de los otros niveles del Estado. Asimismo, dado su nivel de ingreso fiscal serían buenos candidatos para conformar esquemas de asociatividad territorial conducentes a mejorar su capacidad de respuesta frente a estas y las demás funciones asignadas a los municipios en Colombia, para lo cual podrían recibir incentivos y respaldo por parte tanto de la Nación como del departamento.

En el último clúster se agruparon los entes locales de predominancia urbana que incluyen los municipios medianos y las grandes ciudades de nuestro país, como es el caso de las capitales de departamento. Debido a su tamaño y las capacidades fiscales, administrativas y técnicas de la mayoría de ellas se trata de entidades que podrían asumir no solo las funciones que se asocian a las variables a partir de las cuales se realizó esta clasificación, sino todo el conjunto de funciones que han sido asignadas al nivel local en Colombia. Por lo que el entorno, las necesidades y la complejidad inherentes a cada entidad deberían incidir en la priorización de estas funciones las cuales en general tendrán un énfasis urbano. Además, y dado que la participación de PE y EE es

más alta en promedio que para el clúster no 3 estos territorios deberían prestar más atención a estas temáticas en un contexto de predominancia urbana. Adicionalmente, para el cumplimiento de sus obligaciones, si bien se trataría de entidades autosuficientes, las condiciones del contexto regional podrían obligarlas a trabajar en articulación con otras entidades de la misma clase y en el caso de los grandes centros urbanos con los entes circundantes, a través de la conformación de esquemas de asociatividad territorial.

En la figura No 8 se puede observar cuál podría ser el grado de participación de los tres niveles del Estado en las funciones de prestación directa tomando en cuenta cada uno de los grupos municipales obtenidos. Como se mencionó antes la nación debería tener una mayor participación en este tipo de funciones, hoy asignadas en su totalidad a los municipios, en los municipios del segundo clúster y menor participación en los del clúster No 4. También se puede observar una mayor participación del departamento en el clúster No 1 y su menor participación en el clúster No 4.



Además de los grupos anteriores, en Colombia todavía existen territorios de nivel local que no han sido reconocidos como entidades territoriales y por lo tanto no entran en ninguno de los cuatro grupos mencionados. Las “áreas no municipalizadas” están presentes y abarcan importantes proporciones territoriales de los departamentos de Amazonas, Guaviare y Vaupés. Aunque estos territorios no se reconocen en la Constitución Política de 1991, son mencionadas en otras normas de carácter nacional (Ley 1551 de 2013, Decreto Nacional 632 de 2018). Las razones por las que no se han formalizado puede responder a dos explicaciones principales, la primera porque no alcanzan a cumplir los requisitos de población y de recursos que les permitiría convertirse en municipios, o porque no se ha expedido el marco normativo apropiado para formalizarlas. Este análisis permitió concluir que la mejor alternativa para estos territorios debería ser la de convertirse

en Entidades Territoriales Indígenas. Este tipo de entidades cuya posibilidad de creación se estableció en el artículo 329 de la Constitución, todavía no es posible ya que su creación no fue autorizada mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

Categorización departamental y regímenes diferenciados

La categorización de los departamentos (Tabla No 28) arrojó una clasificación que comenzó por el conjunto mejor ubicado en todos los indicadores. El primer grupo (9) se caracteriza por ser el más poblado, contar con el promedio más bajo en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (11,9%) y gozar de los niveles más altos de cobertura en servicios de acueducto y alcantarillado (81% en promedio) de los tres grupos estudiados. Además, es el conjunto de entidades que menos dependen de las transferencias que gira la nación (43.4%) y donde la participación en la economía de las actividades relativas a industria manufacturera, comercio y servicios tiene el nivel más elevado de los tres grupos (44 %).

Tabla No 28: Clústeres departamentales identificados

Clúster	No de departamentos	Departamentos
1	9	Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda, Santander, Valle del Cauca, Atlántico, San Andrés y Providencia.
2	17	Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cesar, Córdoba, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Sucre, Norte de Santander, Cauca, Tolima, Putumayo.
3	6	Chocó, Amazonas, Guainía, La Guajira, Vichada, Vaupés
Total	32	

El segundo conjunto es el más numeroso (17) cuyos departamentos se ubican principalmente en la costa norte y al sur y oriente de Colombia y sus indicadores los posicionan en un lugar medio entre el clúster 1 y el 3. En primera medida, en estas entidades se duplica el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas si se las compara con el primer grupo (24,4%), pero representan la mitad del índice que caracteriza al tercero. Presentan una menor participación de actividades económicas relativas a Industria, Comercio y Servicios (26,9) y una mayor presencia de actividades económicas relacionadas con Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca en contraste con el Clúster No 1. Además, la dependencia frente a las transferencias es superior frente a la del primer clúster (68%), su composición étnica es similar a la del primer grupo (14%), pero cuentan con mayor

presencia de áreas protegidas y enfrentan una mayor proporción de municipios débiles (58%), pero significativamente más baja que la del tercer clúster.

El clúster No 3 es el grupo más pequeño (6) y se compone principalmente de departamentos que en el pasado fueron intendencias o comisarías. En comparación con los otros conjuntos, estas entidades se encuentran en la peor posición en especial en lo referente al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (55%) el cual más que duplica el del segundo clúster y cuadruplica el del primero. Cuentan con la mayor presencia de poblaciones étnicas, de los tres grupos (52,4%) concentran una proporción importante de las áreas protegidas nacionales, presentan la dependencia más alta frente a los recursos de transferencias que gira la nación, y cuentan con una proporción bastante alta de municipios y territorios débiles (89,3%). Varias de estas entidades (Amazonas, Vaupés y Guainía) se componen en una porción importante de su territorio de áreas no municipalizadas.

Regímenes diferenciados y relaciones intergubernamentales para los grupos departamentales

La categorización departamental, se realizó tomando en cuenta que la importancia del nivel intermedio está fundada en el papel de apoyo que debería cumplir para garantizar el correcto funcionamiento de los otros dos niveles territoriales, la Nación y el Municipio. No obstante, y dado que las funciones que lo vinculan con la nación no están en cuestión en este análisis, la categorización propuesta lo ubicó principalmente en su relación con los municipios de su territorio. De los tres grupos obtenidos se encontró que los clústeres que más se diferencian son el 1 y el 3 en tanto agruparon a los departamentos más fuertes (9 departamentos) en el primer caso y a los más débiles (6 departamentos) en el segundo. El grupo más grande (17 departamentos) fue el clúster No 2 donde están los departamentos que se ubicaron en la zona media en la mayoría de sus indicadores.

Del primer grupo o categoría forman parte los departamentos con los mayores niveles de capacidad del país, tanto en lo concerniente a la economía como a las capacidades del sector público, que en general son las entidades intermedias donde históricamente se han dirigido las políticas de desarrollo económico de este país. Dadas estas características, el sector público debería orientar sus responsabilidades al impulso de la economía no solo a nivel local, sino, principalmente, a nivel metropolitano y regional. En el proceso deberá tomarse en cuenta la presencia de centros urbanos

importantes que han desbordado significativamente la órbita de sus ámbitos territoriales y han alcanzado territorios aledaños, constituyendo zonas metropolitanas de relevancia económica, social, ambiental y geográfica. Por lo que estos departamentos deberían participar activamente en el apoyo a proyectos de alcance supra local, orientados tanto al fortalecimiento de la economía como a la provisión de bienes y servicios sociales alrededor del ámbito metropolitano.

Al tratarse de territorios de predominancia urbana existe una mayor probabilidad de enfrentar problemas de carácter ambiental, de infraestructura urbana y de presión poblacional por la mayor demanda de servicios como vivienda, vías, transporte, educación y salud. Ya que este tipo de dinámicas pueden resolverse más fácilmente mediante la conformación de esquemas asociativos de nivel local, el nivel intermedio debería tener un papel activo en estos procesos y también en la conformación de esquemas asociativos de nivel intermedio. No obstante, dado que el nivel de capacidad de estos departamentos es el más consolidado, podría no ser necesario definir un conjunto específico de competencias, en tanto se trata de entidades que pueden asumir la totalidad de las funciones descritas para este nivel territorial de acuerdo con la necesidad y la disponibilidad de recursos.

El clúster No 2 es el conjunto más numeroso y con índices que lo ubican entre el clúster 1 y 3. Por sus particularidades estos territorios deberían cumplir un rol muy activo en la asistencia técnica y administrativa a sus municipios débiles, ya que son más numerosos que en el primer grupo. También deberían brindar un apoyo importante para las dinámicas económicas rurales que son las más predominantes de las tres categorías. Debido a que sus territorios cuentan con una mayor presencia de áreas protegidas se debería profundizar su rol como autoridad ambiental. Finalmente, dados los mayores niveles de NBI y que las coberturas de servicios como Acueducto y Alcantarillado son inferiores, estos departamentos deberían servir de apoyo al desarrollo de proyectos de infraestructura en sus municipios, con el fin de mejorar estos indicadores. Se deberían focalizar esfuerzos y recursos para atender la vivienda, y mejorar las coberturas de acueducto y alcantarillado tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. El papel del nivel intermedio debería implicar también el apoyo a sus municipios organizados en esquemas asociativos y el incentivo a los que aún no lo estén. En su defecto, estos departamentos deberían llevar a cabo acciones directas de complementariedad de la acción municipal, en los casos más difíciles deberían estar preparados para asumir funciones municipales en subsidiariedad del nivel local y también

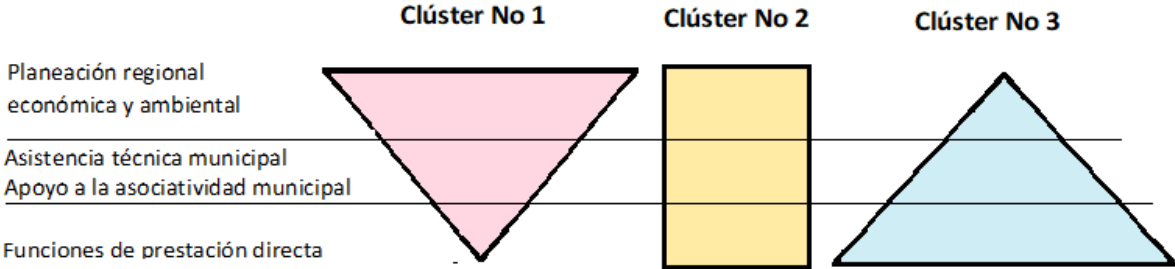
serían departamentos con una mayor participación en el ejercicio de funciones de alcance local que no se puedan asignar a los municipios más débiles de su territorio.

El clúster No 3 concentra los departamentos más atípicos. Debido a sus características sociales, ambientales y económicas, la prioridad de estas entidades territoriales debería ser apoyar, bajo lógicas de complementariedad, concurrencia, y subsidiariedad, el cumplimiento de las funciones a las entidades territoriales del nivel local que los componen. Esto incluye en primera medida, garantizar la adecuada provisión de bienes y servicios esenciales para las comunidades que habitan sus territorios. Lo cual implica, por un lado, velar por la infraestructura de vivienda, acueducto y alcantarillado mínima requerida, y que forman parte de las funciones municipales. Por el otro, deberían garantizar el acceso a los servicios de salud y educación como le corresponde como ente intermedio. No obstante, es necesario tomar en cuenta que el cumplimiento de estas responsabilidades debe articularse con las lógicas culturales correspondientes a las comunidades indígenas y afro que se encuentran en su interior. Pero, además, se debe considerar que dichos bienes y servicios deberán ser provistos principalmente en zonas rurales de difícil acceso cuyo abastecimiento puede ser más costoso.

Estas entidades también deberían servir de soporte para sus municipios y áreas no municipalizadas en la generación de opciones productivas y de sustento de las comunidades, como por ejemplo las que responden a potencialidades turísticas y a iniciativas agrícolas de autoconsumo y para intercambio comunitario y comercial. Finalmente, dado que estos territorios también presentan importantes deficiencias económicas igual que sus municipios, lo más probable es que para garantizar estos propósitos deban apoyarse fuertemente en programas y proyectos nacionales, y en recursos y diversos tipos de ayudas que puedan provenir del sector privado, cooperación internacional y el sector académico.

En la figura No 9 se muestra cuál sería la participación de los departamentos de cada uno de los grupos obtenidos en el cumplimiento de las funciones o conjuntos de funciones que le corresponde cumplir a un nivel intermedio. De acuerdo con ello vemos que los integrantes del clúster No 3 deben dedicarle la mayoría de su esfuerzo al desempeño de funciones de prestación directa, muchas de las cuales hoy son de los municipios. El clúster No 2 se puede ocupar proporcionalmente de los tres tipos de responsabilidades y el Clúster No 1 se puede dedicar principalmente a las lógicas relativas a la planeación económica y ambiental.

Figura No 9: participación de los diferentes clústeres en cada una de los grupos funcionales departamentales



Annex No 1: Clusterización municipal

Departamento	Entidad	cluster
Amazonas	Leticia	3
Amazonas	Puerto Nariño	2
Antioquia	Abejorral	1
Antioquia	Abriaquí	3
Antioquia	Aleandría	3
Antioquia	Amagá	4
Antioquia	Amalfi	3
Antioquia	Andes	3
Antioquia	Angelópolis	3
Antioquia	Angostura	1
Antioquia	Anorí	3
Antioquia	Anzá	1
Antioquia	Apartadó	4
Antioquia	Arboletes	2
Antioquia	Argelia	1
Antioquia	Armenia	1
Antioquia	Barbosa	4
Antioquia	Bello	4
Antioquia	Belmira	3
Antioquia	Betania	1
Antioquia	Betulia	3
Antioquia	Briceño	3
Antioquia	Buriticá	1
Antioquia	Cáceres	2
Antioquia	Caicedo	1
Antioquia	Caldas	4
Antioquia	Campamento	3
Antioquia	Cañasgordas	3
Antioquia	Caracolí	3
Antioquia	Caramanta	3
Antioquia	Carepa	3
Antioquia	Carolina	4
Antioquia	Caucasia	4
Antioquia	Chigorodó	3
Antioquia	Cisneros	4
Antioquia	Ciudad Bolívar	3
Antioquia	Cocorná	3
Antioquia	Concepción	1
Antioquia	Concordia	3
Antioquia	Copacabana	4
Antioquia	Dabeiba	3
Antioquia	Don Matías	3
Antioquia	Ebéjico	3
Antioquia	El Bagre	3
Antioquia	El Carmen de Viboral	4
Antioquia	El Santuario	3
Antioquia	Entrerrios	4
Antioquia	Envigado	4
Antioquia	Fredonia	3
Antioquia	Frontino	3
Antioquia	Giraldo	1
Antioquia	Girardota	4
Antioquia	Gómez Plata	3
Antioquia	Granada	3
Antioquia	Guadalupe	3
Antioquia	Guarne	4
Antioquia	Guatapé	4
Antioquia	Heliconia	3
Antioquia	Hispania	3
Antioquia	Itagüí	4

Antioquia	Ituango	3
Antioquia	Jardín	3
Antioquia	Jericó	3
Antioquia	La Ceja	4
Antioquia	La Estrella	4
Antioquia	La Pintada	4
Antioquia	La Unión	4
Antioquia	Liborina	1
Antioquia	Maceo	3
Antioquia	Marinilla	4
Antioquia	Medellín	4
Antioquia	Montebello	3
Antioquia	Murindó	2
Antioquia	Mutatá	1
Antioquia	Nariño	1
Antioquia	Nechí	2
Antioquia	Necoclí	2
Antioquia	Olaya	1
Antioquia	Peñol	3
Antioquia	Peque	1
Antioquia	Pueblorrico	3
Antioquia	Puerto Berrío	4
Antioquia	Puerto Nare	3
Antioquia	Puerto Triunfo	3
Antioquia	Remedios	3
Antioquia	Retiro	4
Antioquia	Rionegro	4
Antioquia	Sabanalarga	1
Antioquia	Sabaneta	4
Antioquia	Salgar	1
Antioquia	San Andrés de Cuerquía	3
Antioquia	San Carlos	3
Antioquia	San Francisco	1
Antioquia	San Jerónimo	4
Antioquia	San José de La Montaña	3
Antioquia	San Juan de Urabá	2
Antioquia	San Luis	3
Antioquia	San Pedro de Los Milagros	4
Antioquia	San Pedro de Urabá	1
Antioquia	San Rafael	3
Antioquia	San Roque	3
Antioquia	San Vicente	1
Antioquia	Santa Bárbara	3
Antioquia	Santa Rosa de Osos	3
Antioquia	Santafé de Antioquia	4
Antioquia	Santo Domingo	3
Antioquia	Segovia	3
Antioquia	Sonsón	4
Antioquia	Sopetrán	4
Antioquia	Támesis	3
Antioquia	Tarazá	3
Antioquia	Tarso	3
Antioquia	Titiribí	3
Antioquia	Toledo	3
Antioquia	Turbo	2
Antioquia	Uramita	3
Antioquia	Urrao	3
Antioquia	Valdivia	3
Antioquia	Valparaíso	3
Antioquia	Vegachí	3
Antioquia	Venecia	4
Antioquia	Vigía del Fuerte	2
Antioquia	Yalí	3

Antioquia	Yarumal	4
Antioquia	Yolombó	3
Antioquia	Yondó	2
Antioquia	Zaragoza	2
Arauca	Arauca	3
Arauca	Araucuita	1
Arauca	Cravo Norte	3
Arauca	Fortul	3
Arauca	Puerto Rondón	1
Arauca	Saravena	3
Arauca	Tame	3
Atlántico	Baranoa	4
Atlántico	Barranquilla	4
Atlántico	Campo de La Cruz	2
Atlántico	Candelaria	3
Atlántico	Galapa	4
Atlántico	Juan de Acosta	4
Atlántico	Luruaco	2
Atlántico	Malambo	4
Atlántico	Manatí	3
Atlántico	Palmar de Varela	3
Atlántico	Piojó	1
Atlántico	Polonuevo	3
Atlántico	Ponedera	1
Atlántico	Puerto Colombia	4
Atlántico	Repelón	2
Atlántico	Sabanagrande	3
Atlántico	Sabanalarga	4
Atlántico	Santa Lucía	2
Atlántico	Santo Tomás	3
Atlántico	Soledad	4
Atlántico	Suan	2
Atlántico	Tubará	2
Atlántico	Usiacurí	3
Bogotá	Bogotá	4
Bolívar	Achí	1
Bolívar	Altos del Rosario	2
Bolívar	Arenal	2
Bolívar	Arjona	3
Bolívar	Arroyohondo	1
Bolívar	Barranco de Loba	1
Bolívar	Calamar	2
Bolívar	Cantagallo	3
Bolívar	Cartagena	4
Bolívar	Cicuco	2
Bolívar	Clemencia	3
Bolívar	Córdoba	1
Bolívar	El Carmen de Bolívar	3
Bolívar	El Guamo	1
Bolívar	El Peñón	1
Bolívar	Hatillo de Loba	2
Bolívar	Magangué	3
Bolívar	Mahates	1
Bolívar	Margarita	1
Bolívar	María La Baja	2
Bolívar	Mompós	2
Bolívar	Montecristo	1
Bolívar	Morales	1
Bolívar	Norosí	3
Bolívar	Pinillos	1
Bolívar	Regidor	2
Bolívar	Río Viejo	2
Bolívar	San Cristóbal	2

Bolívar	San Estanislao	1
Bolívar	San Fernando	1
Bolívar	San Jacinto	3
Bolívar	San Jacinto del Cauca	1
Bolívar	San Juan Nepomuceno	3
Bolívar	San Martín de Loba	1
Bolívar	San Pablo	2
Bolívar	Santa Catalina	3
Bolívar	Santa Rosa	2
Bolívar	Santa Rosa del Sur	3
Bolívar	Simití	1
Bolívar	Soplaviento	2
Bolívar	Talaigua Nuevo	2
Bolívar	Tiquisio	1
Bolívar	Turbaco	4
Bolívar	Turbaná	1
Bolívar	Villanueva	1
Bolívar	Zambrano	3
Boyacá	Almeida	1
Boyacá	Aquitania	1
Boyacá	Arcabuco	3
Boyacá	Belén	3
Boyacá	Berbeo	1
Boyacá	Betéitiva	1
Boyacá	Boavita	3
Boyacá	Boyacá	1
Boyacá	Briceño	1
Boyacá	Buenavista	1
Boyacá	Busbanzá	3
Boyacá	Caldas	1
Boyacá	Campohermoso	1
Boyacá	Cerinza	1
Boyacá	Chinavita	3
Boyacá	Chiquinquirá	4
Boyacá	Chíquiza	1
Boyacá	Chiscas	1
Boyacá	Chita	1
Boyacá	Chitaraque	1
Boyacá	Chivatá	1
Boyacá	Chivor	1
Boyacá	Ciénega	3
Boyacá	Cómbita	1
Boyacá	Coper	1
Boyacá	Corrales	3
Boyacá	Covarachía	1
Boyacá	Cubará	2
Boyacá	Cucaita	1
Boyacá	Cúitva	1
Boyacá	Duitama	4
Boyacá	El Cocuy	1
Boyacá	El Espino	3
Boyacá	Firavitoba	1
Boyacá	Floresta	3
Boyacá	Gachantivá	1
Boyacá	Gámeza	1
Boyacá	Garagoa	4
Boyacá	Guacamayas	1
Boyacá	Guateque	4
Boyacá	Guayatá	1
Boyacá	Güicán	2
Boyacá	Iza	3
Boyacá	Jenesano	3
Boyacá	Jericó	1

Boyacá	La Capilla	3
Boyacá	La Uvita	1
Boyacá	La Victoria	1
Boyacá	Labranzagrande	1
Boyacá	Macanal	1
Boyacá	Maripí	1
Boyacá	Miraflores	3
Boyacá	Mongua	1
Boyacá	Monguí	3
Boyacá	Moniquirá	3
Boyacá	Motavita	1
Boyacá	Muzo	3
Boyacá	Nobsa	4
Boyacá	Nuevo Colón	1
Boyacá	Oicatá	1
Boyacá	Otanche	3
Boyacá	Pachavita	1
Boyacá	Páez	3
Boyacá	Paipa	4
Boyacá	Pajarito	1
Boyacá	Panqueba	1
Boyacá	Pauna	1
Boyacá	Paya	1
Boyacá	Paz de Río	3
Boyacá	Pesca	3
Boyacá	Pisba	1
Boyacá	Puerto Boyacá	3
Boyacá	Quípama	1
Boyacá	Ramiriquí	3
Boyacá	Ráquira	1
Boyacá	Rondón	1
Boyacá	Saboyá	1
Boyacá	Sáchica	3
Boyacá	Samacá	3
Boyacá	San Eduardo	2
Boyacá	San José de Pare	1
Boyacá	San Luis de Gaceno	3
Boyacá	San Mateo	1
Boyacá	San Miguel de Sema	3
Boyacá	San Pablo de Borbur	1
Boyacá	Santa María	3
Boyacá	Santa Rosa de Viterbo	3
Boyacá	Santa Sofía	3
Boyacá	Santana	3
Boyacá	Sativanorte	1
Boyacá	Sativasur	1
Boyacá	Siachoque	1
Boyacá	Soatá	3
Boyacá	Socha	3
Boyacá	Socotá	1
Boyacá	Sogamoso	4
Boyacá	Somondoco	1
Boyacá	Sora	1
Boyacá	Soracá	1
Boyacá	Sotaquirá	1
Boyacá	Susacón	1
Boyacá	Sutamarchán	1
Boyacá	Sutatenza	1
Boyacá	Tasco	1
Boyacá	Tenza	1
Boyacá	Tibaná	1
Boyacá	Tibasosa	4
Boyacá	Tinjacá	1

Boyacá	Tipacoque	1
Boyacá	Toca	3
Boyacá	Togüí	1
Boyacá	Tópaga	3
Boyacá	Tota	1
Boyacá	Tunja	4
Boyacá	Tununguá	3
Boyacá	Turmequé	1
Boyacá	Tuta	4
Boyacá	Tutazá	1
Boyacá	Umbita	1
Boyacá	Ventaquemada	1
Boyacá	Villa de Leyva	4
Boyacá	Viracachá	1
Boyacá	Zetaquirá	3
Caldas	Aguadas	3
Caldas	Anserma	3
Caldas	Aranzazu	3
Caldas	Belalcázar	3
Caldas	Chinchiná	4
Caldas	Filadelfia	1
Caldas	La Dorada	4
Caldas	La Merced	3
Caldas	Manizales	4
Caldas	Manzanares	1
Caldas	Marmato	2
Caldas	Marquetalia	3
Caldas	Marulanda	3
Caldas	Neira	3
Caldas	Norcasia	3
Caldas	Pácora	3
Caldas	Palestina	3
Caldas	Pensilvania	3
Caldas	Riosucio	2
Caldas	Risaralda	1
Caldas	Salamina	3
Caldas	Samaná	1
Caldas	San José	1
Caldas	Supía	3
Caldas	Victoria	3
Caldas	Villamaría	4
Caldas	Viterbo	3
Caquetá	Albania	3
Caquetá	Belén de Los Andaquíes	3
Caquetá	Cartagena del Chairá	1
Caquetá	Curillo	1
Caquetá	El Doncello	3
Caquetá	El Paujil	1
Caquetá	Florencia	4
Caquetá	La Montañita	1
Caquetá	Milán	1
Caquetá	Morelia	3
Caquetá	Puerto Rico	3
Caquetá	San José del Fragua	1
Caquetá	San Vicente del Caguán	3
Caquetá	Solano	1
Caquetá	Solita	1
Caquetá	Valparaíso	1
Casanare	Aguazul	3
Casanare	Chámeza	1
Casanare	Hato Corozal	1
Casanare	La Salina	1
Casanare	Maní	3

Casanare	Monterrey	4
Casanare	Nunchía	1
Casanare	Orocué	2
Casanare	Paz de Ariporo	3
Casanare	Pore	1
Casanare	Recetor	1
Casanare	Sabanalarga	3
Casanare	Sácama	3
Casanare	San Luis de Palenque	1
Casanare	Támara	1
Casanare	Tauramena	3
Casanare	Trinidad	1
Casanare	Villanueva	4
Casanare	Yopal	4
Cauca	Almaguer	1
Cauca	Argelia	1
Cauca	Balboa	1
Cauca	Bolívar	1
Cauca	Buenos Aires	2
Cauca	Cajibío	1
Cauca	Caldono	2
Cauca	Caloto	2
Cauca	Corinto	2
Cauca	El Tambo	1
Cauca	Florencia	1
Cauca	Guachené	4
Cauca	Guapi	2
Cauca	Inzá	2
Cauca	Jambaló	2
Cauca	La Sierra	1
Cauca	La Vega	1
Cauca	López	2
Cauca	Mercaderes	1
Cauca	Miranda	4
Cauca	Morales	2
Cauca	Padilla	2
Cauca	Paéz	2
Cauca	Patía	2
Cauca	Piamonte	2
Cauca	Piendamó	3
Cauca	Popayán	4
Cauca	Puerto Tejada	4
Cauca	Puracé	2
Cauca	Rosas	1
Cauca	San Sebastián	2
Cauca	Santa Rosa	1
Cauca	Santander de Quilichao	4
Cauca	Silvia	2
Cauca	Sotará	1
Cauca	Suárez	2
Cauca	Sucre	1
Cauca	Timbío	3
Cauca	Timbiquí	2
Cauca	Toribío	2
Cauca	Totoró	2
Cauca	Villa Rica	2
Cesar	Aguachica	4
Cesar	Agustín Codazzi	3
Cesar	Astrea	3
Cesar	Becerril	3
Cesar	Bosconia	3
Cesar	Chimichagua	1
Cesar	Chiriguaná	3

Cesar	Curumaní	3
Cesar	El Copey	2
Cesar	El Paso	3
Cesar	Gamarra	3
Cesar	González	1
Cesar	La Gloria	3
Cesar	La Jagua de Ibirico	3
Cesar	La Paz	3
Cesar	Manaure	3
Cesar	Pailitas	3
Cesar	Pelaya	3
Cesar	Pueblo Bello	2
Cesar	Río de Oro	3
Cesar	San Alberto	4
Cesar	San Diego	3
Cesar	San Martín	3
Cesar	Tamalameque	2
Cesar	Valledupar	4
Chocó	Acandí	2
Chocó	Alto Baudó	2
Chocó	Atrato	2
Chocó	Bagadó	2
Chocó	Bahía Solano	2
Chocó	Bajo Baudó	2
Chocó	Bojayá	2
Chocó	Carmen del Darién	1
Chocó	Cértogui	2
Chocó	Condoto	2
Chocó	El Cantón del San Pablo	2
Chocó	El Carmen de Atrato	3
Chocó	El Litoral del San Juan	2
Chocó	Istmina	2
Chocó	Juradó	2
Chocó	Lloró	2
Chocó	Medio Atrato	2
Chocó	Medio Baudó	2
Chocó	Medio San Juan	2
Chocó	Nóvita	2
Chocó	Nuquí	2
Chocó	Quibdó	2
Chocó	Río Iró	2
Chocó	Río Quito	2
Chocó	Riosucio	2
Chocó	San José del Palmar	1
Chocó	Sipí	2
Chocó	Tadó	2
Chocó	Unguía	2
Chocó	Unión Panamericana	2
Córdoba	Ayapel	2
Córdoba	Buenavista	3
Córdoba	Canalete	1
Córdoba	Cereté	3
Córdoba	Chimá	2
Córdoba	Chinú	2
Córdoba	Ciénaga de Oro	3
Córdoba	Cotorra	1
Córdoba	La Apartada	3
Córdoba	Lórica	2
Córdoba	Los Córdoba	1
Córdoba	Momil	2
Córdoba	Montelíbano	3
Córdoba	Montería	3
Córdoba	Moñitos	2

Córdoba	Planeta Rica	3
Córdoba	Pueblo Nuevo	2
Córdoba	Puerto Escondido	2
Córdoba	Puerto Libertador	3
Córdoba	Purísima	2
Córdoba	Sahagún	3
Córdoba	San Andrés Sotavento	2
Córdoba	San Antero	2
Córdoba	San Bernardo del Viento	2
Córdoba	San Carlos	1
Córdoba	San José de Ure	3
Córdoba	San Pelayo	1
Córdoba	Tierralta	3
Córdoba	Tuchín	3
Córdoba	Valencia	1
Cundinamarca	Agua de Dios	4
Cundinamarca	Albán	3
Cundinamarca	Anapoima	4
Cundinamarca	Anolaima	3
Cundinamarca	Apulo	3
Cundinamarca	Arbeláez	3
Cundinamarca	Beltrán	3
Cundinamarca	Bituima	1
Cundinamarca	Bojacá	3
Cundinamarca	Cabrera	1
Cundinamarca	Cachipay	3
Cundinamarca	Cajicá	4
Cundinamarca	Caparrapí	1
Cundinamarca	Cáqueza	3
Cundinamarca	Carmen de Carupa	1
Cundinamarca	Chaguaní	1
Cundinamarca	Chía	4
Cundinamarca	Chipaque	3
Cundinamarca	Choachí	3
Cundinamarca	Chocontá	3
Cundinamarca	Cogua	4
Cundinamarca	Cota	4
Cundinamarca	Cucunubá	3
Cundinamarca	El Colegio	3
Cundinamarca	El Peñón	1
Cundinamarca	El Rosal	4
Cundinamarca	Facatativá	4
Cundinamarca	Fómeque	1
Cundinamarca	Fosca	1
Cundinamarca	Funza	4
Cundinamarca	Fúquene	3
Cundinamarca	Fusagasugá	4
Cundinamarca	Gachalá	3
Cundinamarca	Gachancipá	4
Cundinamarca	Gachetá	3
Cundinamarca	Gama	1
Cundinamarca	Girardot	4
Cundinamarca	Granada	3
Cundinamarca	Guachetá	3
Cundinamarca	Guaduas	3
Cundinamarca	Guasca	4
Cundinamarca	Guataquí	3
Cundinamarca	Guatavita	3
Cundinamarca	Guayabal de Siquima	1
Cundinamarca	Guayabetal	3
Cundinamarca	Gutiérrez	1
Cundinamarca	Jerusalén	1
Cundinamarca	Junín	1

Cundinamarca	La Calera	4
Cundinamarca	La Mesa	4
Cundinamarca	La Palma	1
Cundinamarca	La Peña	1
Cundinamarca	La Vega	4
Cundinamarca	Lenguazaque	3
Cundinamarca	Machetá	1
Cundinamarca	Madrid	4
Cundinamarca	Manta	1
Cundinamarca	Medina	1
Cundinamarca	Mosquera	4
Cundinamarca	Nariño	1
Cundinamarca	Nemocón	4
Cundinamarca	Nilo	3
Cundinamarca	Nimaima	3
Cundinamarca	Nocaima	3
Cundinamarca	Pacho	3
Cundinamarca	Paime	1
Cundinamarca	Pandi	3
Cundinamarca	Paratebuena	3
Cundinamarca	Pasca	1
Cundinamarca	Puerto Salgar	4
Cundinamarca	Pulí	1
Cundinamarca	Quebradanegra	3
Cundinamarca	Quetame	3
Cundinamarca	Quipile	3
Cundinamarca	Ricaurte	4
Cundinamarca	San Antonio del Tequendama	1
Cundinamarca	San Bernardo	3
Cundinamarca	San Cayetano	1
Cundinamarca	San Francisco	3
Cundinamarca	San Juan de Río Seco	3
Cundinamarca	Sasaima	1
Cundinamarca	Sesquilé	3
Cundinamarca	Sibaté	4
Cundinamarca	Silvania	3
Cundinamarca	Simijaca	4
Cundinamarca	Soacha	4
Cundinamarca	Sopó	4
Cundinamarca	Subachoque	3
Cundinamarca	Suesca	3
Cundinamarca	Supatá	1
Cundinamarca	Susa	1
Cundinamarca	Sutatausa	3
Cundinamarca	Tabio	4
Cundinamarca	Tausa	1
Cundinamarca	Tena	1
Cundinamarca	Tenjo	4
Cundinamarca	Tibacuy	1
Cundinamarca	Tibirita	1
Cundinamarca	Tocaima	3
Cundinamarca	Tocancipá	4
Cundinamarca	Topaipí	1
Cundinamarca	Ubalá	1
Cundinamarca	Ubaque	1
Cundinamarca	Une	1
Cundinamarca	Útica	3
Cundinamarca	Venecia	1
Cundinamarca	Vergara	1
Cundinamarca	Vianí	3
Cundinamarca	Villa de San Diego de Ubate	4
Cundinamarca	Villagómez	1
Cundinamarca	Villapinzón	1

Cundinamarca	Villeta	4
Cundinamarca	Viotá	1
Cundinamarca	Yacopí	1
Cundinamarca	Zipacón	3
Cundinamarca	Zipacquirá	4
Guainía	Inírida	2
Guaviare	Calamar	1
Guaviare	El Retorno	1
Guaviare	Miraflores	1
Guaviare	San José del Guaviare	3
Huila	Acevedo	1
Huila	Agrado	3
Huila	Aipe	3
Huila	Algeciras	3
Huila	Altamira	3
Huila	Baraya	3
Huila	Campoalegre	3
Huila	Colombia	1
Huila	Elías	1
Huila	Garzón	3
Huila	Gigante	3
Huila	Guadalupe	1
Huila	Hobo	3
Huila	Iquirá	1
Huila	Isnos	1
Huila	La Argentina	1
Huila	La Plata	3
Huila	Nátaga	1
Huila	Neiva	4
Huila	Oporapa	1
Huila	Paicol	3
Huila	Palermo	3
Huila	Palestina	1
Huila	Pital	1
Huila	Pitalito	3
Huila	Rivera	3
Huila	Saladoblanco	1
Huila	San Agustín	3
Huila	Santa María	1
Huila	Suaza	1
Huila	Tarqui	1
Huila	Tello	1
Huila	Teruel	1
Huila	Tesalia	3
Huila	Timaná	3
Huila	Villavieja	1
Huila	Yaguará	3
La Guajira	Albania	2
La Guajira	Barrancas	2
La Guajira	Dibulla	2
La Guajira	Distracción	2
La Guajira	El Molino	2
La Guajira	Fonseca	3
La Guajira	Hatonuevo	2
La Guajira	La Jagua del Pilar	1
La Guajira	Maicao	2
La Guajira	Manaure	2
La Guajira	Riohacha	3
La Guajira	San Juan del Cesar	3
La Guajira	Uribia	2
La Guajira	Urumita	2
La Guajira	Villanueva	3
Magdalena	Algarrobo	2

Magdalena	Aracataca	2
Magdalena	Ariguani	1
Magdalena	Cerro San Antonio	1
Magdalena	Chibolo	1
Magdalena	Ciénaga	3
Magdalena	Concordia	1
Magdalena	El Banco	3
Magdalena	El Piñón	1
Magdalena	El Retén	3
Magdalena	Fundación	3
Magdalena	Guamal	2
Magdalena	Nueva Granada	1
Magdalena	Pedraza	2
Magdalena	Pijiño del Carmen	1
Magdalena	Pivijay	3
Magdalena	Plato	3
Magdalena	Puebloviejo	2
Magdalena	Remolino	2
Magdalena	Sabanas de San Ángel	1
Magdalena	Salamina	1
Magdalena	San Sebastián de Buenavista	1
Magdalena	San Zenón	1
Magdalena	Santa Ana	1
Magdalena	Santa Bárbara de Pinto	1
Magdalena	Santa Marta	4
Magdalena	Sitionuevo	2
Magdalena	Tenerife	3
Magdalena	Zapayán	1
Magdalena	Zona Bananera	1
Meta	Acacias	4
Meta	Barranca de Upía	3
Meta	Cabuyaro	3
Meta	Castilla La Nueva	3
Meta	Cubarral	3
Meta	Cumaral	4
Meta	El Calvario	1
Meta	El Castillo	1
Meta	El Dorado	1
Meta	Fuente de Oro	1
Meta	Granada	3
Meta	Guamal	3
Meta	La Macarena	1
Meta	Lejanías	1
Meta	Mapiripán	1
Meta	Mesetas	1
Meta	Puerto Concordia	1
Meta	Puerto Gaitán	2
Meta	Puerto Lleras	1
Meta	Puerto López	4
Meta	Puerto Rico	1
Meta	Restrepo	3
Meta	San Carlos de Guaroa	4
Meta	San Juan de Arama	3
Meta	San Juanito	1
Meta	San Martín	4
Meta	Uribe	1
Meta	Villavicencio	4
Meta	Vistahermosa	1
Nariño	Albán	1
Nariño	Aldana	1
Nariño	Ancuyá	1
Nariño	Arboleda	1
Nariño	Barbacoas	2

Nariño	Belén	3
Nariño	Buesaco	1
Nariño	Chachagüí	1
Nariño	Colón	1
Nariño	Consacá	1
Nariño	Contadero	1
Nariño	Córdoba	2
Nariño	Cuaspué	1
Nariño	Cumbal	2
Nariño	Cumbitara	1
Nariño	El Charco	2
Nariño	El Peñol	1
Nariño	El Rosario	1
Nariño	El Tablón de Gómez	1
Nariño	El Tambo	1
Nariño	Francisco Pizarro	2
Nariño	Funes	1
Nariño	Guachucal	2
Nariño	Guaitarilla	1
Nariño	Gualmatán	3
Nariño	Iles	1
Nariño	Imués	1
Nariño	Ipiales	3
Nariño	La Cruz	1
Nariño	La Florida	1
Nariño	La Llanada	1
Nariño	La Tola	2
Nariño	La Unión	3
Nariño	Leiva	1
Nariño	Linares	1
Nariño	Los Andes	1
Nariño	Magüí	2
Nariño	Mallama	2
Nariño	Mosquera	2
Nariño	Nariño	3
Nariño	Olaya Herrera	2
Nariño	Ospina	1
Nariño	Pasto	4
Nariño	Policarpa	1
Nariño	Potosí	1
Nariño	Providencia	1
Nariño	Puerres	3
Nariño	Pupiales	3
Nariño	Ricaurte	2
Nariño	Roberto Payán	2
Nariño	Samaniego	1
Nariño	San Andrés de Tumaco	2
Nariño	San Bernardo	1
Nariño	San Lorenzo	1
Nariño	San Pablo	3
Nariño	San Pedro de Cartago	1
Nariño	Sandoná	3
Nariño	Santa Bárbara	2
Nariño	Santacruz	2
Nariño	Sapuyes	1
Nariño	Taminango	1
Nariño	Tangua	1
Nariño	Túquerres	3
Nariño	Yacuanquer	1
Norte de Santander	Ábrego	3
Norte de Santander	Arboledas	1
Norte de Santander	Bochalema	1
Norte de Santander	Bucarasica	1

Norte de Santander	Cachirá	1
Norte de Santander	Cácota	1
Norte de Santander	Chinácota	3
Norte de Santander	Chitagá	1
Norte de Santander	Convención	3
Norte de Santander	Cúcuta	4
Norte de Santander	Cucutilla	1
Norte de Santander	Durania	3
Norte de Santander	El Carmen	1
Norte de Santander	El Tarra	1
Norte de Santander	El Zulia	3
Norte de Santander	Gramalote	1
Norte de Santander	Hacarí	1
Norte de Santander	Herrán	1
Norte de Santander	La Esperanza	1
Norte de Santander	La Playa	1
Norte de Santander	Labateca	1
Norte de Santander	Los Patios	4
Norte de Santander	Lourdes	1
Norte de Santander	Mutiscua	1
Norte de Santander	Ocaña	4
Norte de Santander	Pamplona	4
Norte de Santander	Pamplonita	1
Norte de Santander	Puerto Santander	3
Norte de Santander	Ragonvalia	1
Norte de Santander	Salazar	1
Norte de Santander	San Calixto	1
Norte de Santander	San Cayetano	3
Norte de Santander	Santiago	3
Norte de Santander	Sardinata	1
Norte de Santander	Silos	1
Norte de Santander	Teorama	1
Norte de Santander	Tibú	1
Norte de Santander	Toledo	1
Norte de Santander	Villa Caro	1
Norte de Santander	Villa del Rosario	4
Putumayo	Colón	3
Putumayo	Mocoa	4
Putumayo	Orító	2
Putumayo	Puerto Asís	3
Putumayo	Puerto Caicedo	2
Putumayo	Puerto Guzmán	1
Putumayo	Puerto Leguizamo	1
Putumayo	San Francisco	3
Putumayo	San Miguel	1
Putumayo	Santiago	2
Putumayo	Sibundoy	3
Putumayo	Valle del Guamuez	1
Putumayo	Villagarzón	2
Quindío	Armenia	4
Quindío	Buenavista	3
Quindío	Calarcá	4
Quindío	Circasia	3
Quindío	Córdoba	3
Quindío	Filandia	3
Quindío	Génova	3
Quindío	La Tebaida	4
Quindío	Montenegro	4
Quindío	Pijao	3
Quindío	Quimbaya	4
Quindío	Salento	3
Risaralda	Apía	3
Risaralda	Balboa	3

Risaralda	Belén de Umbría	3
Risaralda	Dosquebradas	4
Risaralda	Guática	3
Risaralda	La Celia	1
Risaralda	La Virginia	4
Risaralda	Marsella	3
Risaralda	Mistrató	3
Risaralda	Pereira	4
Risaralda	Pueblo Rico	2
Risaralda	Quinchía	3
Risaralda	Santa Rosa de Cabal	4
Risaralda	Santuario	3
San Andrés y Providencia	Providencia	4
Santander	Aguada	1
Santander	Albania	3
Santander	Aratoca	3
Santander	Barbosa	4
Santander	Barichara	3
Santander	Barrancabermeja	4
Santander	Betulia	3
Santander	Bolívar	1
Santander	Bucaramanga	4
Santander	Cabrera	3
Santander	California	3
Santander	Capitanejo	3
Santander	Carcasí	1
Santander	Cepitá	1
Santander	Cerrito	1
Santander	Charalá	3
Santander	Charta	1
Santander	Chima	1
Santander	Chipatá	1
Santander	Cimitarra	3
Santander	Concepción	1
Santander	Confines	1
Santander	Contratación	3
Santander	Coromoro	1
Santander	Curití	3
Santander	El Carmen de Chucurí	1
Santander	El Guacamayo	1
Santander	El Peñón	1
Santander	El Playón	3
Santander	Encino	1
Santander	Enciso	1
Santander	Florián	3
Santander	Floridablanca	4
Santander	Galán	1
Santander	Gámbita	1
Santander	Girón	4
Santander	Guaca	1
Santander	Guadalupe	3
Santander	Guapotá	3
Santander	Guavatá	1
Santander	Güepsa	3
Santander	Hato	1
Santander	Jesús María	3
Santander	Jordán	1
Santander	La Belleza	3
Santander	La Paz	3
Santander	Landázuri	1
Santander	Lebrija	3
Santander	Los Santos	1
Santander	Macaravita	1

Santander	Málaga	4
Santander	Matanza	1
Santander	Mogotes	1
Santander	Molagavita	1
Santander	Ocamonte	1
Santander	Oiba	3
Santander	Onzaga	1
Santander	Palmar	1
Santander	Palmas del Socorro	1
Santander	Páramo	1
Santander	Piedecuesta	4
Santander	Pinchote	3
Santander	Puente Nacional	3
Santander	Puerto Parra	3
Santander	Puerto Wilches	3
Santander	Rionegro	1
Santander	Sabana de Torres	3
Santander	San Andrés	1
Santander	San Benito	1
Santander	San Gil	4
Santander	San Joaquín	1
Santander	San José de Miranda	1
Santander	San Miguel	1
Santander	San Vicente de Chucurí	3
Santander	Santa Bárbara	1
Santander	Santa Helena del Opón	1
Santander	Simacota	3
Santander	Socorro	4
Santander	Suaita	1
Santander	Sucre	1
Santander	Suratá	1
Santander	Tona	1
Santander	Valle de San José	3
Santander	Vélez	3
Santander	Vetas	3
Santander	Villanueva	3
Santander	Zapatoca	3
Sucre	Buenavista	3
Sucre	Cáimito	1
Sucre	Chalán	1
Sucre	Colosó	1
Sucre	Corozal	3
Sucre	Coveñas	2
Sucre	El Roble	1
Sucre	Galeras	3
Sucre	Guaranda	1
Sucre	La Unión	1
Sucre	Los Palmitos	3
Sucre	Majagual	1
Sucre	Morroa	3
Sucre	Ovejas	1
Sucre	Palmito	2
Sucre	Sampués	2
Sucre	San Benito Abad	2
Sucre	San Juan de Betulia	3
Sucre	San Luis de Sincé	3
Sucre	San Marcos	2
Sucre	San Onofre	2
Sucre	San Pedro	3
Sucre	Santiago de Tolú	2
Sucre	Sincelejo	4
Sucre	Sucre	1
Sucre	Tolú Viejo	3

Tolima	Alpujarra	3
Tolima	Alvarado	1
Tolima	Ambalema	3
Tolima	Anzoátegui	1
Tolima	Armero	3
Tolima	Ataco	1
Tolima	Cajamarca	3
Tolima	Carmen de Apicalá	4
Tolima	Casabianca	1
Tolima	Chaparral	3
Tolima	Coello	4
Tolima	Coyaima	2
Tolima	Cunday	1
Tolima	Dolores	3
Tolima	Espinal	4
Tolima	Falan	1
Tolima	Flandes	4
Tolima	Fresno	3
Tolima	Guamo	3
Tolima	Herveo	1
Tolima	Honda	4
Tolima	Ibagué	4
Tolima	Icononzo	1
Tolima	Lérida	4
Tolima	Líbano	3
Tolima	Melgar	4
Tolima	Murillo	1
Tolima	Natagaima	3
Tolima	Ortega	2
Tolima	Palocabildo	1
Tolima	Piedras	3
Tolima	Planadas	3
Tolima	Prado	1
Tolima	Purificación	3
Tolima	Rioblanco	1
Tolima	Roncesvalles	1
Tolima	Rovira	1
Tolima	Saldaña	3
Tolima	San Antonio	1
Tolima	San Luis	1
Tolima	San Sebastián de Mariquita	4
Tolima	Santa Isabel	1
Tolima	Suárez	3
Tolima	Valle de San Juan	1
Tolima	Venadillo	3
Tolima	Villahermosa	1
Tolima	Villarrica	1
Valle del Cauca	Alcalá	3
Valle del Cauca	Andalucía	4
Valle del Cauca	Ansermanuevo	3
Valle del Cauca	Argelia	1
Valle del Cauca	Bolívar	3
Valle del Cauca	Buenaventura	2
Valle del Cauca	Bugalagrande	4
Valle del Cauca	Caicedonia	3
Valle del Cauca	Cali	4
Valle del Cauca	Calima	3
Valle del Cauca	Candelaria	4
Valle del Cauca	Cartago	4
Valle del Cauca	Dagua	3
Valle del Cauca	El Águila	1
Valle del Cauca	El Cairo	1
Valle del Cauca	El Cerrito	4

Valle del Cauca	El Dovio	1
Valle del Cauca	Florida	4
Valle del Cauca	Ginebra	4
Valle del Cauca	Guacarí	4
Valle del Cauca	Guadalajara de Buga	4
Valle del Cauca	Jamundí	4
Valle del Cauca	La Cumbre	3
Valle del Cauca	La Unión	4
Valle del Cauca	La Victoria	3
Valle del Cauca	Obando	3
Valle del Cauca	Palmira	4
Valle del Cauca	Pradera	4
Valle del Cauca	Restrepo	3
Valle del Cauca	Riofrío	3
Valle del Cauca	Roldanillo	4
Valle del Cauca	San Pedro	3
Valle del Cauca	Sevilla	3
Valle del Cauca	Toro	3
Valle del Cauca	Trujillo	1
Valle del Cauca	Tuluá	4
Valle del Cauca	Ulloa	3
Valle del Cauca	Versalles	3
Valle del Cauca	Vijes	3
Valle del Cauca	Yotoco	3
Valle del Cauca	Yumbo	4
Valle del Cauca	Zarzal	4
Vaupés	Carurú	2
Vaupés	Mitú	2
Vaupés	Taraira	2
Vichada	Cumaribo	2
Vichada	La Primavera	2
Vichada	Puerto Carreño	3
Vichada	Santa Rosalía	2