

Las Fallas de la Descentralización Administrativa en Colombia: Una Aproximación desde el
Concepto de la Presencia Diferenciada del Estado en el Departamento del Chocó entre los
periodos 2018 a 2022

The Failures of Administrative Decentralization in Colombia: An Approach from the
Concept of the Differential Presence of the State in the Department of Chocó between the
periods 2018 to 2022

Keidy Liseth Murillo Perea

Daniela Gisell Pizarro Bello

María Cristina Trejo Orozco

Monografía

Asesor

Juan Esteban Vásquez Vera

Universidad EAFIT

Escuela de Derecho

Derecho

Medellín 2022

Tabla de Contenido

Resumen.....	4
Introducción.....	5
Capítulo I: Descentralización administrativa desde la Constitución Política de 1991 de Colombia.....	8
1.1 Antecedentes históricos, políticos, sociales y jurídicos de la descentralización administrativa en Colombia.....	8
1.2 Surgimiento de la descentralización administrativa en Colombia en la Constitución Política de 1991.....	11
1.3 La descentralización desde la doctrina administrativa	14
1.3.1 Desde el derecho comparado.....	14
1.3.2 Desde la doctrina colombiana.....	16
1.3.3 Categorías de la descentralización administrativa.....	17
1.4 Autonomía territorial en Colombia.....	18
1.5 Jurisprudencia sobre la descentralización administrativa en Colombia desde 1991.....	21
1.6 Aplicación normativa de la descentralización administrativa y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.....	23
Capítulo II: Presencia diferenciada del Estado.....	29
2.1 La presencia diferenciada del Estado: una definición en construcción.....	29
2.2 Definición de presencia diferenciada del Estado desde la doctrina colombiana.....	29
Capítulo III: Las fallas de la descentralización administrativa en Colombia desde la Constitución Política de 1991.....	33
3.1. Regulación tardía de la descentralización administrativa.....	33
3.2 Arraigo al centralismo.....	34
3.3 Limitación de la autonomía territorial.....	35
3.4 Falta de una definición clara del funcionamiento de los conceptos de Estado unitario y descentralización administrativa.....	37
3.5. Falta de voluntad política en la aplicación de la descentralización administrativa.....	39
3.6 Desarrollo ineficaz de los departamentos.....	41

Capítulo IV: Estudio de caso: departamento del Chocó.....	44
4.1 Conceptualización del objeto de estudio.....	44
4.1.1 Chocó: historia, geografía, cultura y afrocolombianidad.....	44
4.1.2 Presencia diferenciada del Estado: necesidades básicas insatisfechas en el departamento del Chocó	48
4.2 Desarrollo del estudio: investigación documental, análisis e interpretación.....	52
4.2.1 Relación entre las fallas de la descentralización administrativa y el concepto de presencia diferenciada del Estado en el caso del Chocó.....	52
4.2.1.1 Relación entre la falla del apego a 1886 y la presencia diferenciada del Estado.....	53
4.2.1.2 Relación entre la falla en la eficiencia departamental y la presencia diferenciada del Estado en el Chocó.....	56
4.2.1.3 Relación entre la falla sobre los límites a la autonomía territorial y la presencia diferenciada del Estado en el Chocó	60
4.2.2 Trabajo de archivo: estudio de actos administrativos del departamento del Chocó de 2021 a 2022.....	63
Capítulo V: Conclusiones.....	70
Bibliografía.....	73
Anexos.....	81

RESUMEN

Colombia es un Estado social de derecho y como república unitaria descentralizada desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, sigue siendo todavía, de cierta manera, una de las asignaturas pendientes en ciertos territorios, específicamente en el departamento del Chocó, una de las zonas con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas, así como una de las más golpeadas por la presencia dominante de grupos al margen de la ley en el territorio. De ahí nace esta propuesta de investigación que explora el concepto de presencia diferenciada del Estado, al que atribuye una consecuencia de posible *falla* en el proceso de descentralización administrativa, la cual propicia una vulneración masiva de derechos humanos fundamentales. Así pues, se analiza la relación entre las fallas de la descentralización administrativa y la presencia diferenciada del Estado en el departamento del Chocó con miras a determinar sus causas y a proponer medidas que sirvan para contrarrestar la situación.

Palabras claves: Descentralización, Presencia Diferenciada del Estado, entidades territoriales, Descentralización Administrativa, exclusión, autonomía, Estado de Cosas Inconstitucionales, Constitución Política de Colombia de 1991, Chocó, afrocolombianidad, desigualdad, vulneración de derechos.

La República sólo existe, y eso a medias, en las ciudades. A mucho andar llega hasta las villas y allí se atranca. (Villegas, Sánchez, Rodríguez, Revelo & Espinosa, 2011, p. 1).

INTRODUCCIÓN

En el artículo primero de la Constitución Política de 1991 se define al Estado colombiano como un “Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Constitución Política, 1991). En relación con esto, entre los términos “unitario” y “descentralización con autonomía” han surgido diversos debates, puesto que dichos conceptos parecen ser dicotómicos y encontrar un balance armónico entre ambos es aún una construcción. Lo anterior, encuentra fundamento en que la presencia del Estado en todo el territorio colombiano es una intención que no se cumple ni se desarrolla de manera total ni uniforme.

La descentralización administrativa hace referencia a la transferencia de funciones a personas jurídicas públicas diferentes del Estado; por su parte, la presencia diferenciada del Estado se refiere a la manera distinta en la que los aparatos del Estado hacen presencia en las diferentes regiones del país; tal como lo manifiesta González en su texto *¿Colapso Parcial o Presencia Diferenciada del Estado? Una Mirada desde la Historia:*

Es un fenómeno que da cuenta de que el funcionamiento y la organización de las agencias estatales son diferentes en las regiones más integradas del país, en las regiones marginales y en las regiones en proceso de articulación al conjunto de la nación (2003, p.13)

Sumado a esto, la descentralización, específicamente aquella de tipo administrativa, parece ser un proceso en construcción que por lo pronto promete no acabar. Por esto, ha tenido avances, pero también retrocesos debido a las fallas que esta presenta. En consecuencia, ha influido en la configuración del fenómeno de la presencia diferenciada del Estado que, si bien históricamente ha estado presente en las regiones periféricas del país, aparece como una consecuencia de una aplicación sesgada de la descentralización administrativa. Por lo anterior, se toma el departamento del Chocó como caso de estudio por su historia, su legado colonial y por ser uno de los departamentos más desiguales del país por su alto índice de necesidades básicas insatisfechas.

Por lo anteriormente expuesto, el presente trabajo busca responder la siguiente pregunta problema: ¿Qué relación existe entre las fallas de la descentralización administrativa y la presencia diferenciada del Estado en el departamento del Chocó y cuáles razones explican dicha relación? Por medio del cumplimiento del objetivo general, el cual es, aproximar los conceptos de fallas en la descentralización administrativa desde la Constitución Política de Colombia de 1991 y el concepto de presencia diferenciada del Estado.

En relación con la metodología aplicada, es de tipo cualitativa, específicamente, se usa el estudio de caso y la investigación documental a partir del rastreo bibliográfico y el trabajo de archivo: actos administrativos. Lo anterior delimitado al sector social: la salud, la educación y el saneamiento básico. Sin embargo, de antemano es pertinente aclarar que algunos de estos sectores no se manifiestan en todo el rastreo bibliográfico y en el trabajo de archivo.

Con el fin de abordar el objetivo anteriormente mencionado, este trabajo se compone de cinco partes: En la primera, se explica los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la descentralización y como este se consolidó con la expedición de la Constitución Política de 1991. Seguidamente, se exponen los planteamientos acerca de esta figura desde el derecho comparado hasta la doctrina colombiana trayendo a colación las categorías en las que se divide la descentralización, haciendo especial énfasis en la de tipo administrativo. Adicionalmente, se describe la figura de la autonomía territorial, destacando su importancia y estrecha relación con el debido desarrollo y ejecución de la descentralización administrativa. Posteriormente, se enuncian las primeras manifestaciones de la Corte Constitucional acerca del tema de estudio, junto con la aplicación normativa de la descentralización administrativa y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En la segunda parte, se expone y explica el significado etimológico del término presencia diferenciada del Estado y su definición desde la doctrina colombiana. En la tercera parte, se habla acerca de las fallas de la descentralización administrativa en Colombia desde la Constitución Política de 1991, haciendo énfasis en que no existe una lista taxativa de estas fallas, sin embargo, teniendo en cuenta las inconsistencias e irregularidades que presenta esta figura en su implementación, a partir del estudio e interpretación bibliografía de: Robledo,

Santaella & Covilla; Bonet; García; Sánchez y Gutiérrez; se puede hacer una clasificación de éstas.

En la cuarta parte, se analiza el estudio del caso, este capítulo se subdivide en tres puntos: 1) se conceptualiza el objeto de estudio: departamento del Chocó, haciendo una descripción de la historia, geografía, cultura y afrocolombianidad que caracteriza al Chocó; 2) se interpreta, analiza y describe la relación de las fallas de la descentralización administrativa expuestas en la tercera parte con el concepto de presencia diferenciada del Estado, con el fin de establecer si existe una relación entre éstas y la manera heterogénea en que el Estado llega a los territorios periféricos del país, en este caso el departamento del Chocó; y, 3) se muestran los resultados del trabajo de archivo realizado en el estudio de actos administrativos (ordenanzas y decretos) expedidos, respectivamente, por la Asamblea Departamental del Chocó y la Gobernación del Chocó en el periodo 2021-2022. Adicionalmente, se realiza la triangulación de los resultados obtenidos en ambas metodologías.

En la quinta y última parte, a partir del desarrollo de los capítulos anteriormente mencionados se plantean las conclusiones y recomendaciones. Lo anterior da respuesta a la hipótesis de este trabajo: las fallas de la descentralización administrativa inciden en la presencia diferenciada del Estado en el Chocó, y por esto, el departamento del Chocó tiene altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Finalmente, esta monografía busca dar visibilidad a una realidad poco analizada que aqueja a la población chocoana, ofreciendo así una visión más amplia para la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT entorno a la diversidad social y cultural.

CAPÍTULO I

La Descentralización Administrativa desde la Constitución Política de 1991 de Colombia

El presente capítulo tiene como objetivo definir la descentralización administrativa desde el derecho comparado en la cual se fundamenta nuestro ordenamiento jurídico colombiano en términos de derecho administrativo. Asimismo, contextualizar la implementación del modelo de la descentralización en Colombia, desde sus antecedentes hasta el régimen actual consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, para que contribuya con la comprensión de diferentes dinámicas y escenarios que propiciaron la implementación de este modelo de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales en Colombia.

1.1 Antecedentes Históricos, Políticos, Sociales y Jurídicos de la Descentralización Administrativa en Colombia

La comprensión del proceso de descentralización en Colombia requiere una mirada histórica, basada en aspectos sociales y jurídicos sobre los cuales se motiva la implementación de este modelo. Este proceso en Colombia tuvo lugar en un escenario mayormente político, que buscaba la distribución del poder, a través de la transferencia de funciones y competencias desde el gobierno central hacia los niveles subnacionales.

En el siglo XIX, luego de la independencia, en Colombia se debatió el modelo de Estado y el ordenamiento territorial. Las primeras Constituciones de los años 1830, 1832 y 1843 tenían una tendencia centralista del Estado, sin embargo, en la Constitución de 1863 cambió el panorama por otro de corte más federalista, al ampliar la autonomía política y administrativa a las entidades territoriales porque se estableció la elección popular de gobernadores de provincia y se amplió la autonomía para la organización y la gestión municipal.

Así mismo, la Constitución de la Nueva Granada de 1858, hizo mayor énfasis en la autonomía territorial, consolidada en la Constitución Federal de 1863 que crea los Estados Unidos de Colombia y establece que: “todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no deleguen los estados expresa, especial y claramente al gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados” (Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia,1863).

Aunque la tendencia federalista parecía arraigarse, en 1886 se dio un giro regresivo al modelo centralista, ya que en la Constitución de dicho año se optó por la existencia de un Estado Unitario con una única soberanía y en el que las entidades territoriales sólo poseían facultades administrativas, resultando así, un modelo centralizado políticamente, pero descentralizado a nivel administrativo.

Ahora bien, en la época de vigencia de la Constitución de 1886 se produjeron varias reformas constitucionales en 1905, 1910, y 1936, que versaron sobre temas de organización territorial y la creación de departamentos, así fue como en 1945, se eliminaron las provincias y se crearon intendencias y comisarías. En 1968, se estableció el situado fiscal, en virtud del cual los departamentos y el distrito especial de Bogotá participaban de las rentas nacionales.

Aunque esta Constitución tuvo una vigencia de 100 años, en la década de los ochenta se presentaron un conjunto de movimientos sociales, protestas y marchas que reclamaban el manejo ineficiente de los asuntos territoriales desde Bogotá como sede principal del gobierno central. Como respuesta a estas reclamaciones se expidieron: la Ley 14 de 1983 que buscaba fortalecer los tributos regionales, el Acto Legislativo 01 de 1986 que implementó la elección popular de alcaldes y la Ley 12 del mismo año que expidió las transferencias del impuesto al valor agregado a las entidades territoriales.

Así pues, aunque se implementaron reformas que buscaban modificar el régimen político y redistribuir competencias, el modelo básico de descentralización administrativa en Colombia siguió rigiendo durante gran parte del siglo XX, en el marco de las luchas por el poder entre los partidos liberal y conservador, quienes propugnaban concepciones distintas en cuanto al rol del Estado. Durante estas luchas, el país sufrió cambios políticos que trajo como consecuencia un período de violencia a mediados del siglo XX el cual culminó en 1957 con la conformación del Frente Nacional. Lo anterior, dio un trámite mediador al conflicto

bipartidista, a través de la sucesión presidencial entre ambos partidos, que duró hasta 1978 y el reparto de las cuotas de poder terminó definitivamente en 1986.

Ahora bien, dejando de lado el factor histórico, y adentrándose en el político; es pertinente referirse a Francisco Gutiérrez Sanín quien en su texto *25 años de la de la descentralización en Colombia*, sostiene que la implementación de este modelo estuvo orientada por tres componentes: (i) las transformaciones del sistema político, que dieron ventaja a los operadores regionales sobre el centro político; (ii) el redescubrimiento de la descentralización y (iii) las agencias multilaterales.

En relación con las transformaciones del sistema político; luego de la reforma constitucional de 1910, Colombia se nutrió de una estructura territorial en la que la entidad fundamental por debajo de la nación era el departamento; mientras que las instituciones, los territorios y los cuerpos colegiados eran entes administrativos, que tenían, en teoría, grandes poderes, aunque esto no fuera una realidad en la práctica. Además, todo el conjunto era coordinado por el centro político en Bogotá, dueño del poder de designación sobre todos los cargos de importancia en el país.

En consecuencia, el centro se ocupaba de los problemas nacionales, mientras que los políticos regionales se disputaban los votos en los departamentos y municipios y se distribuían rentas en esos escenarios. Adicional a lo anterior, el centro contaba con competencia para la designación y con una amplia iniciativa legislativa. Por su parte, frente a los movimientos cívicos, estos obtuvieron victorias concretas y evitaron ser perseguidos y señalados como subversivos.

Por último, en cuanto a las agencias multilaterales, estas se involucraron en la promoción de la participación ciudadana y en la descentralización; que se convirtió en un objetivo para instituciones como el Banco Mundial, que puso en su agenda la promoción de la democracia participativa como una forma de impulsar políticas públicas.

Lo mencionado previamente, influyó en las expectativas que se tenían frente a la descentralización, las cuales consistían en que esta figura incrementaba la legitimidad; promovía las políticas en pro de la equidad; contribuiría significativamente a la paz y la disminución de la violencia, fortalecería la gobernabilidad al acercar el Estado al ciudadano,

de manera que se pudieran atender eficientemente las necesidades de las entidades territoriales y se esperaba un incremento de la eficiencia de políticas de competitividad.

El desarrollo de la descentralización en Colombia fue un proceso de transferencia de poderes y competencias para decidir sobre los niveles subnacionales, hoy llamados entidades territoriales. Al hablar específicamente de la descentralización administrativa es necesario especificar que sirvió para que las decisiones se establecieran en materia de servicios públicos, bienes y servicios que atendieran a las necesidades del territorio.

1.2 Surgimiento de la Descentralización Administrativa en Colombia en la Constitución Política de 1991

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, estuvo conformada por diversos actores de la sociedad para superar los conflictos políticos y la deslegitimidad estatal, por lo que su conformación se basó en incluir actores históricamente excluido como exguerrilleros, indígenas, no católicos, afrocolombianos, entre otros.

A partir de la expedición de la norma de normas, se consagró a Colombia como un “Estado en forma de república unitaria, descentralizada con autonomía en sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista” (Constitución Política de Colombia, 1991). Este modelo buscaba propiciar la unidad nacional, reconocer la diversidad y la autonomía de las regiones, y redistribuir el poder y los recursos en los distintos niveles del Estado.

Con la nueva constitución se incrementaron, de manera significativa, las entidades territoriales con capacidad de autonomía: regiones, provincias, distritos, áreas metropolitanas y territorios indígenas; además de los municipios y los departamentos; haciendo énfasis en estos últimos, los cuales se conciben como mediadores entre la nación y los municipios, coordinadores de los municipios y responsables de algunos servicios regionales como hospitales de mayor complejidad; todo esto un reflejo de la descentralización administrativa. Sumado a esto, se estableció la elección popular de los gobernadores con la finalidad de favorecer su función intermediaria e incrementar la legitimidad política en el ejercicio de coordinación.

En el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, se intentó resolver el debate histórico entre la unidad de la nación y el territorio, al establecer un modelo de república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (Soto, 2003). No obstante, como lo señala Morelli existe una contradicción entre la parte dogmática y la orgánica del texto constitucional, debido a que, en el título XI se da la posibilidad de restringir o limitar la autonomía territorial, al asignar al juez constitucional y al legislador la tarea de determinar el peso de dicha autonomía en el modelo de Estado unitario; pero al mismo tiempo, promueve la autonomía local.

De ahí que, el Estado colombiano está organizado con base en el principio de unidad, en el que existe un solo centro de impulso político en las tres ramas del poder público: ejecutivo, legislativo y judicial. Es el Estado unitario el que asigna las competencias y establece la organización en el nivel territorial, por lo que las entidades sólo disponen de las competencias que se les atribuyen expresamente.

La Corte Constitucional respecto del significado del Estado unitario se ha pronunciado en los siguientes términos:

El Estado unitario supone el principio de centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado (Sentencia C-214 de 1994)

Pese a la tendencia centralizadora a nivel político, la Constitución vigente propicia la autonomía territorial, como puede evidenciarse en los siguientes artículos:

- El artículo 150 #5, permite que el Congreso, a través de leyes, confiera atribuciones especiales a las asambleas departamentales.
- En el artículo 287, se les otorga a las entidades territoriales, en virtud de su autonomía, la competencia para gobernarse con autoridades propias, administrar sus recursos y estipular los tributos que faciliten el cumplimiento de sus funciones.

- El artículo 288, establece que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe distribuir las competencias entre la nación y las mismas entidades territoriales. Asimismo, el artículo 298 consagra que: “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución” (Constitución Política, 1991).
- En el artículo 302, se evidencia la autonomía territorial, pues establece que la ley puede delegar en los departamentos competencias propias de los organismos nacionales.
- El artículo 320, permite crear municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica; y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.
Asimismo, este artículo permite establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración (Constitución Política, 1991).

En suma, la Constitución Política de 1991 plantea un modelo de Estado unitario con autonomía en sus entidades territoriales, pero en su parte orgánica contiene la posibilidad de desarrollar el principio de autonomía local. No obstante, la Carta Magna no determina la importancia ni significado de este postulado, quedando así esta tarea en manos del legislador, de la Corte Constitucional y del ejecutivo. Por todo lo anterior, es evidente que la descentralización no se ha desarrollado por completo en lo que tiene que ver con el régimen territorial. De existir una ley orgánica de Ordenamiento Territorial, hubiese contribuido a que dicho desarrollo fuera un poco más completo, sin embargo, no se expidió sino hasta 2011.

De esta manera, tal como sostiene Fernán González (2003), Colombia tardó más que otros países latinoamericanos en crear instancias básicas descentralizadas, como la elección popular de sus mandatarios subnacionales, porque un elemento esencial de la estructura del estado era que el centro político mantuviera su capacidad de designación.

En definitiva, la descentralización en Colombia tuvo efectos positivos, ya que acercó el Estado al ciudadano e incrementó tanto su legitimidad como su eficiencia. Sin embargo, este modelo también trajo consigo aspectos negativos como el hecho de que muchos municipios sean débiles y vulnerables a la influencia de actores criminales o que la mayoría de los

municipios tampoco tenga capacidad para promover de manera autónoma políticas públicas que mejoren los niveles de vida de sus habitantes.

1.3 La Descentralización desde la doctrina administrativa

Para hablar de la descentralización en Colombia, es necesario esclarecer el término desde el derecho comparado, ya que allí están los fundamentos sobre los cuales se desarrolló nuestro modelo de descentralización. Asimismo, es importante revisar la doctrina colombiana referente al tema.

1.3.1 Desde el derecho comparado

Para delimitar el concepto de descentralización administrativa es necesario acudir a la doctrina francesa, española y argentina:

En primer lugar, respecto a la doctrina francesa, gran parte de sus postulados y modelos jurídicos fueron adoptados por Colombia. En este orden de ideas, se revisará a continuación algunos autores de esta doctrina que abordan el concepto de descentralización administrativa: Para Némery (2004) en una república descentralizada territorialmente, el Estado debe promover el desarrollo local y procurar que las decisiones sean adoptadas de la forma más cercana a los ciudadanos.

Por su parte, es De Tocqueville, a quien se le atribuye la elaboración de la teoría de la descentralización como la forma más apropiada de organización para la democracia, concepción que desarrolló, a partir de un análisis histórico y social de Nueva Inglaterra. Este pensador entiende la descentralización administrativa en los siguientes términos: “[...] cada uno es el mejor juez de lo que le concierne a él solo y el que está en mejor disposición de proveer a sus necesidades particulares” (2018, p. 73).

Dicho de otro modo, si se transfiere el poder a las localidades para que tengan autonomía en su actuar; los intereses estarán mejor administrados que si los tuviera exclusivamente el poder central, ya que este no alcanza a cubrir todas las necesidades minuciosamente en cada localidad de un gran territorio.

Ahora bien, Youssouf plantea, en su *artículo Projet de Loi 4D: ¿un approfondissement de la décentralisation?* que: “[...] la décentralisation administrative est faite d’étapes pas toujours faciles à franchir, surtout dans un État ancré dans une si longue tradition centralisatrice” (2021, p. 401). Lo anterior se traduce de la siguiente manera: la descentralización administrativa se compone de pasos que no siempre son fáciles de dar, especialmente en un estado con una larga tradición de centralización¹.

En relación con la idea anterior, la autora cita el informe "Vivir juntos" de Olivier Guichard que fue publicado en 1976, en este, Youssouf traduce la idea de Guichard refiriéndose al “Estado inflado” como aquel que absorbía en sí mismo "toda la sustancia administrativa" (2021, p. 401).

Asimismo, Youssouf cita a Giraud, expresidente del Consejo regional de Francia, quien refiere que:

[...] durante el proyecto de ley del 2 de marzo de 1982 en Francia, denominó el "doble fenómeno de despojo” que afectó los poderes de las autoridades locales, su libertad y capacidad de acción. Y que, pese a esto, la descentralización se había mostrado necesaria frente a la creación de territorio “desde arriba" (2021, p. 401)².

Los planteamientos de Youssouf y de los autores a los que hizo referencia, dan cuenta de que, para generar capacidad de acción de las localidades en su desarrollo, es preciso que los Estados no absorban la sustancia administrativa, sino que sea transferida a través de la descentralización administrativa.

En segundo lugar, desde la perspectiva de la doctrina administrativista española, Retortillo entiende la descentralización administrativa desde una perspectiva comparativista que hace con la doctrina alemana: los alemanes tienen la idea de *Daseinsvorsorge*, que traduce como “la idea de los servicios públicos” (1962, pp. 55 – 56). Sin embargo, la descentralización administrativa formó sus bases (aún con retrocesos) con la idea de la técnica de

¹ La traducción es construcción propia.

² La traducción es construcción propia.

Selbstverwaltung, que se entiende como el principio de autogobierno, en el que el Estado proporciona el marco legal y las tareas a los poderes periféricos.

En tercer lugar, la doctrina argentina, Gordillo, plantea la descentralización administrativa como “[...] una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas” (2015, pp. 36). Además, para Gordillo, “la descentralización administrativa implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública con diversas modalidades” (2015, p. 36).

1.3.2 Desde la doctrina colombiana.

Con base en los planteamientos de Santofimio en su texto *Compendio de Derecho Administrativo* (2017), se puede decir que la descentralización es el fenómeno mediante el cual el Estado se desprende de sus funciones específicas y se las asigna a las entidades periféricas para que éstas las ejerzan autónomamente, mediante la toma de decisiones necesarias para su planteamiento y ejecución. Además, este autor agrega que las entidades territoriales adquieren la posibilidad de administrarse y de gobernarse, y que esta noción de descentralización ha llevado a que la doctrina plantee la existencia de un gobierno local, inspirado en la teoría de Constant, sobre el poder municipal o poder local, paralelo a los poderes tradicionales del Estado.

Ahora bien, según Tuirán (2010), la descentralización es un atributo del Estado unitario, ya que permite a este tipo de estados administrar más fácilmente el territorio nacional y responder a las necesidades del nivel local. Adicionalmente, Vida (2007) plantea que el máximo grado de descentralización se suele confundir con un sistema federalista, ya que la descentralización se presenta de una forma no absoluta en el Estado unitario.

Por su parte, Rodríguez hace alusión a la descentralización como “la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente” (2021, pp. 199 - 200). Además, éste también plantea que, aunque el máximo grado de descentralización puede llegar a confundirse con el federalismo, cuando se habla de descentralización se refiere a un

fenómeno ubicado en el Estado unitario, aunque este en principio sea de corte centralista, dicha descentralización, en la práctica, no se presenta en términos absolutos.

1.3.3 Categorías de la Descentralización Administrativa

Teniendo en cuenta los planteamientos de Rodríguez, en la descentralización no se transfieren las facultades legislativa, ejecutiva y jurisdiccional como sucede en el caso del federalismo, ya que, la figura de la descentralización se ubica en el Estado centralista; así pues, sólo podría hablarse desde el punto de vista jurídico de *descentralización administrativa*, puesto que, las otras son expresiones del fenómeno federal.

Rodríguez se refiere a la descentralización administrativa como “el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas jurídicas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad” (2021, p. 200). Por su parte, Younes define la descentralización administrativa como “la atribución que se otorga a las personas jurídicas públicas distintas de la nación para autogobernarse mediante la radicación en ellas de ciertas facultades para que las ejerzan autónomamente”(2020, p. 28). Para este autor, los procesos descentralizadores son importantes en la medida en que cuando avanzan, el régimen democrático se va perfeccionando.

Para Rodríguez la descentralización administrativa a su vez se divide en tres modalidades principales: descentralización territorial, descentralización por servicios y descentralización por colaboración. En primer lugar, la descentralización territorial es el otorgamiento de competencias administrativas con cierta autonomía a los niveles regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su responsabilidad. En Colombia, esta figura se manifiesta en la existencia de los departamentos, los distritos y los municipios, los cuales reciben el nombre de entidades territoriales. Para que se presente la descentralización territorial se requiere de la existencia de los siguientes elementos: (i) necesidades locales, (ii) personería jurídica, (iii) autonomía presupuestal y financiera, (iv) autonomía administrativa, (v) autoridades locales, y (vi) control del poder central (2021, pp. 201 - 202).

Seguidamente, la descentralización especializada o por servicios,

(...) Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. En el derecho colombiano, esta descentralización se traduce en la existencia de establecimientos

públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades públicas, empresas sociales del Estado y demás entidades creadas por la Ley cuyo objetivo sea el ejercicio de funciones administrativas (Rodríguez, 2021, p. 202 - 203).

Para que se presente la descentralización por servicios se requiere de la existencia de los siguientes elementos: (i) existencia de una actividad especial digna de autonomía, (ii) personería jurídica, (iii) autonomía presupuestal y financiera, (iv) autonomía administrativa, (v) autoridades propias, y (vi) control del poder central.

En otras palabras, la base de la descentralización por servicios es la transferencia de algunas funciones a entidades creadas para que las ejerzan de manera más especializada, ya que, el Estado colombiano requiere tecnificación por ser una entidad heterogénea con un ejercicio de funciones muy amplio que le impiden su actuar adecuado.

Finalmente, la descentralización por colaboración, para Rodríguez, consiste “en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que las ejerzan en nombre de ella” (2021, p. 204). Son manifestaciones de este tipo de descentralización las actividades notariales, el registro público de comercio, los actos de particulares cuando están ejerciendo funciones administrativas, entre otros.

1.4 Autonomía Territorial en Colombia

El ordenamiento territorial en Colombia ha cambiado y está en construcción, con la finalidad de estar cada vez más cerca de las comunidades, es así como la ley de distritos: Ley 1617 de 2013, se estableció en pro de la autonomía territorial, sin embargo, no se tiene claridad sobre su ruta de desarrollo. Es por esto por lo que, para Covilla, Robledo & Santaella en su libro, *Derecho de las Entidades Territoriales* plantean que:

La descentralización y la autonomía de las entidades son elementos fundantes de las formas de estado, y pese al impulso recibido por la Constitución de 1991, la descentralización y el desarrollo de la autonomía territorial siguen siendo todavía, de cierta forma, asignaturas pendientes (Covilla et al., 2018, p.12).

Por otra parte, la Corte Constitucional manifestó que

Etimológicamente, autonomía significa auto normarse y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y de suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias (Sentencia C-1051 de 2001).

De lo anterior se infiere que, entre autonomía y descentralización existe un paralelismo, puesto que, todo órgano autónomo es a la vez descentralizado; sin embargo, no todo órgano descentralizado es a la vez autónomo. Por lo tanto, la autonomía que tienen las entidades territoriales se refiere al ejercicio de funciones propias del Estado centralizado que son asignadas como resultado de la misma descentralización, de manera en la que estos territorios tienden a tener y a manejar amplia independencia en la administración de sus intereses. Así pues, mediante el concepto de autonomía y de descentralización se pretende lograr la autodeterminación de las regiones, sin desconocer ni olvidar la sujeción que tienen en el ordenamiento jurídico superior.

De forma similar, el artículo 287 de la Constitución Política dispone que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Ahora bien, en cuanto a su particularidad se plantea que:

[...] La autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.

Además, la autonomía es una consecuencia *sine qua non* de la descentralización, aunque no es exclusiva de esta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales (Sentencia C-1258 de 2001).

También, es necesario precisar que, la Corte Constitucional en la sentencia hito y fundadora, C-478 de 1992, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, manifestó que:

[...] La autonomía es afirmación de lo local, seccional, regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior, sino existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmará sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. La configuración autonómica delineada atrás está consagrada en el artículo 287 de la nueva constitución (Sentencia C-478 de 1992).

Sin embargo, luego de que durante los años siguientes la Corte se pronunciara dentro de esa misma línea, en 1997 con la sentencia C-219 de 1997 este órgano colegiado manifestó que:

[...] Mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. En este sentido, el derecho al que se refiere el numeral 3 del artículo 287 citado, no hace otra cosa que garantizar la eficacia de las normas constitucionales que autorizan a las entidades territoriales la elaboración de un plan de desarrollo que, naturalmente, incluye un programa de gastos fundado en la selección autónoma de sus propias prioridades (Sentencia C-219 de 1997).

En relación con la autonomía territorial, Santofimio plantea que la descentralización para las entidades territoriales implica cierta autonomía, la cual se consume en la posibilidad de administrarse a sí mismas. Este grado autonomía viene determinados por necesidades políticas, económicas, jurídicas, y sociológicas que constituyen principios determinantes de la vida municipal (1996, p. 434). De esta manera, la importancia de la autonomía de los municipios y departamentos y demás entidades territoriales radica en la capacidad asignada para poder autoadministrarse.

1.5 Jurisprudencia sobre la Descentralización Administrativa en Colombia desde 1991

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones para dar cuenta del concepto de descentralización administrativa. A continuación, se recogen algunos de los más importantes pronunciamientos de dicho órgano:

La sentencia C-517 de 1992 nombró y delimitó cuáles son los derechos propios que tienen las entidades territoriales en virtud de la autonomía que fue concedida por la Constitución Política de 1991 y que es el mínimo que el legislador debe respetar. Así pues, las entidades territoriales tienen derecho a:

[...] 1) Gobernarse por autoridades propias, artículos 40 y 103 constitucional; 2) En virtud de la autonomía que les atribuye la Carta tienen derecho a ejercer las competencias que les corresponda, artículos 311 y 367 constitucional; 3) Administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, artículo 313 #4 y 5 constitucional; 4) Participar en las rentas nacionales, artículo 356 constitucional; y finalmente 5) En virtud de las atribuciones anteriores, corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, artículo 339 inciso 2 constitucional (Sentencia C-517 de 1992).

Aunado a lo anterior, las competencias de los entes territoriales deben ser ejercidas, según el artículo 288 de la Constitución Política de 1991, bajo 3 principios: 1) Coordinación, esto es, la efectiva participación en la toma de decisión ante intereses divergentes; 2) Concurrencia, la cual significa que debe haber un proceso en donde se garantice la participación de los entes, un proceso claro para que se pueda dar la defensa de diversos intereses y, finalmente, 3) Subsidiariedad, la cual está relacionada con el principio de complementariedad. Su aplicación es importante porque en ella se evidencia el apoyo funcional entre los entes territoriales, es decir, el apoyo de uno con el otro, apoyo que debe ser ejercido sin que se suplanten las funciones o competencias (Sentencia C-517 de 1992).

Así mismo, en la sentencia C-126 de 1993 la Corte destacó que en la Constitución Política de 1991 se evidencia una fuerte tendencia hacia la autonomía y la descentralización en las

entidades territoriales, lo que no sólo afirma las competencias propias de estas entidades, sino que también sus derechos y “consagra poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores, lo que indudablemente supone un cambio cualitativo en la concepción de estos entes” (Sentencia C-126 de 1993).

De igual manera, en la misma sentencia de la Corte se destaca el siguiente planteamiento:

La autonomía de las entidades territoriales es, en la Constitución Política de 1991, una particular concepción de la descentralización administrativa y política, dentro del marco del Estado unitario que permite a la Constitución y a la ley establecer limitaciones a las facultades, atribuciones o competencias de dichas entidades (Sentencia C-126 de 1993).

En 1994, la Corte argumentó que, a pesar de la esencia unitaria de nuestro Estado, el cual supone, en esencia un principio de centralización política, esto es, de concordancia y unidad en las decisiones políticas a nivel nacional; empero:

La centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios. La descentralización se ha entendido como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente (Sentencia C-216 de 1994).

Un año más tarde, es decir, en 1995, la Corte vuelve a pronunciarse respecto del tema y destaca lo siguiente:

La descentralización administrativa obedece a una concepción política y a una técnica y modelo de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público, la cual implica la concreción o asunción, bajo un régimen de autonomía, por organismos que son personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada, o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales (Sentencia C-295 de 1995).

En este mismo sentido, en la sentencia C-373 de 1997 la Corte resalta que la descentralización administrativa es un pilar fundamental, es decir, un principio que coadyuva a lograr la definición de Estado que fue adoptada por la Constitución Política de 1991 (Sentencia C-373 de 1997).

En síntesis, los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional se destacan porque fueron las primeras intervenciones del alto órgano que reconocen la existencia de la descentralización administrativa consagrada en la Constitución Política de 1991. No sólo la reconoce, sino incluso la definen, destacan su importancia, delimitan sus aplicaciones en el territorio nacional, establecen los principios que la conforman y definen, la contrastan con otros términos que, en principio parecieran antónimos y, finalmente salvaguardan su debida aplicación.

1.6 Aplicación normativa de la descentralización administrativa y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Ahora, se dedicará este apartado para aproximarse al desarrollo normativo de la descentralización administrativa en los primeros años desde su implementación en la Constitución de 1991 con la finalidad de tener un panorama del desenvolvimiento de esta figura jurídica.

En la tabla que aparece a continuación, se puede evidenciar el desarrollo normativo en torno al proceso de la descentralización en Colombia, luego de la Constitución de 1991.

Desarrollo Legislativo de la descentralización en Colombia

LEY	TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN	CONTENIDO	DESTINATARIO
Ley 60 de 1993	Fiscal	Determina las competencias de la nación, departamentos, distritos y municipios en la	Municipios

		administración de los recursos del situado fiscal.	
Ley 100 de 1993	Administrativa	Crea el sistema de seguridad social integral. Asigna a los departamentos funciones de demanda, asociadas a la administración de fuentes de financiación. Obliga a gobernadores y alcaldes a crear fondos de pensiones para provisionar pasivos.	Departamentos
Ley 80 de 1993	Administrativa	Expide el estatuto general de contratación de la administración pública, por medio del cual se disponen las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales en los niveles nacional, departamental y municipal.	Departamentos y municipios
Ley 99 de 1993	Administrativa	Reglamenta las corporaciones autónomas regionales en el nivel departamental.	Departamentos
Ley 141 de 1994	Fiscal	Crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías. Regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, establece	Municipios y Departamentos

		reglas para su liquidación y distribución, entre otras disposiciones.	
Ley 115 de 1994	Administrativa	Define las competencias nacionales y territoriales en el manejo de la educación.	Departamentos
Ley 128 de 1994	Administrativa	Es la ley orgánica de las áreas metropolitanas	Municipios
Ley 134 de 1994	Política	Ley de instituciones y mecanismos de participación. Define una serie de mecanismos de participación política.	Municipios
Ley 146 de 1994	Administrativa	Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Se conoce como la ley de régimen municipal.	Municipios
Ley 142 y 143 de 1994	Administrativa	Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Rompe el monopolio estatal de la prestación de los servicios, abre la posibilidad de intervención del sector privado y crea los organismos nacionales de regulación de cada uno de los	Municipios

		servicios domiciliarios.	
Ley 152 de 1994	Administrativa	Ley orgánica del plan de desarrollo. Reglamenta el carácter, el contenido, los plazos y las instancias para la elaboración y la aprobación de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial y crea el sistema nacional de planeación.	Municipios y Departamentos
Ley 358 de 1997	Fiscal	Reglamenta el Artículo 364 de la Constitución sobre endeudamiento de las entidades territoriales, en el sentido de que estas no podrán exceder su capacidad.	Departamentos y Municipios
Ley 388 de 1997.	Administrativa-	Reforma parcialmente la ley 9 de 1989 y la ley 3 de 1991. Define normas de ordenamiento territorial de los municipios.	Municipios

Tabla 1

Fuente: Elaboración propia.

Después de 20 años de la expedición de la Constitución de Colombia de 1991, se expidió una ley orgánica que diera cumplimiento a lo establecido en la misma Constitución en relación con el ordenamiento territorial. Es así como la Ley 1454 de 2011 consagra las

funciones de cada entidad territorial, que como se evidenciará más adelante refleja algunas fallas de la descentralización.

Esta Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), establece que la finalidad del ordenamiento:

[...] es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos (Ley 1454 de 2011).

El ordenamiento territorial puede ser entendido como el proceso de gestión y planificación de las entidades territoriales que contribuye al fortalecimiento del desarrollo institucional. Entre las disposiciones que más resaltan en esta ley está la asignación de competencias a la nación, a los departamentos, a los distritos, los municipios y a las áreas metropolitanas en materia de ordenamiento territorial y en un mayor grado al departamento que en las disposiciones anteriores no había tenido; el que, sin embargo, hasta el momento y en la práctica no es muy concreto.

En suma, la aplicación normativa de la descentralización administrativa se realizó de forma tardía, puesto que, si bien desde 1993 se construyeron los primeros cimientos legislativos para materializar la descentralización, no fue suficiente sino hasta con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que se consolidó la materialización de la descentralización con énfasis en la descentralización administrativa.

A modo de conclusión del presente capítulo, en el siglo XIX en Colombia surgió un debate en torno al sistema de organización que debía dársele al país, en algunos períodos el país adoptó la figura federalista, sin embargo en 1886 se buscó un punto intermedio entre el federalismo y el centralismo, formando así un Estado centralista con descentralización administrativa, fórmula ratificada en la Constitución Política de 1991, así pues, el Estado transfiere alguna de sus funciones a las entidades territoriales dotándolas de autonomía para que puedan atender las necesidades locales. Esta descentralización se justifica en el sentido en

que es favorable para que los territorios puedan atender sus necesidades y, además, es una manifestación de la democracia porque permite la posibilidad de autogobernarse con la dotación de autonomía desde el gobierno central. Es por esto por lo que la Constitución define las funciones de las entidades territoriales, en donde los municipios se encargan de la prestación de servicios y los departamentos controlan dicha prestación. En adición, se puede inferir que, la débil y tardía construcción y desarrollo normativo genera retrocesos que trae como consecuencias el nacimiento de fallas en la descentralización, temática que se abordará en próximos capítulos.

CAPÍTULO II

Presencia Diferenciada del Estado

2.1 La Presencia Diferenciada del Estado: Una Definición en Construcción

Dado el significado etimológico de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra presencia proviene del latín *praesentia* que significa “asistencia personal; estado de una cosa que se halla delante de otra u otras o en el mismo sitio que ellas o representación”. (RAE, 2021). Por su parte, diferenciada es el verbo conjugado de la palabra diferenciar, el cual proviene del latín *differentia* que significa “hacer distinción o variar el uso que se hace de las cosas” (RAE, 2021).

El vocablo Estado proviene del latín *Status* que significa “País soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios o Forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio” (RAE, 2021).

Por consiguiente, se puede deducir que el término presencia diferenciada del Estado (PDE), es la representación con distinción que ejerce el Estado en los diferentes territorios que lo conforman. También, este término puede concebirse como la manera discriminada o distinta en la que el Estado hace presencia o actúa en el territorio.

La PDE nace como respuesta a la manera de actuar del Estado, ya que, si bien abandono estatal es un término utilizado por los medios de comunicación para referirse a las zonas en las que el Estado es fallido, en Colombia no podríamos hablar de territorios con total inexistencia estatal.

2.2 Definición de Presencia Diferenciada del Estado desde la doctrina colombiana

El concepto de presencia diferenciada del Estado reúne la precariedad con la que actúa el Estado en algunas zonas del país y la manera disímil en que las regiones y sus poblaciones se han ido integrando a la vida nacional como lo plantea González uno de los autores que más se han destacado en el tema. La precaria presencia de las instituciones estatales en la vida económica y social de algunos territorios ha llevado a pensar que existe una diferenciada presencia del Estado (González, Bolívar & Vásquez, 2003).

El fenómeno de la PDE ha sido definido por González en su texto *¿Colapso Parcial o Presencia Diferenciada del Estado en Colombia? Una Mirada desde la Historia*, como la forma en que los aparatos del Estado hacen presencia en las diferentes regiones del país y enfatiza en la manera disímil como las diversas regiones y sus poblaciones se han ido integrando a la vida nacional (2003).

Para González (2003), las dinámicas de violencia se entienden mejor si se enfatizan en las diferentes formas como el Estado colombiano hace presencia en las regiones y localidades. Además, considera que el Estado hace presencia diferenciada en la sociedad colombiana con poca capacidad para dirimir conflictos y garantizar a la población el pleno goce de sus derechos y el acceso a los bienes y servicios de la nación.

El autor en mención plantea que los procesos de poblamiento, integración gradual del territorio colombiano y la articulación de políticas de sus regiones y poblaciones producen un estilo de PDE, que obligaría a reformular los conceptos tradicionales de gobernanza y/o gobernabilidad. A este respecto se ha argumentado que:

Esta presencia diferenciada da cuenta de que el funcionamiento y la organización de las agencias estatales son diferentes en las regiones más integradas del país, en las regiones marginales y en las regiones en proceso de articulación al conjunto de la nación. Esta diferenciación ha sido caracterizada a veces en términos dualistas, desde la contraposición entre modernidad y tradición, que se expresa en la coexistencia de instituciones políticas y económicas, de carácter “moderno” e “impersonal”, e instituciones consideradas “tradicionales”, basadas en relaciones clientelistas y solidaridades personalizadas, “cara a cara”. Esta coexistencia explica la importancia de la intermediación que los partidos tradicionales y los actores armados han jugado entre las instituciones estatales y los poderes de facto existentes en regiones y localidades (González & Otero, 2006, s.p).

Siguiendo esta línea argumental, como se citó en Blanco & Arrieta, Roldán (2002) en su texto *A Sangre y Fuego: La violencia en Antioquia, Colombia*, plantea que:

(...) Es necesaria la discusión sobre el carácter que asume el poder del Estado en las regiones donde no hace presencia, teniendo en cuenta la necesidad de articulación de dichas regiones. Así pues, existen lugares en donde el Estado aún no hace presencia y en los territorios integrados al centro la violencia es canalizada por los partidos políticos

y sus mecanismos burocráticos, mientras que, en los territorios periféricos de colonización, donde se presentan conflictos de tipo económico-sociales el Estado entra directamente con el ejército (Blanco & Arrieta, 2019, pp. 4 - 5).

Asimismo, González en su libro *Poder y Violencia en Colombia*, define el concepto PDE de la siguiente manera:

(...) Nuestro país en vez de ser un “Estado fallido” que no posee el monopolio de la coerción, es un Estado que va integrando gradualmente nuevos territorios y poblaciones marginales, donde la presencia de las instituciones estatales no es homogénea sino desigual de acuerdo con el grado de articulación de esas regiones con el centro del país y según el tipo de región que se establece entre el Estado central y los poderes de hecho existentes en regiones y localidades (2014, pp. 40 - 41).

De igual manera, tal como aduce Uribe (1999), el concepto de presencia diferenciada del Estado se puede analizar desde el contexto de los estados de guerra, en el sentido que, existen lugares donde el estado no solo hace poca presencia, sino que en los momentos donde ciertos territorios del país están azotados de violencia, el Estado opone su ingreso, incluso con las armas.

Finalmente, Pécaut (2001), tal como fue citado por Blanco & Arrieta, desarrolla el concepto de precariedad del Estado, el cual es relacionado con el concepto de PDE, ya que, este se define “como característica central de la política en Colombia, el ser precaria, puesto que aparece en ella no solo el típico rasgo de inexistencia de instituciones estatales en el territorio, sino también la incapacidad del Estado de regular la vida en sociedad” (Blanco & Arrieta, 2019, p. 4). Con relación en lo anterior, García Villegas plantea que:

El Estado colombiano no es igual en todas partes. Cambia según la geografía, las poblaciones, los recursos y la herencia social e institucional. En todos los territorios se encuentran alcaldías, juzgados, concejos municipales y personerías, pero eso no significa que cada una de esas entidades del Estado cumpla las funciones que la ley contempla para ellas. Es muy frecuente encontrar que detrás de la fachada institucional no hay nada, o casi nada; solo se halla el caparazón institucional, representado en sus formas, sus rutinas institucionales: se expiden decretos, se producen sentencias, se hacen diligencias, se presentan informes, y hasta se captura a presuntos delincuentes. Pero detrás de esas rutinas no hay un Estado que haga cumplir la ley, que lleve los

cometidos legales a la práctica. Dicho, en otros términos: en buena parte de los municipios existe una disparidad entre las instituciones y las prácticas sociales (García & Revelo, 2018, pp. 12-13).

En resumen, a partir de las perspectivas conceptuales planteadas por estos autores, se puede inferir que la presencia diferenciada del Estado es aquella forma disímil, no uniforme o heterogéneo en la que el Estado actúa en los territorios y que aquella se configura en Colombia puesto que dicha forma de actuar varía dependiendo de los lugares del país, puesto que la presencia estatal suele ser más acentuada en los territorios cercanos al centro y más flexible en los lugares periféricos, por lo que en estos últimos los niveles de violencia son superiores, así como la falta de condiciones básicas socioeconómicas.

CAPITULO III

Las Fallas de la Descentralización Administrativa en Colombia desde la Constitución Política de 1991

Si bien no existe una lista taxativa de las fallas de la descentralización administrativa, es una realidad que esta figura presenta inconsistencias en su implementación. Por esto, a partir del estudio e interpretación bibliográfica de: Robledo, Santaella & Covilla; Bonet; García; Sánchez y Gutiérrez; se han clasificado las fallas de la descentralización administrativa en Colombia de la siguiente manera:

3.1 Regulación tardía de la descentralización administrativa

En 1886, bajo el gobierno de Rafael Núñez, se expidió una Constitución centralista, por lo que la autonomía de las entidades territoriales básicamente era nula. Seguidamente, en la Constitución Política de 1991 hubo un cambio trascendental en la organización territorial, uno de ellos, es el establecimiento de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Pese a esto, algunos autores manifiestan que, si bien hubo este cambio trascendental, en la práctica las formas del reparto del poder que habían sido establecidas desde 1886 fueron conservadas por la nueva Constitución (Eraso, 2004).

Lo anterior, se ve reflejado en el hecho que:

[...] La Asamblea Nacional Constituyente confió la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) al Congreso de la República, y sólo después de veinte años, en 2011, el legislador cumplió con su misión con la expedición de la Ley 1454 del 28 de junio del mismo año (Sánchez, 2016, p. 96).

La LOOT fue el desarrollo de los preceptos constitucionales del artículo 286 de la Constitución de 1991,

Por medio de la expedición de una ley orgánica se autorizó darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y a las provincias, es decir, dos décadas después se dio vía libre a la creación de entidades territoriales que profundiza en la descentralización, lo cual bien podría ser considerado como una omisión legislativa (Sánchez, 2016, p. 97).

Ahora, ¿a qué se debe esta tardanza del legislador? Si bien se tienen varias respuestas de tipo político, solo una es relevante jurídicamente:

La propia Constitución le impuso una carga mayor a su trámite de aprobación, a saber, el de una ley orgánica que necesita el voto de la mayoría absoluta de una y otra cámara (art. 151 y 288 de la Constitución Política), lo que entorpeció largamente los intentos de configuración de la Ley (Sánchez, 2016, p. 97).

En relación con lo anterior, la regulación tardía no solo se enfoca en el retraso del legislador con la expedición de la LOOT, sino que el gobierno nacional con el ánimo de “ejercer mayor control y combatir la corrupción imperante en los municipios y departamentos petroleros y mineros, decidió “recentralizar” las regalías” (Sánchez, 2016, pp. 97-98). Es decir, el hecho de que no se hubiese expedido dicha ley, facilitaba al gobierno poder desplegar conductas centralistas.

De esta manera, la descentralización administrativa en Colombia empezó a implementarse con la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 del 28 de junio de 2011). Sin embargo, esta no ha sido suficiente para lograr una integración total del territorio colombiano (Sánchez, 2016).

3.2 Arraigo al centralismo

Dado que, históricamente Colombia ha sido un país con una sólida tradición centralista, la nueva forma de Estado (Estado unitario descentralizado) de la Constitución Política de 1991 no fue tomada de la mejor manera para algunos sectores políticos y sociales. Por el contrario, para los constituyentes, “(...) era el anhelo de hacer una Colombia más equilibrada, en cuanto al poder de decisión, y, a su vez, más cercana a las verdaderas necesidades de la población” (Sánchez, 2016, p. 81). No obstante, para este último grupo, es un reto inconcluso, puesto que, el arraigo al centralismo sigue vigente.

En adición, para el centralismo la única persona de derecho público es el Estado (Sánchez, 2016), pues no reconoce personalidad a las entidades territoriales, ya que, desde su centralidad es suficiente para administrar el interés general. No obstante, se puede inferir que el modelo de Estado en Colombia es, “[...] un sistema híbrido o, en teoría, un modelo de centralismo político atemperado por la descentralización territorial de la administración que, junto con la autonomía de las entidades territoriales, conforman la arquitectura del Estado

en Colombia” (Sánchez, 2016, p. 92). En otras palabras, el modelo de Estado que rige en Colombia es heterogéneo en cuanto tiene características propias de un Estado unitario (centralismo político) y descentralizado territorialmente.

Si bien, los conceptos previamente mencionados pueden parecer el resultado de un consenso entre los diferentes actores que los impulsaron, la realidad es que la descentralización administrativa es un reto pendiente con profundas consecuencias jurídicas, económicas, políticas y sociales (Sánchez, 2016).

Adicionalmente, Ibarra señala que:

(...) El hecho de no existir una ley orgánica de ordenamiento territorial durante las dos primeras décadas desde el establecimiento de la descentralización en el artículo 1 de la Constitución de 1991, ha derivado en un esquema de política territorial de carácter centralista y con una serie de leyes, como las que recortan las transferencias a las regiones, en detrimento de su desarrollo autónomo. Ese enfoque centralista es ajeno a las nuevas tendencias mundiales que le dan posibilidades a las localidades como una manera de llenar el vacío de la crisis del Estado nacional, el cual ya no tiene la capacidad para impulsar políticas macroeconómicas independientes, ya que están sujetos a decisiones económicas provenientes del exterior, y ante ello las localidades y las regiones tienen una oportunidad de impulsar sus desarrollos a través del ejercicio de su autonomía política, administrativa, fiscal y territorial (2007, p. 44).

En conclusión, entre 1991 y 2011, el ordenamiento territorial de Colombia no cambió significativamente ya que permanecía con fuerza la herencia del centralismo de 1886. No obstante, y pese a la expedición de la LOOT, si bien hubo avances, en la actualidad se siguen observando manifestaciones pasivas del centralismo como estrategia de los gobiernos centrales para preservar un mayor control; esto se evidencia en las grandes desigualdades que padece Colombia, en donde se evidencia que entre más cercano está el territorio al centro, mejores son sus condiciones.

3.3 Limitación de la autonomía territorial

Dado que todas las fallas de la descentralización guardan cierta relación, del arraigo del centralismo se desencadena la limitación de la autonomía territorial, así como lo menciona Ibarra, el Estado colombiano “ha derivado en un esquema de política territorial de carácter

centralista y con una serie de leyes, tales como las leyes que recortan las transferencias a las regiones, **en detrimento de su desarrollo autónomo**” (2007, p. 44). (La negrilla no hace parte del texto original).

En relación a lo anterior, Eraso en su texto sobre el *Fracaso de la Autonomía Territorial esbozada en la constitución de 1991* (2004), plantea que la autonomía territorial ha sido limitada y que esta limitación es cada vez mayor debido a los instrumentos del gobierno central, por lo que la noción de autonomía se ha reducido a competencias mínimas para los entes territoriales y sujetos a las órdenes del legislador, olvidándose así, de que la razón de ser de esta figura radica en que las entidades territoriales puedan regularse a sí mismas, ya que son estas quienes mejor conocen necesidades.

Ahora bien, para entender esta falla, es necesario tener claro la relación entre autonomía y descentralización. Estos conceptos se retroalimentan en el sentido en el que no se puede concebir una organización política descentralizada en la que haya autonomía territorial. De esta manera, la descentralización maneja un contenido material, es decir, reúne las competencias y los recursos asignados por la ley y la Constitución a los entes territoriales; y el principio de autonomía es la gestión que el constituyente y el legislador le otorga a las entidades territoriales, para que “planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado” (Sentencia C-1258 de 2001).

De igual forma, la Corte Constitucional Colombiana ha manifestado “no es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales” (sentencia C-1146 de 2001). A propósito, la jurisprudencia colombiana ha señalado que hay una subordinación del principio de autonomía territorial al principio de Estado unitario; básicamente, una jerarquización según su importancia, por este motivo, es inevitable no inferir que la autonomía es una herramienta importante para la aplicación en los diseños de las normas de carácter local y nacional.

En suma, en Colombia, la autonomía territorial “no es uniforme, es decir, no todos los territorios gozan del mismo grado de autonomía administrativa y financiera” (Rodríguez, 2019, p. 4), lo que imposibilita el cabal cumplimiento de las funciones otorgadas por la Constitución y las leyes y genera la ampliación de la brecha que existe entre las regiones, por lo tanto, provoca desigualdades y acentúa la pobreza existente.

3.4 Falta de una definición clara del funcionamiento de los conceptos de Estado unitario y descentralización administrativa

Inicialmente, se abordará qué se entiende por Estado unitario. Para Rodríguez, el cual plantea su definición citando las palabras de Georges Burdeau, en su libro *Estructura del poder público en Colombia*, Estado unitario:

[...] es el que sólo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados sobre su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes (2004, pp. 14 - 15).

En Colombia ha predominado históricamente el principio del Estado unitario, sin embargo, este en la Constitución actual encuentra restricciones y excepciones precisas que hacen que no se configure como un sistema puro. Por lo tanto, el régimen colombiano es moderado, puesto que la centralización como fenómeno de ejercicio del poder típico del sistema, presenta precisas exenciones en beneficio de los organismos periféricos (Santofimio, 2017).

El modelo de Estado que se adoptó en la Constitución de 1991 requiere de instrumentos complejos de interpretación para poder comprender su alcance, origen y dimensión. Este Estado unitario descentralizado hace que esté “lleno de matices, de aristas y de una cantidad de principios e instituciones jurídicas que, en ocasiones, lo hacen ininteligible” (Rodríguez, 2014, p. 299).

Ahora bien, se ahondará en la relación entre autonomía y Estado unitario, Duque, manifiesta que:

La autonomía en Colombia, aunque no trascienda los límites administrativos por enmarcarse en un Estado unitario, hace parte de las reformas que revolucionaron la institucionalidad de nuestro país desde finales de la década de los años 80 del siglo XX.

Su importancia radica en la reivindicación de los territorios y de sus energías ralentizadas por el centralismo, con miras a garantizar la adecuación de los marcos

normativos a las particularidades sociales, económicas y políticas de las entidades territoriales y reducir por cualquier medio que las decisiones más importantes sean tomadas por autoridades e instancias externas (2009, p. 123).

No obstante, desde los preceptos constitucionales que encuadran el ejercicio de la autonomía territorial, permite determinar importantes condiciones que acortan de forma significativa el desarrollo de la autonomía territorial. Por otro lado, tal como se citó en Rodríguez, los planteamientos de Hamilton, Madison y Rawls; los cuales manifiestan que:

En las deficiencias de concepción del Estado unitario descentralizado puede residir, al menos en lo que a la esfera de las instituciones políticas formales concierne, el grueso de la explicación de las llamadas promesas incumplidas de la Constitución de 1991 (2001, p. 170).

Ahora bien, según Penagos:

(...) si se consagra la descentralización territorial, y la desconcentración, a pesar de que son figuras jurídicas diferentes (art. 209 de la C.P.), en Colombia no existe la verdadera descentralización, sino una modesta “descentralización”, o técnicamente un híbrido que es la desconcentración. Las razones de esta afirmación son las siguientes: a. Las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas, b. tienen competencias limitadas, c. el patrimonio es limitado, d. están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades (arts. 41 y 56, Ley 489 de 1998) (2003, p. 6).

De igual manera, según Rodríguez:

[...] La fórmula de la “centralización política y descentralización administrativa”, que pretendía ser intermedia, **realmente implica un predominio de la centralización sobre la descentralización aun en lo correspondiente a la función administrativa**, aunque debe reconocerse que en los últimos años se ha presentado una tendencia hacia el fortalecimiento de la descentralización (2004, p. 34). (La negrilla no hace parte del texto original).

Por su parte, Vidal & Molina plantean que si se opta por una nueva estructura territorial además de aplicar lo estipulado en la Constitución y demás disposiciones normativas, se debe

considerar la implementación de las regiones y que por el momento la configuración de la descentralización administrativa sigue pendiente, ya que incluso después de la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) no se ha tenido ninguna transformación importante en materia territorial (2017).

En conclusión, Colombia presenta un régimen estatal unitario, pero con matices descentralizados que permiten a las entidades territoriales cierta autonomía para gobernarse así mismas. Sin embargo, dicha descentralización administrativa pese a los avances acontecidos en los últimos años, no se ha implementado en términos absolutos, por lo que algunos autores como Penagos han llegado a considerar que no existe una verdadera descentralización, sino formas aproximadas a esta, que podría encuadrarse en una desconcentración administrativa y territorial, debido a la poca autonomía que presentan los entes territoriales derivada de las limitaciones que les proporciona el gobierno central. De esta forma, no se ha logrado articular de manera armónica la descentralización administrativa y el centralismo, convirtiendo a la descentralización administrativa y la autonomía territorial en una promesa incumplida de la Constitución.

3.5 Falta de voluntad política en la aplicación de la descentralización administrativa

La falta de voluntad política está estrechamente relacionada con el arraigo al centralismo, a la regulación tardía y a los límites a la autonomía territorial. Cabe aclarar que la voluntad política,

“(…) No sólo es la “voluntad de los políticos” ni de quienes participan de manera más evidente en la política de la Nación. Más bien, debemos considerar a los líderes de los grupos profesionales, al sector privado, las ONG, los sindicatos, las instituciones religiosas y a otros grupos de la sociedad civil” (Gaviria, 1996, p. 51).

Por su parte, para fines de este trabajo se entenderá como falta de voluntad política, aquel desinterés por parte de las figuras claves de decisión política y jurídica del país como los órganos de las ramas del poder público, así que

No debe sorprendernos una falta de voluntad política en un país donde se considera que los puestos políticos son el camino más rápido para adquirir riqueza personal; donde los cargos son una forma de autoservicio, no un servicio

público, y donde son una manera de beneficiar a la familia y a los amigos en vez de a la nación en general (Gaviria, 1996, pp. 51 - 52).

Ahora, ¿cómo se puede relacionar la falta de voluntad política con la descentralización administrativa? Tal y como lo expresó Saldías en Razón Pública (2017), la descentralización administrativa surgió como una promesa, pero se ha convertido en foco de corrupción. Además, esta no se ha aplicado conforme con lo estipulado en la carta política de 1991 y la existencia de intereses políticos llevó el proceso de su implementación al desafortunado estado actual.

La descentralización fue uno de los temas que despertó más expectativas con la Constitución de 1991, ya que prometía fortalecer la democracia territorial y el gobierno local. Sin embargo, su correcta aplicación no atiende la realidad de los gobiernos municipales y departamentales por lo que, la descentralización le ha dado cabida a la descentralización (Saldías, 2017).

Pese a esto, es pertinente aclarar que,

[...] ante el reflujo centralizador y la persistencia del aparato político clientelista nacional y su capacidad para cooptar y controlar el aparato territorial, hay que decir que es probable que el fracaso de la descentralización, más que la causa de la corrupción es una de sus consecuencias (Saldías, 2017, s.p).

Adicionalmente, la promesa de la descentralización administrativa buscaba redistribuir competencias entre los varios niveles de gobierno con el fin de garantizar el manejo de los asuntos locales. Se tenía la aspiración de pasar de la simple delegación de “responsabilidades operativas a la asignación de atribuciones para tomar decisiones sobre asuntos de política regional, y sobre todo contener las interferencias y usurpaciones del gobierno central” (Saldías, 2017).

De esta manera, es claro que la voluntad política juega un papel importante en la aplicación de disposiciones normativas y que ante su ausencia es posible que estipulaciones constitucionales como la descentralización posean una puesta en marcha tardía e incluso no logre configurarse de manera total, afectando así la administración y gestión de los asuntos locales reflejados en las respuestas débiles de los departamentos ante las necesidades de sus territorios.

Siguiendo esta línea argumental, para Saldías, los partidos y fuerzas tradicionales han atacado la descentralización desde distintos ámbitos:

1. El Congreso se ha negado por más de 25 años a tramitar leyes orgánicas y regulares para fortalecer la autonomía territorial.
2. Los “políticos de oficio” han gestionado recursos del gobierno nacional encaminados a proyectos que se convierten en medios para el tráfico de influencias, la malversación de recursos, el pago de comisiones, etc., y cuyo fracaso compromete más la legitimidad de las autoridades locales que la del propio agente político o del gobierno nacional.
3. Las fuerzas de la política territorial se dedican a competir por las alcaldías y gobernaciones.
4. La burocracia territorial sigue alimentada por los partidos tradicionales y sigue repitiendo esquemas como la “manzanilla” y la “mermelada” (2017, s.p).

Desde la doctrina y la historia colombiana, también se puede evidenciar la falta de voluntad política, porque “por años ni el legislador ni la judicatura se dedicaron a profundizar la cláusula de descentralización de la Constitución y por el contrario, favorecieron la tendencia centralista de la Constitución de 1886” (Covilla et al., 2018, p. 15), dejando así a la descentralización administrativa en un carácter meramente discursivo plasmado en el mencionado artículo 1 de la Constitución, pero alejándose de la realidad colombiana.

En síntesis, la falta de voluntad política en la aplicación de la descentralización administrativa ha ocasionado el estancamiento de esta, por lo que una participación activa de los actores políticos con miras a la implementación del modelo generaría evidentes mejoras en la gestión administrativa, un fortalecimiento de los entes territoriales que dotados de autonomía puedan actuar de manera más eficiente y un Estado fuerte que articule a todos los sectores de la sociedad.

3.6. Desarrollo ineficaz de los departamentos

Los departamentos son entidades territoriales ubicadas en el nivel intermedio del Estado, ya que está ubicado en un lugar equidistante entre el municipio (nivel local) y el gobierno central, es por esto que son los destinatarios del principio de descentralización y de la autonomía que proclama el artículo 1 de la Carta Magna. Dicha disposición constitucional consagra a Colombia como una república unitaria y la complementa como la máxima de

descentralización administrativa, que se refleja de manera jurídico-político en los niveles: departamental y municipal. Sin embargo, este modelo no ha alcanzado los objetivos que se esperaban, ya que parte importante de municipios y departamentos no alcanzan coberturas completas, en materia de educación básica, seguridad social y servicios públicos.

En el ámbito territorial, la Constitución reconoció al municipio como la entidad fundamental de la división política-administrativa del país, y al departamento se le asignaron funciones de intermediación para la administración y coordinación de servicios y con autonomía, para la administración de los asuntos seccionales y la planificación dentro de su territorio (Morales & Gutiérrez, 2017).

Según los autores anteriormente citados, las fallas de la descentralización administrativa que resultante de departamentos ineficientes se refleja en el conflicto armado interno, el cual en buena medida se ha incrementado debido a la ausencia del Estado en los territorios más alejados del centro del poder político. En consecuencia, existen algunos departamentos débiles económica y políticamente, que responden a los vestigios del centralismo de la Constitución de 1886.

Según Hernández, aunque en el artículo 289 constitucional se establece que los departamentos poseen autonomía para administrar los asuntos seccionales, y lo anterior pudo haber sido una excelente concreción del principio de autonomía departamental, en la Constitución no se precisó a qué se refiere con asunto seccionales, por lo queda a la interpretación y con sujeción a una completa incertidumbre. Los departamentos cuentan con autonomía para la planificación y la promoción del desarrollo económico, sin embargo, los departamentos no poseen competencia jurídica para incidir en la planificación municipal por lo que dicha autonomía no les sirve mucho (Covilla et al., 2018).

De forma similar Hernández agrega que, si bien la Constitución establece que los departamentos tienen la competencia de coordinar los municipios, complementar sus acciones y mediar entre los municipios y la nación, a este no se le atribuye un rol específico. De esta manera, los departamentos terminan siendo definidos en razón de los municipios y no para una misión específica que le corresponde como nivel intermedio de gobierno.

Actualmente, el Código de Régimen Departamental es aún el de 1986 y no se encuentra armonizado con la Constitución de 1991, por lo que las inconsistencias del nivel departamental hacen parte de una crisis institucional del Estado en general, ya que los problemas que

presentan los departamentos producen un impacto negativo en la organización general de la administración pública y en la gestión municipal. Como lo plantea Hernández “Los departamentos han quedado a la deriva y no se ha logrado desarrollar una política de ámbito e impacto regional, y se ha producido un vacío institucional en virtud del cual la organización territorial tiende a polarizarse, con perjuicio para la sociedad, entre la nación y los municipios” (Covilla et al., 2018, p. 164). Así pues, la debilidad institucional de los departamentos encuentra su fundamento en la flaqueza del sistema político nacional.

CAPITULO IV

Estudio de caso: Departamento del Chocó

El presente capítulo se llevará a cabo en dos partes: (i) Conceptualización del objeto de estudio y (ii) Desarrollo del Estudio: investigación documental, análisis e interpretación.

4.1 Conceptualización del objeto de estudio

El tipo de metodología aplicada fue cualitativa, específicamente, se usó el estudio de caso y la investigación documental. En relación con esto, el estudio de caso se desarrolló con base al departamento del Chocó por los motivos expuestos en el transcurso del trabajo, en resumen, por su historia, su legado colonial, su geografía y por ser uno de los departamentos más desiguales del país por su alto índice de necesidades básicas insatisfechas.

Por último, se desarrollará la metodología desde el enfoque social, con énfasis en los sectores de la educación y la salud. Las fuentes primarias fueron los actos administrativos del departamento del Chocó (decretos y ordenanzas), doctrina, literatura especializada, normatividad y tesis de maestría en gobierno local o gestión pública; y como fuente secundaria, agencia noticiosa e informes estadísticos públicos, con una delimitación temporal que oscila entre 2018 y 2022.

4.1.1 Chocó: historia, geografía, cultura y afrocolombianidad

Colombia es un país con un aproximado de 52 millones de habitantes en el territorio, está ubicado en la parte noroccidental de Sur América, constituyéndose como un Estado unitario, social y democrático de derecho, con una forma de gobierno presidencialista. Asimismo, políticamente está conformada por 32 departamentos descentralizados y la ciudad de Bogotá es su Distrito Capital.

Mapa de Colombia



Imagen 1

Fuente: (Milenioscuro, 2015)

En los 32 departamentos que conforman a Colombia (ver imagen 1), existe uno muy destacado entre los demás por su riqueza natural, dado que, en él se encuentran diversidad de etnias, de territorios como las selvas del Darién, y cuencas hidrográficas conformadas por el Mar Caribe y el Océano Pacífico.

Mapa del departamento del Chocó



Imagen 2

Fuente: (Milenioscuro, 2015)

Desde la Constitución Política de 1991 en los artículos 2, 7, 8, 10 y 68 se reconoce y respeta la diversidad étnica y cultural, democrática, participativa y pluralista, fundamentada en el respeto y salvaguarda de la dignidad humana como derecho fundamental de toda persona. Seguidamente, también se reconoce que el territorio colombiano está conformado por diferentes grupos étnicos, tales como: comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

La población negra o afrocolombiana, como mayormente se reconoce a estos grupos étnicos, es muy diversa, ya que:

La población afrocolombiana incluye una gran diversidad cultural y regional, que a grandes rasgos incluye la población afro de los valles interandinos, de las costas atlántica y pacífica, las zonas de pie de monte caucano, y de la zona insular caribeña. Además de las comunidades afrocolombianas palenqueras (descendientes de los cimarrones que huyeron y constituyeron palenques, residencias anticoloniales, fortificadas y aisladas en las que se concentraron como esclavizados libres); y raizales (descendientes del mestizaje entre indígenas, españoles, franceses, ingleses, holandeses y africanos, en las islas caribeñas de San Andrés, Santa Catalina y Providencia) (Ministerio de Cultura República de Colombia, 2010). (La negrilla no hace parte del texto original).

La población afrocolombiana residente del departamento del Chocó ha estado históricamente en una situación de desigualdad con respecto al resto del país. Según el informe del Ministerio del Interior sobre discriminación racial y la social en comunidades afrocolombianas en contextos urbanos, Quibdó la capital del Chocó, es una de las regiones con miembros de comunidades negras con mayor desigualdad en educación, vivienda, trabajo, entre otros (Ministerio del Interior, 2021).

Asimismo, la capital chochoana se encuentra entre las capitales con mayor presencia de afrocolombianos en superior desventaja y desigualdad social, si se la compara con el resto de población que no pertenece a ningún grupo étnico (Ministerio del Interior, 2021). Estas

desigualdades propician la vulneración de derechos humanos fundamentales como el derecho a la salud, a la vida, al trabajo y a la vivienda en condiciones dignas.

Por otra parte, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el cual busca determinar, con base en indicadores simples, si las necesidades de la población se encuentran cubiertas como en el caso de viviendas inadecuadas, con hacinamiento crítico, con servicios inadecuados, con alta dependencia económica, con niños en edad escolar que no asisten a la escuela, entre otras. En 2021, se publicaron los resultados del censo realizado en él 2018, en donde se estableció que el departamento del Chocó presenta un índice del 65,51 % de necesidades básicas insatisfechas. (DANE, 2018)³. Lo expuesto no resulta una novedad, dado que el Chocó se ha intercalado en el primer puesto y en diferentes épocas con La Guajira, ambos se han clasificado como los departamentos más pobres en los últimos años.

De manera similar, en el índice de presencia Estatal para el Chocó en 2018 fue de 3,64, siendo este resultado, en tercer lugar, seguido de la Guajira (2,29) y Putumayo (3,57), mientras que los departamentos cercanos al centro como Bogotá, Antioquia y Risaralda duplican dicho índice con resultados de 3,39; 6,31 y 6,79 respectivamente⁴ (Jiménez, 2019)

Ahora bien, según lo expresado por Bonet en informe para el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Chocó es pobre económicamente por cinco aspectos:

[...] el primero, es el legado colonial que se refleja en unas instituciones débiles. Segundo, las condiciones geográficas y climáticas que afectan la productividad de los factores aumentan sus costos de transporte y aíslan el departamento del resto del país. Tercero, la baja dotación del recurso humano chocoano. Cuarto, la estructura económica especializada en un sector, la minería del oro, que tiene muy poca participación en la generación del valor agregado colombiano. Y quinto, la desintegración del departamento de la actividad económica nacional (Bonet, 2007, pp. 56-57).

³ La sentencia T-276 de 2022 la Corte Constitucional declaró que en el Censo presentado en el 2018 por el DANE hubo invisibilidad estadística para la población afrocolombiana, lo cual vulnera derechos de esta comunidad.

⁴ El índice de Presencia Estatal es resultado de una investigación realizada por un estudiante de la Universidad del Norte de la Escuela de Economía, y está basada en datos del Consejo Privado de Competitividad (CPC).

En relación con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación manifestó en Infobae que las poblaciones más afectadas del departamento quedan en las regiones de: Bajo Atrato, Baudó, Darién, Medio Atrato, Pacífico y San Juan. Allí, más de 20 municipios sufrieron al menos un acto violento durante el 2022. Por esta razón, la Procuraduría solicitó a las unidades de la fuerza pública que actuarán de manera inmediata, con el fin de garantizar la seguridad de la comunidad. A lo que se añade que, los grupos ilegales armados y la falta de inversión, son problemas que aquejan a todo el departamento (Infobae, 2022).

Dado que las características expuestas sobre el departamento del Chocó coinciden con las particularidades que, según los autores analizados a lo largo del presente trabajo, se presentan en los lugares periféricos en donde el Estado se manifiesta de manera disímil, surge el cuestionamiento de si en el Chocó se configura el concepto de presencia diferenciada del Estado y de ser así, cómo este se relaciona las fallas de la descentralización administrativa en Colombia.

4.1.2 Presencia Diferenciada del Estado: Necesidades Básicas Insatisfechas en el Departamento del Chocó

En el preámbulo de la Constitución Política de Colombia se promete asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo. Sin embargo, la presencia diferenciada del Estado en el territorio colombiano contraría aquellos planteamientos que relativiza el cumplimiento de tales principios puesto que hay ciertos territorios en donde el Estado tiene una presencia casi nula.

En relación con lo anterior, una de las muchas manifestaciones de la presencia diferenciada del Estado, se refleja en las necesidades básicas insatisfechas (NBI), puesto que según los planteamientos de los autores analizados como González & García, los territorios con presencia diferenciada del Estado presentan condiciones socioeconómicas deficientes; por lo que dado a los índices del Chocó, se decidió tomar este departamento para realizar el estudio de caso sobre la relación entre las fallas de la descentralización administrativa y la presencia diferenciada del Estado.

Además de esto, el departamento del Chocó se seleccionó como ente de estudio, debido a que la mayoría de los municipios son de categoría 6, es decir, aquellos que no superen los 15.000 SMLMV en una población igual o inferior a 10.000 habitantes. Según el informe de la Contraloría General de la Nación del 2022, de los 30 municipios del departamento del Chocó, solo el municipio de Quibdó es de categoría 4 y los 29 municipios restantes son de categoría 6 (Contraloría General de la Nación, 2022).

En adición, el Chocó es uno de los municipios con mayor presencia del conflicto armado, puesto que,

El chocó, tradicionalmente, ha sido un área con notable presencia del Bloque Noroccidental de las FARC-EP, a partir del desdoblamiento, a inicios de los ochenta, del Frente 5, y del que se desprenden, a su vez, frentes como el 34, 37, 57 o 58. Asimismo, hace presencia el Frente de Guerra Occidental del ELN, comandado por “Fabián”, y que hoy en día es la segunda estructura más activa del ELN.

En la actualidad, además, se trata de uno de los escenarios con mayor proliferación de las bandas criminales toda vez que tienen lugar importantes afectaciones de violencia producto del negocio de la minería ilegal. Esto sucede en municipios como Riosucio, en la frontera con Panamá, disputados por el Clan del Golfo y los remanentes guerrilleros de las estructuras mencionadas (Ríos, Bula & Morales, 2019, s.p).

Aunado a lo anterior, el Chocó se caracteriza por ser un departamento con una extensa vegetación en su territorio y por ser un lugar con muchos obstáculos para su acceso; particularidades que hacen de este departamento una zona estratégica para el refugio y operación de los grupos al margen de la ley. Asimismo, la precariedad en la economía y sus altos índices de necesidades básicas insatisfechas favorecen la violencia, y afloran niveles de inequidad y pobreza.

Según el censo del 2018, el Chocó es el tercer departamento con mayor proporción de personas con NBI con un puntaje de 65,51%, precedido por Vichada y Vaupés (DANE, 2021). En contraste, Bogotá D.C, Cundinamarca y Valle del Cauca tuvieron el menor índice de NBI; y a nivel nacional el índice de NBI es de 14,28%.

La NBI busca determinar la cobertura de necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas utilizando los indicadores simples de 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 (DANE, s.f.).

- **Viviendas inadecuadas:** Este indicador expresa las características físicas de viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano (DANE, s.f.).
- **Viviendas con hacinamiento crítico:** Con este indicador se busca obtener los niveles críticos de ocupación de la vivienda por el grupo de personas que la habita. En esta situación se encuadran las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje) (DANE, s.f.).
- **Viviendas con servicios inadecuados:** Referido a la falta de acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Se distinguen la condición de las cabeceras municipales y las del resto. En las cabeceras, comprende las viviendas que no posean sanitario o que carezcan de acueducto y se provean de agua del río, carrotanque o de la lluvia. En la zona rural, se encasillan las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto, y que se provean de agua en río, nacimiento o de la lluvia (DANE, s.f.).
- **Viviendas con alta dependencia económica:** Es un indicador que versa sobre los ingresos económicos. Aquí se encasillan las viviendas en las cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados (DANE, s.f.).
- **Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela:** Indica el cumplimiento de necesidades educativas mínimas para la población infantil. Estima a las viviendas con al menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe de hogar que no asista a una institución educativa formal (DANE, s.f.).

Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, a partir de ellos se constituye uno compuesto, que clasifica como pobre o con NBI aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores

simples y en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas.

Para estimar la magnitud de la pobreza en relación con la población, se consideró que las personas que habitaban en viviendas con NBI o en miseria se encontraban en las mismas condiciones de su respectiva vivienda.

A continuación, se representa el porcentaje de NBI según cada indicador:

**Necesidades básicas insatisfechas por categoría:
Chocó vs nivel nacional**

Indicadores	Porcentaje	
	Chocó	Nacional
Vivienda inadecuada	8,52%	5,31%
Viviendas con hacinamiento crítico	12,80%	4,17%
Viviendas con servicios inadecuados	57,47%	3,59%
Viviendas con alta dependencia económica	10,98%	4,44%
Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela	4,5%	1,94%

Tabla 2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del DANE (2021)

En conclusión, se ha evidenciado que entre más alejado esté un departamento del gobierno central mayor es su índice de NBI, por lo que los departamentos distantes de esta, se encuentran por debajo del índice de proporción de personas en este medidor, como es el caso de Chocó, el cual presenta cifras alarmantes de NBI con respecto a otros departamentos del país, y se evidencian diferencias tajantes con el promedio nacional; relacionándose así con las características analizadas de los territorios en donde el Estado hace presencia de manera disímil e ineficiente, lo anterior sumado a características como la presencia de actores armados,

violencia, y pobreza, hacen de este departamento un territorio pertinente para analizar la relación entre las fallas de la descentralización administrativa y la presencia diferenciada del Estado.

4.2 Desarrollo del Estudio: investigación documental, análisis e interpretación

El desarrollo de estudio se llevó a cabo por medio de la gestión e implementación, acá se buscó y seleccionó información de los documentos existentes y disponibles, los cuales se agrupan en dos áreas: agencia noticiosa, tesis, doctrina, literatura especializada, estadísticas y normatividad y actos administrativos (decretos y ordenanzas) del periodo entre 2021 a 2022.

4.2.1 Relación entre las Fallas de la Descentralización Administrativa y el Concepto de Presencia Diferenciada del Estado en el caso del Chocó

Antes de iniciar el enlace entre fallas y presencia diferenciada del Estado en el departamento en el Chocó, es necesario mencionar que las fallas de la descentralización se agruparon en tres grandes fórmulas:

La primera, la agrupación, está integrada por entre la regulación tardía, el arraigo al centralismo y la falta de voluntad política, por lo que cabe mencionar que la regulación tardía es directamente proporcional al centralismo, es decir, que entre más tarde se realiza la regulación de la descentralización administrativa, más apegado está el sistema estatal al centralismo. En otras palabras, la regulación tardía de la descentralización administrativa se generó debido a las raíces que seguían predominando del centralismo a pesar de la expedición de la Constitución de 1991 ya que muchas instituciones estatales no manifestaron voluntad política para la configuración de una verdadera descentralización administrativa tal como lo propugna la Constitución.

Regulación tardía + arraigo al centralismo + falta de voluntad política = falla del apego a 1886 (Fuente: Elaboración propia).

La segunda agrupación está conformada por los límites de la autonomía territorial y falta de una definición clara del funcionamiento de los conceptos de Estado unitario y descentralización administrativa, lo anterior relacionado con la falta de voluntad política; la

relación entre la agrupación anterior se debe a que la falta de claridad de la aplicabilidad de la unión de los conceptos de Estado unitario y descentralización administrativa como forma de Estado, genera que la autonomía territorial en la práctica sea una utopía para algunos territorios de la periferia; aún más, cuando está de por medio la falta de voluntad política del gobierno central para hacer efectiva la autonomía territorial con la excusa de mantener mayor control y evitar la corrupción.

La autonomía territorial + falta de una definición clara del funcionamiento de los conceptos de estado unitario y descentralización administrativa + falta de voluntad política = Falla en los límites de la autonomía territorial (Fuente: Elaboración propia).

Por su parte, en la tercera agrupación entre se encuentran contenidos el desarrollo ineficaz de los departamentos, los límites de la autonomía territorial y el arraigo al centralismo. Lo anterior se debe a que los límites desiguales y exagerados de la autonomía territorial y la flaqueza del sistema político por el pensamiento centralista; generan que la figura que entendemos como departamentos sea ineficiente en su actuar.

Desarrollo ineficaz de los departamentos + los límites de la autonomía territorial + el arraigo al centralismo = falla en la estructura departamental (Fuente: Elaboración propia).

4.2.1.1 Relación entre la Falla del Apego a la Constitución de 1886 y la Presencia Diferenciada del Estado en el Chocó

Si bien la Constitución se expidió en 1991, fue en el 1993 en el que se materializó la descentralización en materia de educación pública bajo la Ley 60 de 1993, sin embargo, el departamento del Chocó solo hasta 2001 fue certificado para poder administrar su educación con la expedición de la Ley 715 de 2001, certificación que trajo como consecuencia la transferencia de funciones del gobierno central al departamento para administrar y gestionar autónomamente sus asuntos técnicos, administrativos y financieros en materia de educación a partir del año 2002. De aquí que, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) llegarán directamente hacia el departamento (Vargas, Mena & Hurtado, 2017).

Referente al sector educativo, el departamento del Chocó ha tenido una crisis debido a fallas en la infraestructura, falta de agua potable y casi nula cobertura de internet, puesto que, solo el 13 % del departamento tiene acceso a este servicio (El Espectador, 2020, s.p). Así pues,

la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) es deficiente repercutiendo negativamente en la calidad de la educación. De igual manera, el departamento del Chocó tiene altos índices de NBI (65,51%) y ha obtenido resultados deficientes en las pruebas ICFES, las cuales tienen como finalidad evaluar la calidad de la educación en básica primaria, secundaria y media, obteniendo para 2019 de un puntaje de 192 en una escala de calificación entre 0 a 500 (ICFES, 2019, s.p).

Aunado a lo anterior, “Chocó, Amazonas, Vichada, Guainía, Magdalena y La Guajira, obtuvieron puntajes por debajo de la media nacional, siendo Chocó el departamento con menor puntaje a nivel nacional, registrando un promedio de menos de 200 puntos en los últimos 3 años” (El Tiempo, 2021, s.p). En consecuencia, el departamento del Chocó posee baja cobertura en materia de educación, por lo que, corrobora las profundas desigualdades que existen entre los departamentos.

El Chocó ha atravesado una crisis de gobernabilidad producto de los procesos de descentralización y recentralización del mismo que llevaron al parcial colapso del sistema educativo entre los años 2002 y 2017 (Vargas, Mena & Hurtado, 2017). En el caso en mención, este departamento no ha recibido una sustancial transferencia de poder para administrar las necesidades educativas del territorio, dado que, el gobierno nacional ha sumido por lapsos las competencias del sector educativo en el Chocó, suspendiendo así temporalmente la capacidad del departamento para administrarse así mismo en materia de educación. De esta manera, se ha descentralizado dicha función en cabeza del Ministerio de Educación Nacional desde el 2009 hasta el 2016 (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Cabe resaltar que, si bien según el documento CONPES 174 del 2014, el cual demuestra que el proceso de recentralización del sector educativo del departamento del Chocó por parte del MEN, ha mejorado en ciertos aspectos de la prestación del servicio educativo (Departamento Nacional de Planeación, 2014); todavía no puede decirse que este avance disminuye la presencia diferenciada del Estado en el Chocó, puesto que, no se realizaron acciones contundentes por parte del gobierno central para el fortalecimiento del departamento con las implicaciones de una entidad territorial y no hubo avances significativos en el mejoramiento de la calidad educativa (Vargas, Mena & Hurtado, 2017).

En adición, Colombia tiene un marco jurídico y normativo que permite la descentralización administrativa; así como lo manifiesta, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la descentralización del sector educativo colombiano:

[...] Ha creado oportunidades para la innovación y el liderazgo, y ha permitido mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales. Sin embargo, no todas las zonas del país se han beneficiado por igual. Los departamentos y los municipios más pobres a menudo no cuentan con la orientación, la capacidad y el apoyo para proporcionar una educación de manera efectiva. El gobierno central aún cumple un papel fundamental en el establecimiento de los objetivos normativos para el sector, pero no tiene los mecanismos adecuados para dirigir los organismos regionales y garantizar que se responda por los resultados (OCDE, 2016, p. 39).

De igual forma, el sector educativo ha hecho parte del proceso de descentralización en Colombia, con miras al mejoramiento de la prestación del servicio y de la gestión eficiente de los recursos. Actualmente, la dirección del sistema educativo les corresponde a los departamentos, a los municipios y distritos certificados, lo que requiere gran capacidad institucional de los entes territoriales (Santa María, Millán, Moreno & Reyes, 2009).

En conclusión, la crisis educativa del departamento del Chocó puede explicarse por la falta de voluntad política del gobierno central para garantizar condiciones institucionales al departamento que le faciliten la utilización de herramientas para administrarse a sí mismo, como se evidencia en el sector educativo analizado. Lo anterior, derivado de la regulación tardía de la descentralización de la educación en el departamento del Chocó y la descentralización administrativa en general, que puede manifestarse en el hecho de que sólo en 2001 se expidió la ley por medio de la cual pudo materializarse, manifestada aquí la falla de la descentralización del apego al centralismo de 1886 en donde el Estado poseía todas las funciones y la transferencia de poder a las entidades territoriales era nula, acciones que el gobierno central ha desplegado con la recentralización temporal de la educación en el Chocó. Por otra parte, cabe aclarar que el control del gobierno central en materia de educación no significa una mayor presencia del Estado en el territorio, puesto que aquella presencia en un modelo de Estado como el que consagra la Constitución implica incentivar la descentralización y respetar la autonomía territorial de los departamentos.

4.2.1.2 Relación entre la Falla en la Eficiencia Departamental y la Presencia Diferenciada del Estado en el Chocó

Los departamentos son entidades territoriales junto con los distritos, municipios, resguardos indígenas y áreas metropolitanas como lo estipula el artículo 286 constitucional. Todo el territorio se divide en departamentos y estos a su vez se subdividen en municipios. Estas entidades territoriales, se encuentran reguladas en el título XI, en donde el artículo 298 C.P, establece que los departamentos “tienen autonomía para la administración de asuntos seccionales” (Constitución Política de 1991), disposición que, para Hernández,

Habría sido una excelente concreción del principio autonómico departamental, de no ser porque la Carta Política no precisó en parte alguna cuáles fueron los dichosos “asuntos seccionales”. Queda así esta importante cuestión librada a la opinión de los intérpretes, y por tanto sujeta a una completa incertidumbre (Hernández, 2018, p. 148).

En el artículo constitucional citado previamente, se agrega “los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (Constitución Política de 1991). De lo anterior se deduce que dicha norma no les atribuye competencias específicas a los departamentos, ya que su definición está basada y completamente ligada a propósito de los municipios, y no de una misión específica propia como entidad intermedia de gobierno.

Conforme con los planteamientos de Hernández, esto se debe a que la idea de la Asamblea Constituyente era que los departamentos se abstuvieran de ejecutar y sólo desplegaran acciones de planeación y coordinación; no obstante, cuando se evidenció que gran parte de los municipios no estaban dando abasto con todas las tareas asignadas, en especial en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, el gobierno central, recurrió a maniobrar para que los departamentos sirvieran de apoyo a los municipios. (Hernández, 2018). De esta manera, no están claramente definidas las funciones departamentales, lo que repercute en que las funciones de todas las autoridades departamentales (Asamblea Departamental y Gobernador), estén envueltos en el mismo conflicto.

Conforme con lo establecido en el artículo 303 y 299 de la Constitución, los gobernadores son jefes de la administración y las asambleas son órganos de naturaleza administrativa, por lo que sus resoluciones y ordenanzas son actos administrativos y no leyes,

ya que esta última función es de exclusividad del gobierno nacional. Asimismo, cabe resaltar que ninguno es superior al otro, aludiendo así al equilibrio del poder público.

Según el artículo 300 constitucional, las asambleas departamentales regulan considerable variedad de asuntos: planeación, apoyo financiero y obras públicas a los municipios, así como también, obras públicas departamentales y tributos para el cumplimiento de funciones departamentales, entre otras funciones. Sin embargo, con respecto a los municipios, este órgano no posee un carácter normativo superior; puesto que, solo pueden expedir ordenanzas para ofrecer apoyo financiero y crediticio o para regular en concurrencia con el municipio, temas relacionados con el deporte, la educación y la salud (Hernández, 2018).

De forma similar, Serrano & Acosta, plantean que algunos departamentos asumen competencias en educación y salud cuando los municipios no están cuando con la certificación para asumir dichas funciones, pero no se conoce muy bien su papel en estas áreas, por lo que no son considerados promotores del desarrollo territorial. En adición, los departamentos se consideran un nivel territorial débil en lo que a temas de asistencia técnica y articulación entre el nivel nacional y el nivel local respecta (2011).

Por otra parte, del Decreto 1222 de 1986 se desprenden las reglas sobre el funcionamiento departamental que incluye a las asambleas, lo que puede considerarse contraproducente en su actuar, puesto que no es claro si estas disposiciones se ajustan a los postulados de la Constitución vigente, dado que la expedición de dicho decreto fue anterior a ésta, por lo que puede no concordar con la visión de gobierno adoptada en 1991.

Respecto a lo anterior, en la actualidad, los departamentos presentan debilidades en su funcionamiento, ya que no cuentan con una organización, estructura de funcionamiento y una fuente de recursos adecuada a las nuevas responsabilidades que progresivamente han venido asumiendo en los diferentes sectores desde la expedición de la Constitución de 1991.

Es así como en el informe evaluativo de la descentralización en el nivel municipal en Colombia, el DANE, manifestó que:

[...] La descentralización puede incidir por la vía del acceso a bienes y servicios públicos por parte de la población más pobre. Aquí es donde puede esperarse un efecto mayor, en la medida en que se transfieren a los gobiernos locales funciones que se prestan prioritariamente a la población de menores ingresos, como es el caso de la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico (DANE, 2002, p.19).

No obstante, si bien los departamentos, juegan un papel importante en la gestión de servicios como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico; esta gestión no es efectiva debido a la falla en la eficiencia departamental. Lo anterior, se puede identificar, pese a que se expidió una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para:

[...] organizar y materializar la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial; fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos (Ley 1454 de 2011).

Sin embargo, no se ha observado de manera efectiva los fines de la presente ley, debido a que, en el caso de estudio: el departamento del Chocó, “en el año de 2005 el índice de necesidad básicas en el Chocó era del 79%” (DANE, 2005) y pese a que en 2018 ya se habían hecho esfuerzos por fortalecer la descentralización y la implementación de la LOOT, el INBI siguió siendo alto con un “65,51%” (DANE, 2021), en 13 años solo disminuyó un 15,5%, muy poco en comparación con otros departamentos ubicados en la periferia y que también poseen características similares al departamento del Chocó.

Por lo tanto, se puede deducir que no basta la LOOT, para disminuir la manera heterogénea en la que el Estado hace presencia en el territorio, sino entrar a analizar la eficiencia de los departamentos. Por este motivo, se entrará a ejemplificar la relación entre la falla en la eficiencia departamental y la presencia diferenciada del Estado en el caso de estudio:

El Chocó es el departamento con mayor índice de pobreza monetaria (58 %) del país, y según el Departamento Nacional de Planeación solo posee seis hospitales de primer nivel (básico) que presta sus servicios a 30 municipios y sólo uno de segunda categoría (nivel intermedio) para más de 530.000 habitantes. (Portafolio, 2020). Sumado a esto, como lo expresó Jorge Luis Mosquera Mosquera, coordinador de la Cruz Roja en Istmina:

en entrevista con el periódico Colombia Plural: “La calidad del servicio de salud en el departamento del Chocó es muy mala, pues no se tiene los medios y no se hace mantenimiento oportunamente; no hay agua potable y los médicos que prestan sus servicios están en el año rural y no tienen la suficiente experiencia para atender los casos que se presentan” (Colombia Plural, 2016, párr.1).

Dadas la situación crítica del sistema de salud departamental y las alarmantes cifras de necesidades básicas insatisfechas, se evidencia que el Chocó es el cuarto departamento con menor tasa de esperanza de vida después de Vaupés, Vichada y La Guajira, según el DANE (2021). Asimismo, cuenta con 1,41 camas por 1.000 habitantes, 36 Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) y 14 salas quirúrgicas en todo el departamento (Ministerio de Salud, 2021). Lo anterior, corrobora que las regiones periféricas tienen tasas más altas de mortalidad relacionadas con la deficiente prestación del servicio de salud.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional en su Sentencia T-025 de 2004, manifestó que existe “una prolongada omisión de las autoridades de salud en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos fundamentales de la población” (Sentencia T-025 de 2004).

Como se ha expuesto a lo largo de este título, las funciones de los departamentos, conforme con la Constitución colombiana, son de carácter administrativo, de coordinación, de complemento para las funciones municipales, así como de intermediación entre la nación (gobierno central) y los municipios. Sin embargo, pese a dichas competencias atribuidas, los departamentos aún son una entidad administrativa con pocas competencias propias, puesto que las atribuidas por la Constitución y las leyes se configuran en virtud de los municipios, siendo estos los protagonistas de la Constitución de 1991 para la descentralización.

Dado lo expuesto en este apartado, los departamentos poseen roles administrativos en función de los municipios y sus fallas en la capacidad administrativa; sin embargo, estas funciones no están claramente definidas, lo que dificulta las adecuadas prestaciones de las funciones a estos atribuidas. Sumado a lo anterior, muchos departamentos no poseen las capacidades suficientes para atender las necesidades, lo que repercute negativamente en la calidad de vida de sus habitantes, reflejándose en los altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Así pues, se puede evidenciar en la crisis del sistema de salud en el departamento del Chocó, que pone en manifiesto la deficiencia en la prestación de servicios administrativos que posee el departamento, característica que disponen las zonas de la periferia marginada del país, es en estos territorios donde los niveles de eficiencia en la prestación del servicio de salud son precarios y es por este motivo que la población se ve vulnerada cuando requiere la atención y correcta prestación del servicio.

Con base en lo anteriormente expuesto, se hace necesario que el gobierno nacional dote de especialización funcional y capacidades institucionales a los departamentos, lo que implica

una definición específica de las funciones propias atribuidas, para que así, se pueda responder a las necesidades del territorio, lo que incluye el papel intermediario entre el gobierno central y los municipios.

4.2.1.3 Relación entre la Falla sobre los Límites a la Autonomía Territorial y la Presencia Diferenciada del Estado en el Chocó

La limitación de la autonomía territorial está ligada a la falla del apego al centralismo de 1886, puesto que, de dicha tendencia se derivan las restricciones del gobierno central hacia las entidades territoriales. Así pues, en este apartado se evidenciará la relación entre la falla de los límites a la autonomía territorial a los departamentos, con análisis específico al departamento del Chocó, y cómo esta repercute directamente en la presencia diferenciada del Estado en dicho territorio.

Inicialmente, es pertinente expresar que, para incrementar la eficiencia de la descentralización administrativa, es indispensable que se ejecuten las transferencias de la nación a los gobiernos locales; por lo mínimo, en cuanto a las políticas sociales en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, ya que estos aspectos son esenciales para la evaluación de la descentralización administrativa y sus implicaciones en la autonomía de los entes territoriales.

De esta manera, la autonomía territorial es una herramienta fundamental para que se ejecute la descentralización administrativa, ya que esta genera mecanismos idóneos que contribuyen a que los entes territoriales puedan cumplir con las responsabilidades asignadas y satisfacer las necesidades socioeconómicas de las comunidades (Rodríguez, 2019).

Lo anterior se visualiza en el caso en materia de educación en el Chocó, expuesto en el título 4.3.1 sobre *la relación entre la Falla del Apego a 1886 y la Presencia Diferenciada del Estado en el Chocó*, en donde el departamento del Chocó no tuvo autonomía para administrarse en materia educativa, puesto que, fue despojado de esta potestad en varias ocasiones por el gobierno central como una medida correctiva ante las deficiencias del manejo de recursos y manejo técnico de este sector en dicho departamento.

En este orden de ideas, desde la expedición de la Constitución se expidieron normativas que intentaban descentralizar administrativa, política y fiscalmente a las entidades territoriales. Por esto, de acuerdo con el Departamento de Planeación Nacional, el decreto 028 de 2008:

(...) Definió la “Estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”. Esta tiene por objeto identificar y cualificar los posibles eventos de riesgo sobre el uso de los recursos y la prestación de los servicios, así como ofrecer al Gobierno Nacional la posibilidad de tomar, en forma oportuna, las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar (DNP, 2009, p. 2).

De esta manera, se deduce que este decreto restringe la autonomía territorial, debido que a través de este se está limitando el proceso de descentralización, ya que, no se delimita de manera específica, de acuerdo con el artículo 3 del decreto, que tanto intervendrá el gobierno en su estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que realicen tanto los departamentos como municipios con recursos del SGP.

Ahora bien, se expondrá la manera en que el Estado no actúa de forma uniforme en los departamentos en cuanto a la autonomía territorial, y posteriormente, en cómo influye en la PDE:

El proceso de descentralización que se inició en Colombia fue parte de la tendencia mundial que buscaba acercar la administración pública a la ciudadanía, otorgando mayores competencias a las entidades territoriales para tomar decisiones sobre la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas concernientes a la localidad. No obstante, este proceso que se intentó llevar a cabo en el país tuvo muchas falencias en lo que respecta a la planeación y debida aplicación, puesto que, su realización se hizo sin tener en cuenta las diferentes características que existen en los territorios colombianos, tales como, “el tamaño, el tipo de población, las actividades económicas relevantes, el nivel de desarrollo social, político y económico, etc.” (Valencia & Karam, 2014, p. 175).

En adición, Rodríguez menciona que:

En Colombia son pocos los gobiernos territoriales con vocación de convertirse en agentes de su propio desarrollo debido a la débil capacidad técnica y financiera para impulsar políticas de desarrollo local. Tal es el caso de departamentos como el del Chocó y el de sus gobiernos municipales, los cuales, no cuentan con la autonomía suficiente para responder a las necesidades sociales y las demandas que exige el desarrollo local (2019, pp. 4 - 5).

Así pues, en relación con los párrafos anteriormente expuestos, se puede inferir que el Chocó es uno de los departamentos donde el Estado limita mayormente la autonomía territorial y esto se ve reflejado en la crisis socioeconómica del departamento, las cuales, se identifican en los siguientes ámbitos:

En el sector de la salud, el servicio es tan precario que vulnera el goce del derecho a la salud, a la vida digna y a la vida, ejemplificando,

El Chocó no cuenta con ninguna entidad pública ni privada prestadora de servicios de salud clasificada como de tercer nivel, el único hospital con nivel 2 de complejidad, se encuentra ubicado en la ciudad capital Quibdó (Rodríguez, 2019, p. 8).

En consecuencia, esto significa un serio obstáculo al acceso a la salud de las poblaciones alejadas de la capital, puesto que, cuantitativamente un solo hospital no puede responder a la demanda de todo el departamento.

No solo en materia de salud el Chocó está en crisis, también en materia del acceso a vivienda digna y servicios públicos: el déficit en vivienda que existe en el departamento es de más de 80 mil viviendas y en Quibdó es de más de 23 mil. Ante esto, el DANE realizó una proyección en la que indicaba que para el año 2020 el déficit en vivienda digna en el Chocó no iba a tener cambios (DNP, s.f), y al evidenciar esta proyección en el 2020, efectivamente el resultado no fue alentador, el Chocó fue el tercer departamento con más déficit en el acceso a vivienda digna con un porcentaje de 90,6% de hogares en esta crítica situación (DANE, 2021).

De esta manera, se puede evidenciar que la autonomía de la que gozan los entes territoriales en Colombia no es uniforme, porque en los departamentos con bajo nivel de autonomía como la del Chocó, son mayores las dificultades para responder a las necesidades sociales y a las responsabilidades impuestas por la ley, lo que refleja un bajo índice de NBI y en Colombia, la autonomía territorial no es uniforme, es decir, no todos los territorios poseen el mismo grado de autonomía administrativa y financiera, lo que imposibilita el cumplimiento de las funciones otorgadas por la Constitución y las leyes, y además, aumenta la brecha existente entre las regiones lo que se refleja en los niveles de desigualdades y pobreza existentes (Rodríguez, 2019).

En suma, la autonomía de la que gozan los entes territoriales en Colombia no es homogénea, por lo que aquellos departamentos con mayor grado autonomía como el Chocó presentan dificultades para responder a sus necesidades locales. Al ser lugares periféricos

donde el Estado no actúa de manera simétrica en comparación con otras zonas del país, estos entes territoriales no cuentan con las herramientas para administrar y cumplir con las funciones que les transfiere la ley, lo que se refleja en su baja capacidad para garantizar las necesidades básicas a sus habitantes, como se pudo vislumbrar a lo largo de este título con la situación de salud y educación que ha atravesado el departamento del Chocó.

4.2.2 Trabajo de archivo: Estudio de actos administrativos del Departamento del Chocó de 2021 a 2022

Los actos administrativos en su definición tienen dos elementos importantes, primero, “son las declaraciones de voluntad de la administración destinadas a producir efectos jurídicos” (Vidal, 1994, p. 132). Y segundo, “son las operaciones materiales que ejecutan los actos jurídicos, con efectos buscados o no” (Vidal, 1994, p. 132). En relación con esto, los actos administrativos en este trabajo son las manifestaciones de voluntad de la administración (Gobernación del Chocó y la Asamblea Departamental del Chocó) que tienden a producir efectos jurídicos (efectos relacionados a la manifestación de la descentralización administrativa y fiscal).

En este orden, si bien el tiempo de investigación es de 2018 a 2022, solo se tomará el periodo entre de 2021 a 2022 (hasta septiembre de 2022), puesto que, la Gobernación del Chocó y la Asamblea Departamental del Chocó únicamente tiene digitalizado los actos administrativos correspondiente a estas fechas en sus páginas web oficiales⁵.

Ahora bien, en el siguiente acápite se expondrá el trabajo de archivo que se realizó con base en los portales web de la Gobernación del Chocó y la Asamblea Departamental del Chocó con el fin de evaluar la cantidad de actos administrativos que han sido expedidos por los entes anteriormente mencionados, clasificarlos según la categoría de la descentralización administrativa o fiscal, ya que, estas corresponden a las principales otorgaciones de competencias del gobierno central hacia las entidades territoriales para administrarse y las transferencias de recursos. Adicionalmente, también se analizará si las manifestaciones de la

⁵ Se solicitó mediante derecho de petición a la Asamblea Departamental del Chocó y a la Gobernación del Chocó el suministro, respectivamente, de las ordenanzas y decretos que no están publicadas en la página web. Ante esto, no se obtuvo respuesta de manera oportuna ni de fondo por parte de estas entidades.

A pesar de las negativas anteriormente expuestas, se decidió contactar telefónicamente con funcionarios de dichas entidades como diputados y secretarías. Sin embargo, su respuesta fue que únicamente estaban digitalizados los documentos publicados en la página web y enfatizaron que no contaban con los medios para digitalizarlo en un tiempo oportuno.

descentralización administrativa y fiscal de los actos administrativos regulan el sector de la educación y de la salud.

Ordenanzas del departamento del Chocó 2021-2022

Manifestación de la descentralización según su categoría	Número de ordenanzas 2021	Número de ordenanzas 2022
Descentralización administrativa	4	0
Descentralización fiscal	10	12
No aplica	7	3
Total ordenanzas	21	15

Tabla 3

Fuente: Elaboración propia con base a las ordenanzas disponibles en la página web de la Asamblea Departamental del Chocó, (2021 - 2022)

Decretos del departamento del Chocó 2021-2022

Manifestación de la descentralización según su categoría	Número de decretos 2021	Número de decretos 2022
Descentralización administrativa	2	0
Descentralización fiscal	0	1
No aplica	1	2
Total decretos	3	3

Tabla 4

Fuente: Elaboración propia con base a los decretos disponibles en la página web de la Gobernación del Chocó, (2021 - 2022)

Las manifestaciones de descentralización administrativa y fiscal de los actos administrativos en materia de educación y de la salud.

Materia	Tipo de acto administrativo	Número del acto administrativo	Objeto	Tipo de descentralización	Total, actos administrativos por materia	Total, actos administrativos
	Ordenanza	097 de 2021	Se modificó el presupuesto de salud 2021, adicionando la suma de 68.067.544	Fiscal		
	Ordenanza	098 de 2021	Se modificó el presupuesto de salud 2021, adicionando la suma de 63.699.751	Fiscal		
	Ordenanza	117 de 2021	Se modificó el presupuesto de salud 2021, adicionando la suma de 46.162.305	Fiscal		
	Ordenanza	132 de 2022	Se incorporó la suma de	Fiscal		

Salud			19.155.692.913 para el presupuesto vigente de salud 2022		10	11
	Ordenanza	133 de 2022	Se incorporó la suma de 5.739.182.057 para el presupuesto vigente de salud 2022	Fiscal		
	Ordenanza	140 de 2022	Se modificó el presupuesto de salud 2022, disminuyéndolo, debido a que lo asignado era más de lo necesitado	Fiscal		
	Ordenanza	141 de 2022	Se modificó el presupuesto de salud 2022, adicionando la suma de 17.623.945	Fiscal		
	Ordenanza	144 de 2022	Se modificó el presupuesto de salud 2022, adicionando la suma de 1.962.790.119	Fiscal		
	Ordenanza	145 de 2022	Se modificó el presupuesto de salud 2022, adicionando la suma de 44.016.145	Fiscal		
	Decreto	0106 de 2021	Se declara la alerta roja hospitalaria en el departamento del Chocó	Administrativo		
Educación	Ordenanza	139 de 2022	Se adicionó al presupuesto del SGP del sector educación vigencia 2022, correspondiente a la suma de 7.743.304.066	Fiscal	1	

Tabla 5

Fuente: Elaboración propia con base a los decretos y ordenanzas (2021 - 2022)

De los resultados anteriormente expuestos se puede deducir que:

En primer lugar, en el año 2021 hubo en total 21 ordenanzas, de las cuales 4 fueron manifestaciones de la descentralización administrativa, 10 de descentralización fiscal y 7 que no se ubican en ninguna de estas categorías. De manera similar, en cuanto a las ordenanzas de 2022, hubo 15 con evidencias de descentralización administrativa, 13 con descentralización fiscal y los 3 restantes no aplican a estas categorías. Ahora bien, en lo que a los decretos respecta, en 2021 hubo 3 decretos en total, de los cuales reflejan dos manifestaciones de descentralización administrativa, no se encontró ninguna en materia fiscal y una no aplica a dichas categorías de la descentralización. Y en el año 2022, hubo tres decretos en total, de los cuales no hubo manifestaciones de descentralización administrativa, una en materia fiscal y dos no aplican a dichas categorías de la descentralización.

De lo anterior, se deduce que mayormente se expiden actos administrativos en materia fiscal, lo que puede relacionarse con el hecho de que las competencias conferidas en esta materia están claramente determinadas, contrario a lo que sucede con la descentralización administrativa, sobre la cuáles no versan muchos actos administrativos.

Es menester resaltar que ambos tipos de descentralización son importantes para el cumplimiento efectivo de acciones que respondan a las necesidades locales, puesto que la autonomía conferida como parte de la descentralización administrativa a las entidades territoriales requiere del presupuesto financiero que garantice la disposición de los recursos para el cumplimiento de dichas facultades otorgadas.

Ahora bien, de las 26 ordenanzas entre 2021 y 2022 que tienen manifestaciones de la descentralización administrativa y fiscal, solo 9 son referente al sector de la salud y todas estas son de tipo fiscal, es decir, con respecto a temáticas sobre la modificación o incorporación del presupuesto a la salud. En cuanto a los decretos, de los 3 hallados con manifestaciones de la descentralización administrativa y fiscal, solo 1 es referente al sector de la salud y es de tipo administrativo. En contraste, en el sector educativo, no hubo ningún decreto referente a este sector y solo una ordenanza de las 26 con manifestaciones de la descentralización administrativa y fiscal entre 2021 y 2022, la cual es de tipo fiscal, sobre la modificación del presupuesto de la educación para 2022. De lo anterior, se evidencia que menos de la mitad de

los actos administrativos abordan sectores que son parte de las necesidades básicas de la población chocoana, como es el servicio a la salud y la educación.

Seguidamente, se contrastó las dos metodologías aplicadas en el presente trabajo con el fin de triangular los resultados obtenidos en cada una de estas, de tal manera se pueda extraer una conclusión de los hallazgos. Sin embargo, es pertinente realizar dos aclaraciones: primero, las metodologías tienen temporalidades de investigación distintas, ya que, la primera es de 2018 a 2022 y la segunda es de 2021 a 2022. Segundo, si bien ambas metodologías son de carácter cualitativo, tal como lo expresa Mitchell (s.f.) citado por Arias “(...) existe una dificultad en combinar datos textuales y numéricos a la hora de triangular” (2000, p.21). A pesar de lo anterior, se analizaron los datos obtenidos en ambas metodologías y se determinó en sentido amplio que:

En primer lugar, la relación entre la falla de los límites de la autonomía territorial y la presencia diferenciada del Estado en el Chocó, se relaciona con el trabajo de archivo en el sentido que la falta de actos administrativos donde se evidencia la transferencia de poder en competencias en materia de educación y salud, confirma que el exceso de limitación de la autonomía territorial en el departamento del Chocó por parte del gobierno central, con el motivo de tener mayor control debido al orden y bienestar del territorio, solo trae como consecuencia el círculo vicioso de un territorio con las necesidades básicas precarias, puesto que, limitar la autonomía no es la respuesta, sino el desarrollar y materializar dinámicas de coordinación y colaboración entre el gobierno central y el departamento del Chocó.

En segundo lugar, en lo referente a la relación entre la falla del apego de 1886 y la presencia diferenciada del Estado, esta no se identifica de manera evidente en el trabajo de archivo de las ordenanzas y decretos, puesto que, no se halló que en los actos administrativos con manifestaciones de la descentralización administrativa alguna caracterización centralista o alguna transferencia de competencias del gobierno central al departamento del Chocó de manera tardía. No obstante, se ha verificado sustancialmente en materia de educación que por tiempos significativos el gobierno central suele tener la administración en la educación del Chocó y posiblemente por este motivo en casi dos años (2021 y 2022) no haya ni un solo acto administrativo que refleje manifestaciones de la descentralización administrativa en materia educativa.

En tercer lugar, la relación entre la falla en la eficiencia departamental y la presencia diferenciada del Estado en el Chocó, se relaciona con el trabajo de archivo de ordenanzas y decretos en tanto que, éstos no abordan sectores importantes en funciones administrativas como la salud y la educación, que si bien fueron otorgadas principalmente a los municipios, le corresponde a los departamentos vigilar, controlar e intervenirlas; sin embargo y pese a los altos índices de necesidades básicas insatisfechas en estos sectores, el departamento del Chocó no emite actos administrativos con pronunciaciones al respecto. Lo anterior, se puede explicar por la falla de la descentralización administrativa en la que los departamentos al no tener determinadas de manera suficiente sus funciones, no ejecutan acciones que respondan a las necesidades de la población, lo que deriva en una injerencia del gobierno central en los asuntos departamentales que no corresponden a los presupuestos de descentralización administrativa y autonomía territorial, y que por ende generan una precaria prestación de dichos servicios.

De esta manera, se puede concluir que la expedición de actos administrativos de nivel departamental tiene una relación causa - efecto con la presencia diferenciada del Estado en el Chocó⁶; dicho de otra forma, no necesariamente los actos administrativos emitidos evidencian manifestaciones de la descentralización administrativa, ni la emisión de estos disminuye la presencia diferenciada del Estado en el Chocó o viceversa; no obstante, en algunos casos sí podría influir en la configuración de dicho fenómeno, debido a que las fallas de la descentralización administrativa se pueden manifestar en los actos administrativos departamentales en cuanto a la cantidad y el contenido de éstos, puesto que en el caso analizado, estos no abarcan las necesidades de la población, lo cual se evidencia en los censos o proyecciones realizados por el DANE, DNP y el Ministerio de Salud, así como, los indicadores de la presencia estatal realizados con fines académicos o en los fundamentos de doctrinantes. Además, la eficiencia departamental presentada implica que la relación entre el centro y los municipios se vea afectada, puesto que los departamentos como nivel intermedio, poseen un nivel de interconexión con el gobierno nacional, por lo que si estos no funcionan de manera suficiente el Estado no podrá actuar de la misma forma en la que actúa en territorios con departamentos con estructura y funcionamiento sólido.

⁶ Esto se observa y se interpreta desde el desarrollo de los actos administrativos, más no el seguimiento de su ejecución (que realmente se implemente).

Conclusiones

Luego de realizar un rastreo bibliográfico, una revisión documental y un análisis del índice de las necesidades básicas insatisfechas alguna, se llegaron a las siguientes conclusiones:

1. El proceso de descentralización en Colombia fue lento y su regulación fue tardía, se logró avanzar en temas de transferencia de poder; sin embargo, se puede considerar un proceso incompleto, ya que dicho proceso ha estado determinado por principios puramente centralistas que se respaldan en el principio de supremacía del poder del Estado y de Colombia como Estado unitario, lo cual ha llevado a que se subordine la autonomía territorial a la unidad estatal.
2. El compilado de formas de Estado, formas de gobierno, y figuras político-administrativas intermedias, como la descentralización de entidades territoriales y república unitaria, resultan confusos y no han podido ser ajustados a la realidad colombiana.
3. Luego de un análisis de las fallas de la descentralización administrativa y de la situación de la presencia diferenciada del Estado, se puede concluir que las competencias que el gobierno central le transfiere a los departamentos son residuales y en razón de las competencias de los municipios. Debido a esto, no han tenido un desarrollo que genere eficiencias en la gestión administrativa, y a su vez genera dificultades en el seguimiento y evaluación de los resultados de dicha gestión.
4. La presencia diferenciada del Estado en el Chocó se puede explicar por los rezagos coloniales que se reflejan en instituciones débiles, la desintegración del departamento de la actividad económica nacional y las condiciones geográficas, que en la historia conllevaron a que este ente territorial obtenga índices altos de necesidades básicas insatisfechas en comparación con otros departamentos del país, y a que no se ejecute eficientemente a las competencias transferidas.
5. En Colombia el Estado no hace presencia en el territorio de manera uniforme como lo establece las Constitución y las leyes, sino que su presencia es dispar, es por esto que la presencia estatal varía de acuerdo a las regiones. Es por que en las zonas cercanas al centro las instituciones funcionan medianamente bien, pero en las zonas periféricas su desempeño es ineficiente.

6. En Colombia existe una normatividad dispersa en cuanto a la descentralización; además, el modelo de organización territorial en Colombia tiene como protagonista a los municipios, dejando a los departamentos en un segundo plano con funciones de intermediación y otras indeterminadas, en donde los departamentos adoptan competencias residuales que los municipios no están habilitados para asumir.
7. La descentralización administrativa y la autonomía territorial se consolidaron 20 años después de la Constitución de 1991 mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, este retraso fue debido a las ideologías centralistas impregnadas en el Estado, las cuales, no atendían las necesidades del territorio. Por este motivo, es una de las causas que llevó al todavía tardío fortalecimiento de la autonomía, integración y desarrollo del departamento del Chocó.
8. El gobierno central debe fortalecer el control a la gestión de las entidades territoriales, en especial a los departamentos con la finalidad de prevenir, controlar y sancionar en los casos en los que sea pertinente con miras a mejorar su eficiencia.
9. Frente a las fallas de la descentralización, se hace necesario definir de manera clara, expresa y específica, las funciones y competencias de las entidades territoriales, lo que contribuyan a establecer la armonía administrativa y colaborativa entre municipios, departamentos y gobierno central, facilitando así la comunicación eficiente entre estos y una presencia uniforme del Estado en todo el territorio nacional.
10. Debido a que solo fueron desarrollados de manera eficaz dos conceptos de las formas de organización estatal: el estado central y el municipio, dejando en segundo plano el desarrollo del departamento, es conveniente que se le determinen funciones que contribuyan a una integración con las competencias municipales, y así la descentralización encuentre su sentido en la armonía que genere entre el nivel central y de las entidades territoriales.

11. Las fallas de la descentralización administrativa (ineficiencia de los departamentos) se pueden evidenciar en los actos administrativos (ordenanzas y decretos) del departamento del Chocó, analizados entre los años 2021 y septiembre de 2022, ya que, el contenido y la cantidad de actos administrativos que se expiden con manifestación de la descentralización administrativas en materia de salud y educación no son suficientes para abarcar las necesidades básicas del departamento en estos sectores, más aún cuando existen investigaciones académicas, económicas, jurídicas y que evidencian el alto índice de necesidades básicas insatisfechas en el departamento del Chocó en lo referente a estas áreas. Dicha ineficiencia departamental influye en que el Estado haga presencia diferenciada en el Chocó, puesto que los departamentos como nivel intermedio de gobierno, sirve de interconector con el gobierno nacional, y si estos no funcionan de manera suficiente el Estado no podrá actuar de la misma forma en la que actúa en otros territorios con mejores condiciones departamentales.

Para finalizar, a lo largo de este trabajo, se pudo evidenciar la existencia de una relación entre las fallas de la descentralización, el arraigo al centralismo de 1886, la falla en la eficiencia de los departamentos y los límites a la autonomía territorial de los mismos; y la presencia diferencia del Estado, puesto que en los territorios donde el Estado no actúa con uniformidad las necesidades básicas no están satisfechas en la mayor parte de la población y el sistema de salud no responde a la demanda poblacional.

Lo anterior constituye una razón para que entes territoriales como el departamento del Chocó que históricamente ha sido marginado de la dinámicas sociales y económicas del país, posean la imperante necesidad de contar con políticas públicas del nivel territorial innovadoras, que posibiliten la satisfacciones de los intereses del gobierno local y sobre todo, que capacite a los departamentos e incluso a los municipios del Chocó y demás zonas marginadas con presencia disímil del Estado en la ejecución de sus funciones, para que así, no se tomen acciones como la injerencia en el gobierno local que atenten contra la autonomía regional y las disposiciones constitucionales. Cabe añadir que, para la consecución de dichos objetivos, se hace necesario que el gobierno nacional haga presencia activa e igual en todos los territorios del país, lo que fortalezca la administración pública territorial en el marco de la autonomía local, característica de un Estado social de derecho en forma de república unitaria descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales.

Bibliografía

- Arias Valencia, M. (2000). La triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones. Universidad de Antioquia. Recuperado de: https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4815/1/AriasMaria_2000_Triangulacion_Metodologica.pdf
- Blanco Zúñiga, A., & Arrieta Palis, J. (2019). Presencia diferenciada del Estado: El necropoder y las FARC Colombia. Justicia, 24(36). Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/just/v24n36/0124-7441-just-24-36-00059.pdf>
- Bonet, J. (2007). ¿Por qué es pobre el Chocó? Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/pobre-el-choco#:~:text=La%20baja%20dotaci%C3%B3n%20del%20recurso,de%20la%20actividad%20econ%C3%B3mica%20nacional.>
- Colombia Plural. (2016). Chocó el departamento sin salud. Recuperado de: <https://colombiaplural.com/choco-departamento-sin-salud/>
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia. Mayo 8 de 1986.
- Constitución Política de Colombia. Octubre 10 de 1991. G.C. No. 127.
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-126 de 1993. (M.P. Fabio Morón Díaz: Marzo 27 de 1993).
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-216 de 1994. (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: Abril 28 de 1994).
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-219 de 1997. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: Abril 24 de 1997).
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-295 de 1995. (M.P. Antonio Barrera Carbonell: Julio 6 de 1995).
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-373 de 1997. (M.P. Fabio Morón Díaz: Agosto 13 de 1997).
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 de 1992. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: Agosto 6 de 1992).
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-517 de 1992. (M. P. Ciro Angarita Barón: Septiembre 15 de 1992).
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-1051 de 2001. (M.P. Jaime Araujo Rentería: Octubre 4 de 2001).
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia T-025 de 2004. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: Enero 22 de 2004).

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-1258 de 2001. (M. P. Jaime Córdoba Triviño: Noviembre 29 de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-1146 de 2001. (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa: Octubre 31 de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-276 de 2022. (M.P. Diana Fajardo Rivera: Agosto 1 de 2022).

Contraloría General de la Nación. (2022). Categorización de Municipios 2022. Colombia. [Archivo Excel].

Covilla, Santaella & Robledo. (2018). Derecho de las Entidades Territoriales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Bogotá, Colombia: DANE. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). Boletín censo general 2005: Necesidades Básicas Insatisfechas. Bogotá, Colombia: DANE. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda – 2018, proyecciones de población. Bogotá, Colombia: DANE. [Archivo Excel]

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Boletín Técnico Déficit Habitacional Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2020: DANE. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/Boletin-tec-deficit-h>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Bogotá, Colombia: DANE. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI-DIVIPOLA-2021.xlsx>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV). Bogotá, Colombia: DANE. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Bogotá, Colombia: DANE. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi#:~:text=Los%20indicadores%20simples%20seleccionados%2C%20son,no%20asisten%20a%20la%20escuela>

Departamento Nacional de Planeación. (2009). Documento Conpes Social 124. Bogotá, Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/124.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Fecha Departamental del Chocó (Datos Generales). Bogotá, Colombia: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20territorial/choco.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento Conpes 174. Bogotá, Colombia: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/174.pdf>

Decreto 1222 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Abril 18 de 1986. D.O. 37.498.

Decreto 028 de 2008. Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. Enero 10 de 2008. D.O. 46.867.

Decreto 2691 de 2014. Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera. Diciembre 23 de 2014.

De Tocqueville, A. (2018). La Democracia en América. Recuperado de: https://www.ecotec.edu.ec/material/material_2018D1_POL105_04_93539.pdf

Duque Cante, N. (2009). La Autonomía Territorial en el Marco de la República Unitaria y la Capacidad Institucional del Estado Subnacional en Colombia. Administración & Desarrollo. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6403468.pdf>

Eraso Peña, Y. (2004). El fracaso de la autonomía territorial esbozada en la Constitución de 1991. Recuperado de: https://node2.123dok.com/dt02pdf/123dok_es/002/018/2018255.pdf.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=aa5vJ7sqx6H8Hq4u%2F20221123%2F%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20221123T215635Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=600&X-Amz-Signature=f13612b01c2aef34eb336ef0177e6f765f26e56d4849361e76f483a088700e8c

El Espectador. (2020). Colegios del Chocó: Sin infraestructura, internet, ni agua potable las 24 horas del día. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/colegios-de-choco-sin-infraestructura-internet-ni-agua-potable-las-24-horas-del-dia-article/>

El Tiempo. (2021). Media en las pruebas Saber 11 es hoy 10 puntos menor que en 2016. [En línea]. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/desempeno-en-pruebas-saber-11-cayo-en-los-ultimos-cinco-anos-578221#:~:text=Por%20su%20parte%2C%20Choc%C3%B3%2C%20Amazonas,en%20los%20%C3%BAltimos%203%20a%C3%B1os%E2%80%9D>

García Villegas, M. (2011). Los Estados del País. Instituciones Municipales y realidades Locales. Bogotá: De Justicia.

- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2018) El Estado en la periferia: historias locales de debilidad institucional. Bogotá, Colombia: Dejusticia.
- Gaviria Trujillo, C. (1996). Creando Voluntad Política. Repositorio de la Escuela de Administración Pública. Recuperado de: <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/805/5518-23.pdf?sequence=23&isAllowed=y>
- González, F. E. (2003). ¿Colapso Parcial o Presencia Diferenciada del Estado?. Una Mirada desde la Historia. Bogotá, Colombia: Colombia Internacional. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint58.2003.05>
- González, F. E., Bolívar, I. J., & Vásquez, T. (2003). Violencia y política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá, Colombia: CINEP.
- González, F. E., & Otero, S. (2006). La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Recuperado de: <http://www2.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-237.html>
- González, F. E. (2014). Poder y Violencia en Colombia. Bogotá: Colección territorio, poder y conflicto. Recuperado de: <https://ieidesarrolloruralinvestigacion.files.wordpress.com/2015/07/gonzalez-fernan-poder-y-violencia-en-colombia-parcial.pdf>
- Gordillo, A. (2015). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo 11. Marchas y Contramarchas en Economía y Derecho Administrativo. Capítulo I: La Descentralización. Caracteres y Problemas. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/6.pdf>
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). 25 años de la Descentralización en Colombia.
- Hernández, A. (2001). “La ley orgánica de Ordenamiento Territorial no conduce a ninguna parte”, en Los caminos del Ordenamiento Territorial, COT, Senado de la República. Bogotá, Colombia.
- Hernández Becerra, A. (2018). Los Departamentos en Colombia. Características y Problemas de Institucionalidad. En Covilla, Santaella & Robledo. (2018). Derecho de las Entidades Territoriales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. Justicia Juris. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/225608952.pdf>
- Infobae. (2022). Procuraduría se pronuncia sobre la situación en Chocó y pide al gobierno medidas de seguridad. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/23/procuraduria-se-pronuncia-sobre-la-situacion-en-choco-y-pide-al-gobierno-medidas-de-seguridad/>
- Jiménez Macías, A. J. (2019). Índice de Presencia Estatal: Un contraste entre el centro del país y el Caribe (2013-2018). (Tesis de pregrado). Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte. Recuperado de:

- Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Agosto 12 de 1993. D.O.40.987.
- Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diciembre 23 de 1993. D.O. 41.140.
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. D.O. 41.094.
- 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. Diciembre 22 de 1993. D. O. 41.146.
- Ley 141 de 1994. Por la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. Junio 28 de 1994. D.O. 41.414.
- Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. Febrero 9 de 1994. D.O. 41.214.
- Ley 128 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Febrero 23 de 1994. D.O. 41.236.
- Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Mayo 31 de 1994. D.O. 41.373
- Ley 146 de 1994. Por medio de la cual se aprueba la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1990. Julio 13 de 1994. D. O. 41.444.
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Julio 11 de 1994. D.O. 41.433
- 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. Julio 12 de 1994. D.O. 41.434.
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Julio 15 de 1994. D.O. 41.450.
- Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Enero 30 de 1997. D.O. 42.973.

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. Septiembre 12 de 1997. D.O. 43.091.

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. Diciembre 21 de 2001. D.O. 44.654.

Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Febrero 5 de 2013. D.O. 48.695.

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Junio 28 de 2011. D.O. 48.115

Milenioscuro. (2015). Mapa del Departamento del Chocó. Ilustración. Recuperado de: [https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mapa_de_Choc%C3%B3_\(subregiones\).svg](https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mapa_de_Choc%C3%B3_(subregiones).svg)

Milenioscuro. (2015). Mapa de Colombia. Ilustración. Recuperado de: https://es.m.wikipedia.org/wiki/Departamentos_de_Colombia

Ministerio de Cultura. (2010). Afrocolombianos, población con huellas de africanía. Recuperado de: <https://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>.

Ministerio de Educación Nacional. (2009). Educación de calidad para la prosperidad. El camino para la prosperidad. Bogotá, Colombia: MEN. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-237397_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2016). Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. Bogotá, Colombia: MEN. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357704_foto_portada.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2019). Informe nacional de resultados del examen Saber 11 2019. Bogotá, Colombia: MEN. Recuperado de: <https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/2656516/3-Informe+nacional+de+resultados+Saber+11-2019.pdf/e771f477-b3f3-3193-732e-7c43da1766b9?version=1.0&t=1650317549762>

Ministerio de Salud Nacional. (2021). Indicadores básicos de salud 2021: situación de salud en Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/indicadores-basicos-salud-2021.pdf>

Morales Chitiva, D. & Gutierrez Lizcano F. (2017). Descentralización Político - Administrativa: ¿Mito o Realidad?. Reflexiones a propósito de los 25 años de la constitución política de Colombia. CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional Vol. 10.

- Morelli Rico, S. (1996). La autonomía territorial en Colombia. Colección Temas de Derecho Público. No. 43. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Morelli Rico, S. & Santofimio Gamboa, J. O. (1992). El centralismo en la nueva constitución política colombiana. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Némery, J. C. (2004). Reforma de la descentralización, reforma del Estado, Regiones y Ciudades en Europa, Directorio de autoridades locales, Ediciones CNRS, París.
- Ordenanza 097 de 2021. Por medio de la cual se efectúa una modificación al presupuesto de ingreso y gastos de la gobernación del Chocó - fondo local de salud - vigencia 2021. Julio 23 de 2021.
- Ordenanza 098 de 2021. Por medio del cual se efectúa una modificación al presupuesto de ingreso y gastos de la gobernación del Chocó - fondo local de salud - vigencia 2021. Julio 23 de 2021.
- Ordenanza 117 de 2021. Por medio del cual se efectúa una modificación al presupuesto de ingreso y gastos de la gobernación del Chocó - fondo local de salud - vigencia 2021. Noviembre 24 de 2021.
- Ordenanza 132 de 2022. Por medio del cual se efectúa una modificación al presupuesto de ingreso y gastos de la gobernación del Chocó - fondo local de salud - vigencia 2022. Mayo 9 de 2022.
- Ordenanza 133 de 2022. Por medio del cual se efectúa una modificación al presupuesto de ingreso y gastos de la gobernación del Chocó - fondo local de salud - vigencia 2022. Mayo 9 de 2022.
- Ordenanza 39 de 2022. Por medio de la cual se incorporan recursos de rendimientos financieros, excedentes financieros y recursos no incorporados en la vigencia 2021, en el presupuesto de ingreso y gastos de la secretaría de educación departamental del Chocó para la vigencia fiscal 2022. Junio 10 de 2022.
- Ordenanza 140 de 2022. Por medio del cual se efectúa una modificación al presupuesto de ingreso y gastos de la gobernación del Chocó - fondo local de salud - vigencia 2022. Junio 10 de 2022.
- Ordenanza 141 de 2022. Por medio del cual se efectúa una modificación al presupuesto de ingreso y gastos de la gobernación del Chocó - fondo local de salud - vigencia 2022. Junio 10 de 2022.
- Ordenanza 144 de 2022. Por medio del cual se efectúa una modificación al presupuesto de ingreso y gastos de la gobernación del Chocó - fondo local de salud - proyecto IREM, vigencia 2022. Junio 10 de 2022.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). Revisión de políticas nacionales de educación: La educación en Colombia. Bogotá, Colombia: OCDE. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf
- Portafolio. (2020). El coronavirus llega al Chocó, la región más vulnerable de Colombia. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/coronavirus-colombia-hoy-el-coronavirus-llega-al-choco-la-region-mas-vulnerable-de-colombia-539818>
- Real Academia Española. (2021). Diccionario de la lengua española.

- Retortillo Baquer, L. M. (1962). La Configuración Jurídica de la Administración Jurídica de la Administración Pública y el Concepto de “Daseinsvorsorge”. Montesquieu. Recuperado de: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/ji/2021-12/222241962038035.pdf>
- Ríos Sierra, J., Bula Galindo, P., & Morales, J. A. (2019). Departamentos de frontera y violencia periférica en Colombia. Bogotá, Colombia. Revista criminalidad. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082019000200113#:~:text=Estos%20departamentos%20son%20Arauca%2C%20Cauca,di%20recta%20hasta%20las%20necesidades%20b%20C3%A1sicas
- Rodríguez, J. A. (2001). El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. Bogotá, Colombia. Revista de la Universidad Nacional. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/10600/21529>
- Rodríguez Cruz, J. P. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012. Summa Iuris. Recuperado de: <https://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/summaiuris/article/download/1467/1302>
- Rodríguez Rentería, H. M. (2019). Cooperación Descentralizada: Lineamientos para una Gobernanza Colaborativa del Departamento del Chocó. (Tesis de maestría). Bogotá, Colombia: Universidad Pontificia Javeriana. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/45084/COOPERACI%C3>
- Rodríguez Rodríguez, L. (2004). Estructura del poder público en Colombia. Bogotá, Colombia. Editorial Temis. Novena edición
- Rodríguez Rodríguez, L. (2021). Estructura del poder público en Colombia. Bogotá, Colombia: Editorial Temis. Decimosexta edición
- Rodríguez Rodríguez, L. (2021). Derecho Administrativo General y colombiano: Tomo I. Bogotá, Colombia: Editorial Temis. Vigésima primera edición.
- Saldías Barreneche, S. (2017). La Descentralización: ¿Dónde Está el Problema?. Recuperado de: <https://razonpublica.com/la-descentralizacion-donde-esta-el-problema/>
- Sánchez Hernández, H. (2016). La Descentralización Administrativa en Colombia: Un Reto Inconcluso y Un Desafío para el Posconflicto. IUSTA. Recuperado de: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3292/3102>
- Santa María, M., Millán, N., Moreno, J., & Reyes, C. F. (2009). La descentralización y el financiamiento de la salud y la educación en los departamentos: ¿Cuáles son las alternativas? Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/191/La%20descentralizacion%20y%20el%20financiamiento%20de%20la%20salud%20y%20la%20educacion%20-%2030_11_09.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Santofimio Gamboa, J. O. (1996). Tratado de Derecho Administrativo: Tomo I. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Serrano, C., & Acosta, P. (2011). El proceso de descentralización en Colombia: proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes. RIMISP. Recuperado de: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/135965783013.pdf
- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía. Revista Ópera, 3(3), 133-152.
- Tuirán Sarmiento A. A. (2010). L'organisation territoriale en Colombie et les compétences des collectivités territoriales. Une action internationale est-elle possible depuis le contexte local. Barranquilla: Revista de Derecho de la Universidad del Norte. Número 33. Recuperado de: <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/111/682>
- Uribe, M. T. (1999). Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos? Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/16673/14463>
- Valencia Tello, D. C., & Karam de Chueri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. En Dikaion. Recuperado de: <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/3606/3616>
- Vargas González J. & Sarmiento Gómez A. (1997). La descentralización de los servicios de educación en Colombia. Santiago de Chile: Comisión Económica.
- Vargas Porras, M. V., Mena Romaña, E., & Hurtado Mosquera, J. A. (2017). La crisis de gobernabilidad de la Educación en el Chocó, 2002-2017: Ilusiones, desesperanzas y retos en los procesos de descentralización y recentralización del sector educativo en el departamento. (Tesis de maestría). Medellín, Colombia: Universidad EAFIT.
- Vidal Perdomo, J. (2008). Derecho administrativo. Bogotá, Colombia: Legis. Décimo tercera edición. Bogotá, Colombia. Editorial Legis. Decimoprimer edición.
- Vidal Perdomo, J., & Molina Betancur, C. (2017). Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas.
- Vidal Perdomo, J. (1994). Derecho Administrativo. Décima Edición. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia.
- Younes Moreno, D. (2020). Curso de Derecho Administrativo. Bogotá, Colombia: Editorial Temis. Undécima edición.
- Youssef Steinmetz, I. A. (2021). Projet de Loi « 4D »: un approfondissement de la décentralisation?. Legal Journal on the Development of Nation and State in Europe,(46). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8044779>

Anexos

1. Derecho de petición del 25 de agosto de 2022 dirigido a la Gobernación del Chocó.
2. Derecho de petición del 09 de septiembre de 2022 dirigido a la Asamblea Departamental del Chocó.
3. Derecho de petición del 14 de septiembre de 2022 dirigido a la Asamblea Departamental del Chocó.
4. Constancia de leído de la Asamblea Departamental Chocó del día 14 de septiembre de 2022
5. Respuesta del derecho de petición por parte de la Gobernación del Chocó del 19 de septiembre de 2022.