

El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia*

*The State public sector and the competences
of the territorial entities in Colombia*

Pedro Alfonso Sánchez Cubides**
pasc49@hotmail.com

Resumen

El Estado, a través de los organismos y entidades que lo integran, tiene como propósito buscar el interés y el bienestar general, para lo cual, independientemente de su forma y organización, debe garantizar derechos a los ciudadanos con el fin de proteger la dignidad humana. Proceso en el cual, para el caso de Colombia, los municipios, distritos y departamentos, al igual que los esquemas asociativos territoriales, ejercen un papel protagónico, tarea que cada vez se realiza de manera más eficiente y eficaz en la medida

Fecha de aceptación: 2 de septiembre de 2014

Concepto de recepción: 9 de octubre de 2014

Fecha de aprobación: 25 de febrero de 2015

* Artículo de reflexión, producto del proyecto de investigación "Hacienda Pública Territorial", vinculado en la línea de investigación de Derecho Constitucional y Construcción Democrática del Centro de Investigaciones Socio - Jurídicas de la Universidad Santo Tomás, seccional Tunja.

** Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, magíster en Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de los Andes, especialista en Planeación y Gestión del Desarrollo Territorial de la UPTC, administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– de Bogotá. Actualmente se desempeña como docente de las Universidades Santo Tomás, seccional Tunja, y Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

en que la nación ha llevado a cabo su proceso de repartición de competencias con las entidades territoriales en diferentes sectores.

Palabras clave

Estado, municipio, distrito, departamento, competencia.

Abstract

The State, through the agencies and entities that integrate it, aims to look for general interest and welfare, for which, regardless of its form and organization, it must guarantee the citizens right in order to protect the human dignity. Process whereby, in the case of Colombia, municipalities, districts and departments, as the associative territorial schemes exercise a leading role, task that every time is made more efficient and effective to the extent that the nation has carried out the process of distribution of competences with the territorial entities in different sectors.

Keywords

State, municipality, district, department, competence.

Introducción

El sector público aún desempeña un papel protagónico en procura del bienestar de la colectividad, razón por la cual en el presente artículo abordo algunos aspectos sobre el sector público en donde se presentan y analizan temáticas en torno al Estado, tales como sus perspectivas, organización y tipologías. Posteriormente se concreta el discurso al caso colombiano, a fin de revisar su estructura general, con especial énfasis en el ejercicio de competencias de las entidades territoriales en el ámbito de diferentes sectores, para que su quehacer se oriente al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de sus respectivos territorios. Para ello, metodológicamente se revisaron diferentes fuentes materiales bibliográficas especializadas en la temática, al igual que material documental, tales como leyes y decretos, que han repercutido en los entes y organismos que integran el sector público estatal, especialmente el territorial.

1. El sector público estatal

A continuación trato algunos aspectos conceptuales sobre lo privado, lo público y el sector público en general, como preámbulo al tema del sector público estatal, especialmente el colombiano.

Lo privado se caracteriza de manera general porque está en función del lucro, del atesoramiento, de la producción de utilidades. Es de utilidad o de interés individual, es secreto, oculto, cerrado y sustraído de la disposición de otros; mientras que lo público¹ está en función del interés o de la utilidad común, concierne a la comunidad o a la colectividad, es visible, manifiesto y no es secreto. En síntesis, lo público aborda las decisiones públicas o colectivas al involucrar todo lo que beneficia o afecta a la totalidad de los miembros de la colectividad.

En un contexto más amplio, lo público, según Habermas (1994), constituye un espacio de acción concertada donde se debaten temas de interés común, donde el ciudadano es el portador del referido espacio, en el sentido que es actor representativo del Estado, la sociedad y el mercado; mientras que para La Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– (2002), lo público es visualizado como el espacio de los intereses colectivos, concepto que desborda la órbita de lo estatal,

¹ Desde la perspectiva económica, existen algunas diferencias entre lo público y lo privado. Miranda (1999) se refiere al carácter voluntario y contractual de las operaciones de lo privado versus la obligatoriedad de las actuaciones estatales y la rentabilidad económica que caracteriza al sector privado frente a la rentabilidad social que distingue al sector público, en el sentido de que su fin primordial es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través de la solución de necesidades insatisfechas, entre otras acciones.

a la vez que busca permitir fortalecer la cultura de la convivencia y el desarrollo colectivo, basado en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos.

Lo público puede ser estatal o no estatal. Lo público no estatal se refiere a “organizaciones o formas de control públicas porque están volcadas al interés general; son no estatales porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales” (Bresser & Cunill, 1998, p. 26).

Lo público no estatal también es conocido como el tercer sector, por tratarse de una tercera forma de propiedad diferente a la privada y a la estatal, sector en el que se encuentran las organizaciones solidarias y las organizaciones no gubernamentales, entre otras, las cuales no tienen fines lucrativos, aunque son regidas por el derecho privado y cada vez más incursionan en la prestación de servicios públicos.

De otro lado, lo público estatal detenta el poder del Estado o es subordinado al aparato del Estado. Tiene que ver con las organizaciones que integran el sector estatal y, por lo tanto, forman parte de la estructura del Estado, también orientadas al interés general y al servicio de la comunidad, en búsqueda de la prosperidad de las colectividades y la garantía de sus derechos².

El concepto moderno de Estado fue acuñado inicialmente por Maquiavelo en el siglo XVI, el cual, según Loaíza (1993), se refiere a una organización humana constituida sobre un territorio donde existe un poder soberano para la creación, interpretación y aplicación del derecho, que busca el interés y el bienestar general³.

No obstante lo anterior, según Vargas (2001), con el transcurrir del tiempo se han propuesto diversas perspectivas del Estado, como la weberiana, la capitalista, la contractualista, la marxista, el Estado de derecho, el Estado social de derecho y la institucional.

² Según la Constitución Política de Colombia, los derechos se clasifican en: de primera generación o también denominados fundamentales, tales como el derecho a la vida y la libertad, entre otros; de segunda generación o derechos económicos, culturales y sociales, entre los que se encuentran el derecho a la familia, las pensiones, entre otros; y los derechos de tercera generación también denominados colectivos y del ambiente, entre los que podemos señalar la libre asociación, el ambiente sano y los recursos naturales, entre otros.

³ Sin embargo, los Estados, según Stiglitz (2000), especialmente en vías de desarrollo, no cumplen sus objetivos, debido a la reducida o nula información de calidad con que cuentan para la toma de decisiones, el limitado conocimiento de las respuestas del sector privado a sus intervenciones, el exiguo control de la burocracia por el exceso de reglamentaciones, entre otros aspectos; y a las limitaciones que imponen los procesos políticos sobre todo lideradas por los sectores de oposición.

La perspectiva weberiana asume el Estado como el aspecto político de las relaciones de dominación social, pero también como el agente de unificación de la sociedad, el cual detenta el monopolio de la violencia física legítima, para finalmente ser el lugar de integración, represión y cambio; mientras que la perspectiva capitalista se soporta en la igualdad de los individuos y su posibilidad de intercambiar en el mercado libremente mercancías, la disociación entre el sujeto vendedor de mercancías en el ámbito del mercado y el ciudadano, con iguales derechos ante las instituciones estatales, las cuales encarnan el monopolio de los medios de coerción física, y la autorrepresentación del Estado como expresión del interés general que termina asociándose a los intereses de las clases dominantes.

La perspectiva contractualista ubica el Estado como expresivo del interés general de la sociedad. La marxista, en un contexto, considera el Estado como un instrumento de la dominación de clase, en otro lo liga a condicionantes estructurales y en otro lo sitúa como un aspecto de las relaciones capitalistas de dominación social y parte consustancial de las mismas.

La perspectiva de Estado de derecho se soporta en una normatividad constitucional que le proporciona su estructura jurídica formal, mientras que el Estado social de derecho busca garantizar a los ciudadanos derechos civiles, políticos y sociales, consignados en normas, pues se trata de una ideología cuyo fin es redistribuir servicios y derechos con el propósito de proteger la dignidad humana, es decir, el Estado social de derecho es expresión de equilibrio entre la libertad y la igualdad.

La perspectiva institucional hace referencia al Estado materializado en instituciones concretas. Otras perspectivas de Estado, fundamentalmente de la órbita económica, son: liberal, interventor, neoliberal y dual o mixto.

Los Estados se organizan como unitarios, regionales y federales, aunque existen otras formas de Estado: las confederaciones, como es el caso de la Unión Europea, donde los Estados ejercen soberanía interna y externa, y la “devolution” para la situación concreta del Reino Unido, modelo caracterizado por una distribución asimétrica del poder, tal cual lo señala Domínguez (2005):

Dos territorios con poderes legislativos (Escocia e Irlanda del Norte), uno con poderes administrativos pero con una asamblea elegida democráticamente (Gales), una Alcaldía de Londres también elegida democráticamente y ejerciendo poderes administrativos y un proceso inacabado de regionalización en Inglaterra mediante Agencias de Desarrollo. (p. 157)

Un Estado unitario se caracteriza porque “tiene un solo centro de impulsión política y gubernamental. El poder político en el total de sus atributos de sus funciones

depende de un titular. Todos obedecen a una sola y misma autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes” (Rodríguez, 1990, p. 57).

El Estado federal se encuentra al extremo del Estado unitario, el cual se caracteriza por una asociación de Estados sometidos en parte a un poder único, como es el caso de las relaciones internacionales, la defensa nacional, la moneda; pero conservando en parte su independencia interna, es decir, ejerce la soberanía interna. Los Estados federados conservan el poder de ejercer las tres funciones básicas sin estar sometidos a los órganos nacionales: legislativa, administrativa y judicial e inclusive la constituyente y constitucional.

El Estado regional o también conocido como de las autonomías, cuyos modelos son España e Italia, es una forma de Estado intermedia entre el unitario y el federal, en donde hay descentralización política, que desbordan las órbitas de la delegación, la desconcentración y la descentralización administrativa, pues los entes territoriales intermedios –denominados en España, comunidades autónomas–, ejercen la función legislativa, aunque en menor grado que los Estados federados, situación que les permite crear leyes como significativa expresión del ejercicio del poder. Sin embargo, en el Estado regional existe un único ordenamiento constitucional: un único titular de autonomía constitucional y un único poder constituyente.

Retomando el Estado unitario, según Patiño (2006), este puede ser fuertemente centralizado, tanto en lo político como en lo administrativo, situación que aún se presenta en Estado pequeños como el Vaticano, el principado de Mónaco, la República de San Marino y el País de Gales, en donde las tareas públicas recaen en la persona jurídica Estado. También los Estados de este tipo pueden delegar, desconcentrar y descentralizar funciones, generando ciertos niveles de autonomía a las entidades territoriales, como es el caso de Colombia, tal cual lo señala el artículo 1 de la Constitución Política.

La delegación se presenta cuando las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, mediante acto de delegación, transfieren el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias; mientras que la desconcentración consiste en la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones (Ley 489 de 1998, artículos 8 y 9), es decir, en la delegación, la transferencia del ejercicio de funciones se hace de persona a persona y en la desconcentración se hace de organismo a organismo. Tanto quien delega como

quien desconcentra mantiene el poder, tanto así que el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 señala que los jefes y representantes legales de las entidades estatales en ningún caso quedarán exonerados en virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

La descentralización, de manera general, se define “como la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado central para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones para que las ejerzan autónomamente” (Rodríguez, 1990, p. 62).

La descentralización puede ser de tres tipos: por colaboración, especializada o por servicios y territorial.

La descentralización por colaboración se presenta cuando el Estado le transfiere a entes diferentes a los organismos y entidades que lo integran, la responsabilidad de prestar servicios o ejercer funciones públicas, caso en el cual el sector público no estatal juega un papel protagónico; mientras que la descentralización especializada o por servicios, aplicada en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, consiste en el otorgamiento de competencias y funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada, caracterizadas porque deben tener una justificación para su existencia en el sentido de dar respuesta a la solución de unas necesidades, poseer personería jurídica⁴, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, autoridades propias y control por parte del poder o sector central.

La descentralización territorial tiene que ver con el otorgamiento o la transferencia por parte de la nación a los departamentos, distritos y municipios, de competencias, recursos y capacidades para elegir a sus gobernantes, tomar decisiones y generar recursos para que dentro de su autonomía, provean bienes y servicios públicos, regulen actividades y construyan democracia e institucionalidad.

La autonomía no debe trascender los límites del Estado. En De Mello (1987, citado por De Zubiría, 2002, p. 52): “autonomía consiste en el poder de autogobierno, poder de autoadministración, existencia de recursos propios, y ejercicio limitado y claramente definido del control de los gobiernos por las esferas superiores”. Por tal motivo, la autonomía siempre será relativa, pues en un Estado como el colombiano, las decisiones que se tomen a nivel territorial deben estar enmarcadas dentro del marco constitucional y legal.

⁴ Se refiere a una persona ficticia, capaz de ejercer derechos, contraer obligaciones y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

En tal sentido, el artículo 287 de la Constitución Política consignó que las entidades territoriales de Colombia tienen los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponda, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Bajo este contexto, la descentralización territorial busca asegurar una prestación más eficiente y eficaz de los servicios públicos a través del fortalecimiento administrativo y financiero, y crear puentes de comunicación más directa entre el gobierno y los ciudadanos mediante la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Los objetivos anteriores deben ayudar a garantizar mayores niveles de gobernabilidad, especialmente en el sentido de reducir los niveles de conflicto social y político.

La descentralización territorial se convierte en un mecanismo que permite la competencia entre las entidades territoriales y genera una relación más cercana entre la institución que provee el servicio y el usuario. Además, este tipo de descentralización se basa en la subsidiariedad en el sentido que el servicio debe ser suministrado por el nivel inferior de gobierno que puede proveerlo y financiarlo, situación que se materializa en la medida en que los entes territoriales, a través de instituciones descentralizadas por servicios, tales como empresas sociales del Estado, empresas de servicios públicos domiciliarios, instituciones educativas, gestionan los servicios públicos cobrando tasas a los usuarios como contraprestación.

Es por lo anterior que el mercado ve con buenos ojos la descentralización, tanto así que es abordada como uno de sus principios, pues bajo esta figura se busca la prestación eficiente y eficaz de servicios públicos. Además, se deben descentralizar los servicios que son privatizables, pues la máxima expresión de descentralización es la privatización, conocida también como la descentralización hacia el mercado, que consiste en la transferencia, por parte del Estado a los particulares, de la responsabilidad de prestar servicios públicos.

En Colombia, a partir de la década de los ochenta, se vive la descentralización territorial como un proceso de carácter administrativo, financiero y político⁵, situación que ha requerido una articulación de lo local, lo seccional y lo nacional, de la comunidad, la sociedad y el Estado, lo que ha traído consigo una amplia preocupación por lo local, pues el municipio es el ente donde se resuelven directamente los problemas de la comunidad.

⁵ A través del Acto Legislativo 01 de 1986 se permitió la elección popular de alcaldes, y de la expedición de la Constitución de 1991 se aprobó la elección popular de gobernadores en Colombia.

La descentralización administrativa, antecedida por la delegación y la desconcentración, es entendida jurídicamente como la distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales de la administración, observando el siguiente criterio: la prestación de los servicios corresponde a los municipios y el control sobre la referida prestación a los departamentos, mientras que la definición de planes, programas, políticas y estrategias corresponde a la nación, de conformidad con lo señalado en el artículo 7 de la Ley 489 de 1998.

En un contexto más amplio, Cohen y Peterson (1996) señalan que la descentralización administrativa consiste en la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central hacia los gobiernos territoriales, para la provisión de servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas, mientras que la descentralización fiscal se refiere a la transferencia de recursos y generación de estos para dinamizar las fuentes de ingresos públicos territoriales.

Con respecto a la descentralización política, se señala con frecuencia que en la medida en que los entes territoriales intermedios no ejerzan la función legislativa, es decir, hagan leyes, no existe tal descentralización como expresión de la distribución del poder de decisión y de elección, análisis que no comparto, pues la descentralización política abarca un concepto mucho más amplio, en la medida en que se debe referir a la transferencia por parte de la nación a las entidades territoriales de la capacidad de elección de los gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local, es decir, es la forma de gobernar cerca de los gobernados, como expresión de legitimidad y construcción del orden democrático.

Para soportar lo anterior, es pertinente analizar las dimensiones de la política. Vallés (2000) señala que en el mundo angloparlante se plantean tres perspectivas: *polity* (la estructura: sistema, orden, institución, regla), *politics* (el proceso: secuencia de actos, serie de conductas) y *policy* (el resultado: política pública, intervención sobre las relaciones sociales).

En el idioma español, respectivamente, se emplean las dimensiones de la política en función de sistema político y política pública. De esta manera se abordan las formas de organización política y las instituciones que las constituyen; las conductas individuales y de grupo que configuran el proceso político, es decir, la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y movimientos políticos, al igual que entre grupos significativos de ciudadanos, a través de estrategias desarrolladas por políticos tradicionales. Actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder, a materializar “el arte de lo posible”. Esta acepción se materializa a través de la representación política que consiste en un tipo de participación subordinada, en la medida en que se restringe el ejercicio directo del

poder político al acto de seleccionar los gobernantes y decisiones, bajo las fórmulas de la mecánica electoral moderna.

La dimensión de política pública se plantea como resultado, en referencia a las políticas públicas, al cambio y a las situaciones de gobernabilidad y gobernación que resultan de la actividad política, es decir, se hace referencia a un conjunto de respuestas u omisiones a corto, medio y largo plazo, basadas en el poder que ofrece el Estado a través de sus instituciones competentes, con el propósito de solucionar o evitar un problema público, para lo cual se requiere movilizar recursos, utilizar estrategias, formular e implementar planes, programas y proyectos orientados a cumplir una serie de objetivos, en cuyo proceso de formación puede o no existir participación de agentes diferentes a las autoridades públicas.

Bajo el anterior contexto, puedo señalar que en un Estado unitario, como el caso de Colombia, si bien es cierto que los departamentos no tiene la función legislativa, sí desarrollan algunas funciones que implican el ejercicio de la descentralización política como la elección de sus gobernantes, situación que también ocurre con los distritos y municipios, y en algunos casos aislados pueden formular políticas públicas en la medida en que factores como la no dependencia de transferencias, el papel de los actores privados y la autonomía se lo permiten. Es decir, en Colombia se puede hablar de una descentralización política bajo estos aspectos, sin pretender compararla con la descentralización de este tipo presente en los Estados regionales y en los Estados federales, en donde el ente intermedio sí ejerce la función legislativa.

1.2 Estructura del Estado colombiano

La Tabla 1 presenta la organización o estructura del Estado colombiano, en donde se pueden apreciar la descentralización especializada o por servicios y la territorial, como preámbulo para estudiar las entidades territoriales.

Al Congreso de la República, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, le corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Tabla 1. Estructura del Estado colombiano

Rama	Nación	Departamento	Distrito y municipio
Legislativa	Congreso de la República: Senado y Cámara de Representantes		
Ejecutiva	<p>Sector central Presidencia, Vicepresidencia, consejos superiores de la administración, ministerios y departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. Las demás entidades administrativas nacionales sin personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la rama ejecutiva del poder público.</p> <p>Sector descentralizado por servicios Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas sociales del Estado y empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, institutos científicos y tecnológicos, sociedades públicas y sociedades de economía mixta. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la rama ejecutiva del poder público.</p>	<p>Sector central Asamblea, Gobernación, consejos de la administración, secretarías y departamentos administrativos.</p> <p>Sector descentralizado por servicios Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, empresas sociales del Estado, empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, institutos científicos y tecnológicos, sociedades públicas, sociedades de economía mixta.</p>	<p>Sector central Concejo, Alcaldía, consejos de la administración, secretarías y departamentos administrativos.</p> <p>Sector descentralizado por servicios Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, empresas sociales del Estado, empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, institutos científicos y tecnológicos, sociedades públicas, sociedades de economía mixta.</p>

Rama	Nación	Departamento	Distrito y municipio
Judicial	Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura Fiscalía General de la Nación, tribunales, juzgados.		
Organismos de control	Contraloría General de la República Auditoría General de la República Ministerio Público: Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo	Contraloría	Contraloría Personería
Organización electoral	Consejo Nacional Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil		
Organismos y entidades de régimen especial	Banco de la República, entes universitarios autónomos, corporaciones autónomas regionales, Comisión Nacional del Servicio Civil. Los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política.		

Para ejercer sus funciones, tanto el Senado como la Cámara de Representantes se dividen en comisiones constitucionales permanentes encargadas, entre otros, de los siguientes temas: la comisión primera de la reforma a la Constitución, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, notariado y registro; estructura y organización de la administración central, de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual, variación de la residencia de los altos poderes nacionales, leyes estatutarias⁶, y asuntos étnicos (Rodríguez, 2006).

⁶ Es una de las clases de leyes producidas por el único órgano legislativo, el Congreso de la República, además de las orgánicas y ordinarias. La ley estatutaria establece una regulación amplia general y única sobre temáticas especiales: derechos y deberes fundamentales de las personas y sus mecanismos de protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos

La comisión segunda conoce de la política internacional, defensa nacional y fuerza pública, tratados públicos, carrera diplomática y consular, comercio exterior e integración económica, política portuaria, relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno, fronteras, nacionalidad, extranjeros, migración, honores y monumentos públicos, servicios militar, zonas francas y de libre comercio, y contratación internacional.

La comisión tercera conoce de la hacienda y crédito público, impuestos y contribuciones, exenciones tributarias, régimen monetario, leyes sobre el Banco de la República, sistema de banca central, leyes sobre monopolios, autorización de empréstitos, mercado de valores, regulación económica, planeación nacional, régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

La comisión cuarta conoce de leyes orgánicas⁷ de presupuesto, sistema de control fiscal financiero, enajenación y destinación de bienes nacionales, regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios, y contratación administrativa.

La comisión quinta conoce de los asuntos agropecuarios, medio ambiente y recursos naturales, ecología, adjudicación y recuperación de tierras, recursos ictiológicos y asuntos del mar, minas y energía, y corporaciones autónomas regionales.

La comisión sexta conoce de comunicaciones, tarifas, calamidades públicas, funciones públicas y prestación de servicios públicos, medios de comunicación, investigación científica y tecnológica, espectros electromagnéticos, órbita geoestacionaria, sistemas digitales de comunicación e informática, espacio aéreo, obras públicas y transporte, turismo y desarrollo turístico, educación y cultura.

y movimientos políticos, incluyendo el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, y los estados de excepción (de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia). Para la discusión de los proyectos de ley estatutaria se deben cumplir una condiciones especiales: ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara y debe realizarse en una sola legislatura. Además, incluye la revisión previa por parte de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad del proyecto con las condiciones de la Constitución Política.

⁷ Se trata de leyes que tratan las siguientes materias: los reglamentos del Congreso, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; las disposiciones sobre el plan general de desarrollo, las referidas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, y las relativas al ordenamiento territorial. Para la aprobación de los proyectos de ley orgánica se requiere mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los miembros de cada corporación legislativa.

La comisión séptima conoce del estatuto del servidor público y del trabajador particular, régimen salarial y prestacional del servidor público, organizaciones sindicales, sociedades de auxilio mutuo, seguridad social, cajas de previsión social, fondos de prestaciones, carrera administrativa, servicio civil, recreación, deportes, salud, organizaciones comunitarias, vivienda, economía solidaria, asuntos de la mujer y familia.

También, para atender asuntos específicos, el Congreso de la República se divide en comisiones legales, accidentales y especiales.

La rama ejecutiva en Colombia se integra de tres niveles: el nacional, el departamental y el distrital o municipal. La rama ejecutiva nacional está conformada por la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, los consejos superiores de la administración y los demás organismos consultivos y coordinadores, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica, y los demás organismos administrativos nacionales sin personería jurídica que cree, organice o autorice la ley, para que formen parte de la rama ejecutiva del poder público. Estos organismos y entidades pertenecen al nivel central.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

De conformidad con el artículo 56 de la Ley 489 de 1998, la Presidencia de la República está integrada por el conjunto de servicios auxiliares del presidente de la República y su régimen será el de un departamento administrativo.

Los ministerios y departamentos administrativos deben formular y adoptar las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen. Los departamentos administrativos son organismos de la administración nacional central que se encuentran en la misma jerarquía de los ministerios, pero más técnicos y especializados, encargados de dirigir, coordinar y ejecutar un servicio público.

El sector descentralizado por servicios⁸ en el orden nacional está integrado por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos

⁸ Las entidades a que hace referencia este sector son conocidas como entidades descentralizadas directas o de primer grado. También existen las entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, tales como las asociaciones de empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones entre entidades públicas y las asociaciones y fundaciones de participación mixta.

y tecnológicos, las sociedades públicas, las sociedades de economía mixta, y las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la rama ejecutiva del poder público.

Son entes adscritos las superintendencias, los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales y los demás organismos y entidades en cuyo acto de creación se determine que están adscritos a un ministerio o departamento administrativo, mientras que los entes vinculados⁹ son las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y los demás organismos y entidades en cuyo acto de creación se determine que están vinculados a un ministerio o departamento administrativo.

Las superintendencias cumplen funciones de inspección y vigilancia, y las unidades administrativas especiales cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.

Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público, mientras que las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, para desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo la orientación, coordinación y control del órgano principal en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones político-administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley, de conformidad con los artículos 299 y 312 de la Constitución Política y 39 de la Ley 489 de 1998.

⁹ La denominación de instituciones vinculadas se explica por la relación de cierta dependencia que tienen con la administración central, en el sentido de que gozan de mayor autonomía respecto de esta, comparativamente con la situación de las entidades adscritas.

La jurisdicción ordinaria está conformada por la Corte Suprema de Justicia¹⁰, los tribunales superiores de distrito judicial y los juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, de ejecución de penas y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está constituida por el Consejo de Estado¹¹, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos, encargada de dirimir los litigios en que es parte la administración pública. La jurisdicción constitucional la integra la Corte Constitucional¹² y tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Al Consejo Superior de la Judicatura¹³ le corresponde administrar la rama judicial y ejercer la función disciplinaria, de conformidad con la Constitución Política y la ley. Finalmente, a la Fiscalía General de la Nación¹⁴ le compete investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces competentes.

La Contraloría General de la República¹⁵ vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación, a través del ejercicio de la función pública del control fiscal, a la vez que la Auditoría General de la República¹⁶ vigila la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. La Procuraduría General de la Nación¹⁷ vigila el correcto funcionamiento de la función pública, para salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos; garantiza la protección de los derechos humanos e interviene en representación de la sociedad para defender el patrimonio público, mientras que la Defensoría del Pueblo¹⁸ debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

¹⁰ La elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia la realiza la misma Corte, cuya postulación corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

¹¹ La elección de los magistrados del Consejo de Estado la realiza el mismo Consejo, mientras que la postulación corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

¹² Los magistrados de Corte Constitucional son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

¹³ La elección de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura la realiza el Congreso de la República, cuya postulación en el caso de la Sala Administrativa corresponden a razón de dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado, mientras que para el caso de la Sala Disciplinaria las ternas son enviadas por el Gobierno Nacional.

¹⁴ Al Fiscal General de la Nación lo elige, para un período de cuatro años, la Corte Suprema de Justicia de terna enviada por el Presidente de la República.

¹⁵ El Contralor General de la República es elegido, para un período igual al del Presidente de la República, por el Congreso de la República en pleno de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

¹⁶ El auditor General de la República es elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

¹⁷ El Procurador General de la Nación es elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

¹⁸ El Defensor del Pueblo es elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República.

La organización electoral¹⁹ tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas. Finalmente, las entidades y organismos estatales del régimen especial se sujetan a las disposiciones que para ellas establezcan las respectivas leyes.

2. Entidades territoriales en Colombia

En la época de la colonia, los virreinos²⁰ se dividían en provincias, corregimientos y municipios. Las provincias eran dirigidas por el gobernador, funcionario subordinado directamente al rey, quien cumplía atribuciones políticas, administrativas y militares. Los corregimientos existieron excepcionalmente en América y estaban conformados por un grupo de municipios, estando el poder concentrado en el corregidor. Los municipios²¹ no aparecieron en forma explícita en la legislación indiana, pues la referencia fueron las poblaciones, las cuales eran de tres clases o categorías: ciudades, villas y lugares cuyos órganos y funcionarios principales eran el cabildo y los alcaldes.

En el siglo XIX, según De Zubiría (2002), a raíz de la Constitución de 1821, las entidades territoriales fueron los departamentos en cabeza del intendente, las provincias, cuyo funcionario principal era el gobernador, y los cantones o municipios, cuyos órganos principales eran el cabildo y el alcalde. La Constitución de 1830 mantuvo la anterior estructura territorial, mientras que en la Constitución de 1832 las entidades territoriales fueron las provincias en cabeza del gobernador y de la cámara provincial, y cantones o municipios con el concejo y alcalde como órganos y funcionarios principales, estructura que mantuvo la Constitución de 1843.

Las Constituciones de 1853 y 1858 tuvieron como entidades territoriales las provincias, cuyos órganos y funcionarios principales fueron la cámara y el gobernador provincial, y los distritos parroquiales o municipios con el concejo y el alcalde municipal como órganos y funcionarios principales.

¹⁹ Los miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el Congreso de la República en pleno para un periodo institucional de cuatro años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos; mientras que el Registrador Nacional del Estado civil es escogido, para un periodo de cuatro años, por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos.

²⁰ Los principales órganos del virreinato fueron el virrey, principal funcionario colonial, quien ejercía atribuciones de tipo político, administrativo y militar; la real audiencia, conformada por los oidores quienes cumplían funciones administrativas y judiciales, a la vez que actuaban como contrapeso al virrey, y la real hacienda encargada de la recaudación y guarda de los bienes y rentas coloniales, en especial de los impuestos civiles (los estancos, el almofarifazgo, la alcabala, el tributo indígena, el quinto real, la media anata) y los impuestos eclesiásticos (el diezmo y la mesada eclesiástica).

²¹ El concepto de municipio surgió de Grecia con las polis y de Roma con las civitas.

La Constitución de 1863 estableció como entidades territoriales los estados soberanos, las provincias y los distritos parroquiales o municipios, cuyos órganos y funcionarios principales fueron la legislatura y el presidente del estado, la cámara y el gobernador provincial, y el concejo y el alcalde municipal, respectivamente.

La Constitución de 1886 dividió la República de Colombia en departamentos (la asamblea y el gobernador), provincias (el prefecto) y distritos municipales o municipios (el concejo y el alcalde). Sin embargo, las principales reformas hechas a la Constitución de 1886 modificaron la estructura territorial. La de 1905 creó el Distrito Capital de Bogotá, la de 1910 dejó sin efecto el régimen especial de Bogotá, la de 1936 suprimió las provincias y creó las intendencias y comisarías, la de 1945 creó el Distrito Especial de Bogotá, la de 1968 consignó algunas figuras de integración regional como las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, y las de 1987 y 1989 crearon los distritos de Cartagena y Santa Marta, respectivamente.

La Constitución Política de 1991 señaló como entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas²², previendo un nuevo mapa al dejar abierta la posibilidad de crear regiones y provincias como entidades territoriales²³, según el artículo 286, dependiendo tal situación de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En tal sentido, se expidió la Ley 1454 de 2011 cuyo artículo 10 y subsiguientes señalan y desarrollan los esquemas asociativos territoriales entre los que se encuentran las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

La región administrativa y de planificación, según el artículo 30 de la referida ley, la conforman dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios del ejercicio de competencias.

²² El artículo 329 de la Constitución Política señala que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, aspecto que no fue desarrollado por la Ley 1454 de 2011, situación que permite señalar que como tal aún no existen las entidades territoriales indígenas.

²³ Entidades que nacerían con los derechos establecidos para éstas en el artículo 287 de la Constitución Política, en el sentido de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

La región de planeación y gestión, de conformidad con el artículo 19 de la ley en mención, son las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

La provincia administrativa y de planificación, según el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011, se integra por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, constituida mediante ordenanza por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10 %) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Como se puede observar, la referida Ley de Ordenamiento Territorial no consignó los términos para crear provincias y regiones como entidades territoriales. Solamente en el artículo 36 hace referencia a la región territorial, el cual señala que de conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política, la región administrativa y de planificación podrá transformarse en región como entidad territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República, razón por la cual se deduce que, por ahora, las entidades territoriales en Colombia son los departamentos, los distritos y los municipios.

3. Competencias por sectores y por niveles de gobierno

De conformidad con el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial, para atender de manera general responsabilidades estatales.

En tal sentido, además de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consignados en el artículo 209 de la Constitución Política, contemplados como comunes de la función administrativa, según el artículo 27 de la mencionada Ley, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

Coordinación: la nación y las entidades territoriales deben ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se deben articular con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

Concurrencia: la nación y las entidades territoriales deben desarrollar oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

Subsidiariedad: la nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial deben apoyar en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectoras de la materia. El gobierno nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

Complementariedad: para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación o convenios.

Eficiencia: la nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

Equilibrio entre competencias y recursos: las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales, para atenderlas de manera directa o asociada.

Gradualidad: la asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

Responsabilidad: la nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

Además de los anteriores principios, para los municipios, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, en el ejercicio de sus competencias obligatorias y voluntarias, se incluye el principio de participación, en referencia a que las autoridades municipales deben garantizar el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en

estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

En cuanto a la transferencia de competencias de la nación a los entes territoriales, parto del Acto Legislativo 01 de 1968, en cuyo artículo 2 señaló a los departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distritos municipales como entidades territoriales, a la vez que en el artículo 53 dispuso que de conformidad con la Constitución y la ley, a iniciativa del gobierno, se determinarían los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalaría el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que debían ser distribuidos entre los departamentos, las intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas previamente establecidos.

El anterior precepto constitucional se desarrolló a través de la Ley 46 de 1971 que denominó como situado fiscal el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación con destino a los departamentos, comisarías, intendencias y el Distrito Especial de Bogotá, cuya destinación, de conformidad con el inciso 2 del artículo 1 de la referida ley, fue para financiar gastos de funcionamiento de educación primaria y salud pública.

Posteriormente, la Ley 12 de 1986 abrió la posibilidad de transferencia de recursos de la nación a los municipios, al igual que les asignó una serie de competencias en materia de educación, salud (mantenimiento de infraestructura) agua potable y saneamiento básico, deporte, vivienda popular, asistencia técnica agropecuaria, vías urbanas y atención grupos en condiciones de vulnerabilidad. Lo anterior, en respuesta a la crisis municipal acentuada en la década de los setenta, debido a que la nación, junto con sus entidades descentralizadas, acumulaba gran parte de los ingresos del Estado, además de someter al municipio a un deterioro progresivo de sus tributos y a su subutilización.

A partir de la Constitución Política de 1991, se ampliaron las transferencias y las competencias a los entes territoriales. En tal sentido, se expidió la Ley 60 de 1993 que desarrolló los artículos constitucionales 356 y 357, señalando competencias a los departamentos en materia de educación y salud, y a los distritos y municipios en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y otros sectores, entre los cuales se encuentran vivienda, subsidio a los servicios públicos domiciliarios, agropecuario, grupos vulnerables, justicia, protección ciudadana, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, deuda, vías, pasivo pensional y otros autorizados por el CONPES Social.

Las Leyes 715 de 2001, 1176 de 2007 y 1454 de 2011 han establecido competencias por niveles de gobierno en materia de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, al igual que en otros sectores a saber: otros servicios públicos domiciliarios, ordenamiento territorial, deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre; cultura, bienestar, medio ambiente, gestión del riesgo de desastres, tránsito e infraestructura del transporte, vivienda, equipamiento territorial, desarrollo rural, empleo y desarrollo económico, turismo, justicia, participación comunitaria, fortalecimiento institucional, atención a grupos vulnerables y restaurantes escolares, de las cuales a continuación presentaré las más significativas.

3.1 Competencias de la nación en materia de educación

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, la nación, en cuanto a la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media en el área urbana y rural, debe formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector y dictar normas para la organización y prestación del servicio, regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales, gestionar el sistema de información del sector, establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación, evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales, facultad que podrá ser delegada en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados; prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, y distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones –SGP.

3.2 Competencias de los departamentos en materia de educación

El artículo 6 de la Ley 715 de 2001 le señala a los departamentos, de manera general, la responsabilidad de prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, gestionar y suministrar información a la nación en las condiciones que se requiera y certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del SGP.

De manera específica, frente a los municipios no certificados, los departamentos deben dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en estos entes territoriales, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad; mantener coberturas y propender por su ampliación, ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el presidente de la República, y administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos.

3.3 Competencias de los distritos y municipios certificados en materia de educación

Según el artículo 7 de la Ley 715 de 2001, los municipios y distritos certificados en educación deben dirigir, planificar y prestar el servicio en los niveles de preescolar, básica y media; administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos del SGP, administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo, mantener las coberturas y propender a su ampliación, administrar el Sistema de Información Educativa Municipal y suministrar la información al departamento y a la nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento, y vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

3.4 Competencias de los municipios no certificados en materia de educación

El artículo 8 de la Ley 715 de 2001 les señala a estos entes territoriales las competencias de administrar y distribuir los recursos del SGP que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad, trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado, y suministrar la información al departamento y a la nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento

3.5 Competencias de la nación en materia de salud

De conformidad con el artículo 42 de la Ley 715 de 2001, la nación, en materia de salud, debe formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS- y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación, expedir la regulación para el sector salud y el SGSSS; brindar asesoría y asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios para el desarrollo e implantación de las políticas, planes, programas y proyectos en salud; definir y aplicar sistemas de evaluación y control de gestión técnica, financiera y administrativa a las instituciones que participan en el sector y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como divulgar sus resultados, con la participación de las entidades territoriales; definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales; y reglamentar, distribuir, vigilar y controlar el manejo y la destinación de los recursos del SGP en Salud y del SGSSS, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia.

3.6 Competencias de los departamentos en materia de salud

El artículo 43 de la Ley 715 de 2001 registró la responsabilidad de los departamentos en materia de salud en el sentido de dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el SGSSS en su territorio; implementar y evaluar en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del SGSSS, que formule la nación; prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud, prestar los servicios de salud a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, al igual que cofinanciar la afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable, y gestionar la prestación de los servicios de salud, el sistema de información en salud y las acciones de salud pública en su territorio.

3.7 Competencias de los distritos y municipios en materia de salud

Los distritos, en materia de salud, según el artículo 45 de la Ley 715 de 2001, tienen las mismas competencias de los municipios y departamentos, excepto las que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la nación.

En tal sentido, los municipios, de conformidad con el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, deben dirigir el sector en su territorio, financiar y cofinanciar la afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable, seleccionar los beneficiarios del régimen subsidiado, gestionar las acciones de salud pública, según el perfil epidemiológico del municipio, impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y seguridad social en salud, y administrar el sistema de información en salud.

3.8 Competencias de la nación en materia de ordenamiento del territorio

El artículo 29, numeral 1, de la Ley 1454 de 2011 señala que la nación, en coordinación con las entidades territoriales, en cuanto al ordenamiento del territorio, debe formular la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas, localizar los grandes proyectos de infraestructura, determinar las áreas limitadas en uso por seguridad y defensa, establecer los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, al igual que los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, conservar y proteger las áreas de importancia histórica y cultural, y definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la Ley 1454 de 2011.

3.9 Competencias de los departamentos en materia de ordenamiento del territorio

Estos entes territoriales, en materia de ordenamiento del territorio, deben establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal; e integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas, lo anterior de conformidad con el artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011.

3.10 Competencias de los distritos especiales en materia de ordenamiento del territorio

El artículo 29, numeral 3, de la Ley 1454 de 2011 registró que los distritos especiales en materia de ordenamiento del territorio deben dividir su territorio en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas; organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano, al igual que dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

3.11 Competencias de los municipios en materia de ordenamiento del territorio

Según el numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, los municipios, en materia de ordenamiento del territorio, deben formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, y optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

3.12. Competencias de la nación en otros sectores diferentes a educación, salud y ordenamiento del territorio

El artículo 73 de la Ley 715 de 2001 señala las competencias de la nación en otros sectores, a saber: formular las políticas y objetivos de desarrollo del país,

promoviendo su articulación con las de las entidades territoriales; asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, distribuir los recursos del SGP y ejercer las labores de seguimiento y evaluación del mismo, ejercer el seguimiento y la evaluación de los planes, programas y proyectos desarrollados por las entidades territoriales con los recursos del SGP y publicar los resultados obtenidos para facilitar el control social; Intervenir en los términos señalados en la ley a las entidades territoriales, ejercer las labores de inspección y vigilancia de las políticas públicas sectoriales y vigilar su cumplimiento, promover los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública, y dictar las normas científicas, técnicas y administrativas para la organización y prestación de los servicios que son responsabilidad del Estado.

3.13 Competencias de los departamentos en otros sectores diferentes a educación, salud y ordenamiento del territorio

Según el artículo 74 de la Ley 715 de 2000, los departamentos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, 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.

Específicamente corresponde a los departamentos el ejercicio de las siguientes competencias: planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios, promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental; administrar los recursos cedidos por la nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan; promover la armonización de las actividades de los municipios entre sí, con el departamento y con la nación, al igual que asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

Además, realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la nación, autoridades locales y a la comunidad, promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento; adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda, desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables, coordinar y dirigir con la colaboración de las corporaciones autónomas regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento; organizar sistemas de coordinación

de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto; coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y fomentar las artes en todas sus expresiones en el territorio departamental, al igual que participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.

Finalmente, la Ley 1176 de 2007 en el artículo 3 le dio relevancia a las competencias en materia de agua potable y saneamiento básico a los departamentos en el sentido que estos entes deben concurrir a la prestación de los referidos servicios mediante la promoción, estructuración e implementación de esquemas regionales: promover; coordinar o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de tales servicios; asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios, y administrar los recursos del SGP con destinación a ese sector de los distritos y municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá

3.14 Competencias de los distritos y municipios en otros sectores diferentes a educación, salud y ordenamiento del territorio

De conformidad con el artículo 75 de la Ley 715 de 2001, los distritos tienen las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la nación.

Para el caso de los municipios, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 señala las siguientes competencias:

Servicios públicos: construir, ampliar, rehabilitar y mejorar la infraestructura de servicios públicos, incluido el de agua potable y saneamiento básico²⁴.

Deporte y recreación: planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio; construir, administrar, mantener y adecuar

²⁴ Los municipios, en materia de agua potable y saneamiento básico, deben asegurar la prestación a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo ente en los casos previstos en la ley; asegurar el otorgamiento de subsidios a las personas de los estratos bajos, al igual que definir y cumplir metas de cobertura, continuidad y calidad de los referidos servicios.

los respectivos escenarios deportivos y cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

Cultura: fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural; apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales; apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio, apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes y servicios e instituciones culturales y apoyar el desarrollo de eventos culturales.

Vivienda: promover programas otorgando subsidios, de conformidad con los criterios de focalización nacionales.

Sector agropecuario: promover, financiar o participar en proyectos de desarrollo del área rural; prestar directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria y promover mecanismos de asociación y alianzas de pequeños y medianos productores.

Transporte: construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, instalaciones portuarias, fluviales, marítimas, aeropuertos, terminales de transporte.

Medio ambiente: adelantar acciones para la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, ejecutar obras y proyectos de descontaminación, irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones; realizar actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

Centros de reclusión: en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, los municipios podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

Prevención y atención de desastres: prevenir y atender desastres de la jurisdicción, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos, contratación de cuerpos de bomberos voluntarios, si no tiene cuerpos de bomberos oficiales.

Promoción del desarrollo: promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo industrial y empresarial del municipio y en general las

actividades generadoras de empleo, promover la capacitación y la asesoría empresarial.

Atención a grupos vulnerables: establecer programas de apoyo integral a grupos como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

Equipamiento municipal: construir, ampliar, mantener la infraestructura del edificio municipal, plazas públicas, cementerio, matadero, plaza de mercado y demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.

Desarrollo comunitario: promover mecanismos de participación comunitaria.

Fortalecimiento institucional: llevar a cabo procesos de capacitación, reorganizaciones administrativas, asesoría y asistencia técnica, cofinanciación cada dos años de la actualización del SISBEN y estudios de preinversión.

Justicia: financiar las inspecciones de policía y comisarías de familia.

Empleo: promover el empleo y la protección a los desempleados.

Restaurantes escolares: garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de la jurisdicción.

Conclusiones

A pesar de la transferencia progresiva que el Estado ha realizado al sector privado, fundamentalmente en los últimos años, en cuanto a la responsabilidad de prestar servicios o ejercer funciones públicas, el sector público estatal a través de sus organismos e instituciones que lo integran, sigue ejerciendo un papel protagónico en búsqueda de la estabilidad económica, política o social, al igual que la equidad; acciones encaminadas hacia el bienestar general de la colectividad, cuya materialización se lleva a cabo a través de la provisión de bienes y servicios públicos, la regulación de actividades y la construcción de democracia e institucionalidad.

Con tal propósito, los departamentos, distritos y municipios, en su calidad de entidades territoriales de Colombia, cada vez más actúan en el sentido de prestar de manera eficiente y eficaz servicios públicos y crear comunicación entre los gobernantes y la sociedad civil, aunque con falencias en cuanto a la debida materialización de los mecanismos de participación ciudadana, ello orientado a propender a mayores niveles de gobernabilidad, proceso al que ha contribuido la repartición de competencias por niveles de gobierno y por sectores.

Referencias

- Bresser, L.C. & Cunill, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Cohen, J. & Peterson, S. (1996). *Methodological issues in the analysis of decentralization*. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Colombia, Congreso de la República. (1998). *Ley 489 de 1998*.
- Colombia, Congreso de la República. (2001). *Ley 715 de 2001*.
- Colombia, Congreso de la República. (2007). *Ley 1150 de 2007*.
- Colombia, Congreso de la República. (2007). *Ley 1176 de 2007*.
- Colombia, Congreso de la República. (2011). *Ley 1454 de 2011*.
- Colombia, Congreso de la República. (2012). *Ley 1551 de 2012*.
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- De Zubiría, A. (2002). *Estado nacional y autonomía local*. Bogotá: Utopía.
- Domínguez, F. (2005). *Las regiones con competencias legislativas. Un estudio comparado de su posición constitucional en sus respectivos Estados y en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: GG.
- Loaíza, H. (1993). *Introducción a la administración pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Miranda, A. (1999). *El derecho de las finanzas públicas*. (2da ed). Bogotá: Legis.
- Patiño, J. (2006). Régimen político colombiano: entre la centralización y la apertura democrática territorial. *Derecho y Realidad*.
- Rodríguez, L. (1990). *Elementos de derecho administrativo*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Rodríguez, L. (2006). *Estructura del poder público en Colombia*. (10ª ed.). Bogotá: Temis.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. (3ra ed). Barcelona: Antoni Bosch.
- Vallés, J. (2000). Las políticas públicas. En *ciencia política, una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Vargas, A. (2001). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena editores.