

# 5



AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

# Competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades territoriales



FUNCIÓN PÚBLICA  
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA



FUNCIÓN PÚBLICA



# Competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades territoriales



BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

Agosto 2018



**Liliana Caballero Durán**

Directora

**Fernando Augusto Medina Gutiérrez**

Subdirector

**Ángela María González Lozada**

Secretaria General

**Juliana Torres Quijano**

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

**Claudia Hernández León**

Directora Jurídica

**Fernando Augusto Segura Restrepo**

Director de Participación, Transparencia y  
Servicio al Ciudadano

**Alejandro Becker Rojas**

Director de Desarrollo Organizacional

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño  
Institucional

**Francisco Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Roger Alonso Quirama García**

Jefe Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones

**Diana María Bohórquez Losada**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Sonia Stella Romero Torres**

Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Elaborado por:**

Augusto Hernández Becerra

**Coordinación Editorial**

Carolina Mogollón Delgado  
Dirección de Gestión del Conocimiento

**Diseño y Diagramación**

César Augusto Arciniegas Beltrán  
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia  
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657  
Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)  
Línea gratuita de atención al usuario:  
018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.



# Contenido

Presentación .....	5
Introducción .....	7
<b>1. Política constitucional para la diferenciación de competencias .....</b>	<b>11</b>
1.1. La uniformidad jurídica de las administraciones territoriales .....	12
1.2. La diversificación de los regímenes municipales .....	12
1.3. La diferenciación competencial como política constitucional .....	15
<b>2. Delegación de funciones nacionales a las entidades territoriales .....</b>	<b>17</b>
2.1. Reglas generales de la delegación a entidades territoriales .....	18
2.2. El Programa Nacional de Delegación de Competencias (PNDC) .....	22
<b>3. Asociatividad .....</b>	<b>26</b>
3.1. La experiencia de las asociaciones de municipios .....	27
3.2. Procesos y esquemas asociativos en la ley .....	28
3.3. Diagnóstico sobre las experiencias asociativas .....	30
<b>4. Propuestas de desarrollo normativo y reglamentario .....</b>	<b>31</b>
4.1. La descentralización con criterio de competencias diferenciadas .....	32
4.2. Delegaciones .....	33
4.3. Áreas metropolitanas .....	34
4.4. Contratos plan .....	35
4.5. Asociatividad sí, pero con la nación .....	36
4.6. Los convenios interadministrativos de las entidades territoriales .....	37
4.7. Insuficiencias del PNDC .....	37

# Presentación

*Liliana Caballero*  
*Directora Función Pública*



# Introducción

**E**l presente documento tiene como propósito definir un marco conceptual y realizar un análisis general en materia de competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades territoriales a partir de fuentes constitucionales, legales, reglamentarias y jurisprudenciales. Adicionalmente, con fundamento en estos análisis, se propondrán iniciativas de desarrollo normativo y reglamentario.

En principio no parecería haber afinidad entre las nociones de competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades territoriales; sin embargo, el hilo conductor de estos conceptos es el propósito de flexibilizar la rígida uniformidad que distingue la organización de las administraciones públicas territoriales, la simétrica distribución de las competencias que les asignan la Constitución y la ley. La intención de la diferenciación competencial reside en que, no siendo semejantes los municipios ni los departamentos, tampoco deben ser semejantes las competencias asignadas a las entidades territoriales; deben ser diferentes.

Nuestro ordenamiento jurídico admite diversos métodos para lograr la diferenciación de las competencias de las entidades territoriales: Se puede elegir entre la vía constitucional, la legal o la administrativa. En el caso de la vía administrativa, esta ofrece dos caminos: la delegación y la asociatividad.

En primer lugar una reforma constitucional permitiría diferenciar las competencias de las entidades territoriales, puesto que es en la Carta donde se origina el entero diseño del Estado, y bien que valdría la pena porque buena parte de las rigideces en esta materia se originan en la propia Constitución.

En segundo lugar puede recurrirse a la ley orgánica de ordenamiento territorial, si de lo que se trata es de incrementar la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. En efecto, de acuerdo con la Constitución, corresponde a la ley orgánica asignar competencias normativas a las entidades territoriales (151) y distribuir competencias entre la nación y las entidades territoriales (288).



En tercer lugar, también es posible diferenciar las competencias entre entidades territoriales por vía administrativa, mediante el mecanismo de la delegación de competencias nacionales. La delegación no incrementa la autonomía de las entidades territoriales, ni equivale a descentralización, porque se origina en la voluntad del titular de la competencia nacional, y este conserva facultades de superioridad administrativa. Pero permite a las entidades territoriales ejercer competencias adicionales, de manera temporal, en las condiciones que establezca la ley y en los términos que por convenio acuerden el Gobierno nacional y las autoridades de las entidades territoriales. En efecto, es propio de la delegación hacia entidades territoriales que el delegatario tiene la facultad de rechazar la delegación, que los términos de la delegación deben ser consensuados entre delegante y delegatario, y que la competencia solo puede transferirse temporalmente. La delegación, entendida como fase de prueba o entrenamiento, puede ser la antesala de futuras medidas de descentralización mediante ley orgánica, caso en el cual la competencia se transfiere de manera definitiva y por tanto la pierde el nivel nacional.

En cuarto lugar, y como modalidad propia del ámbito administrativo, se tiene que la asociatividad interadministrativa incide en la política de competencias diferenciadas de las entidades territoriales porque de alguna manera modifica la asignación original de las competencias y da lugar a modalidades nuevas y creativas en su ejercicio. La asociatividad tiene origen en la iniciativa de las autoridades territoriales para disponer de sus competencias en concurrencia con otras autoridades territoriales, para así viabilizar iniciativas de interés y beneficio común relacionadas con obras públicas, servicios públicos y funciones administrativas.

Una política de competencias "diferenciadas" para las entidades territoriales busca resolver las disfuncionalidades que en muchos casos origina el hecho de que las entidades territoriales, en el arreglo institucional que ha regido durante décadas, son titulares de competencias uniformes. Por ejemplo, la Ley 715 de 2001<sup>1</sup> asigna

---

1 "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."

uniformemente a los municipios, incluidos los más pequeños y pobres, competencias del siguiente tenor:

Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente (artículo 76.4.1).


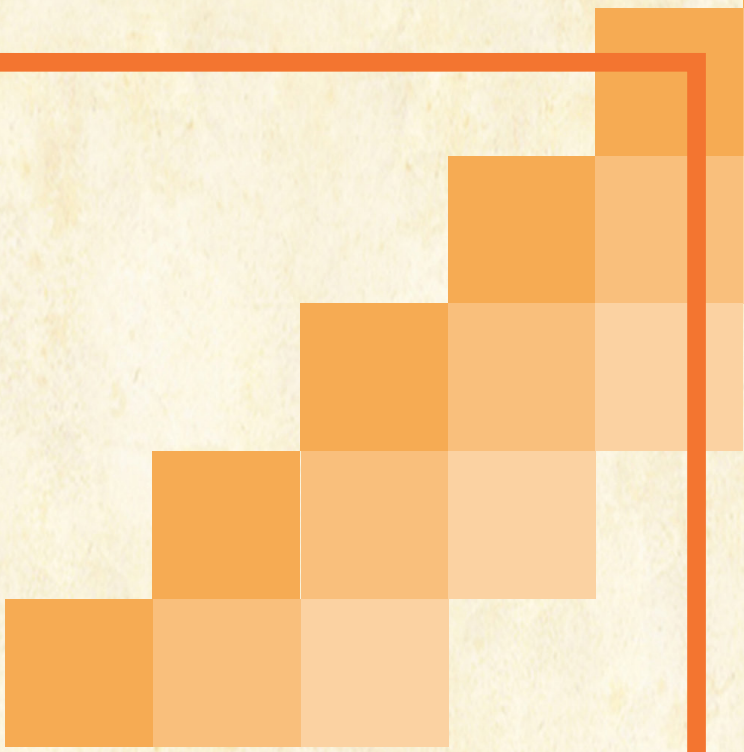
Promover el empleo y la protección a los desempleados (artículo 76.18).

La ley falta a la racionalidad administrativa y al sentido de realidad de lo que es el Estado en el territorio al aplicar un criterio de repartición homogénea de las competencias, porque no todas las administraciones cuentan con igual capacidad administrativa y financiera, y no todas deben atender a las mismas necesidades o prioridades.

La distribución de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios, además de otras formas de administración en el territorio, debe obedecer a un serio ejercicio de planeación, a un riguroso conocimiento de la diversidad de las administraciones en el territorio y a un estudio científico de los tipos de competencias que son apropiados para cada departamento y municipio según sus diversas tipologías; sin embargo, la ley asigna uniformemente las competencias a las entidades territoriales, como si todas fueran idénticas.

Naturalmente, se alcanzarían niveles superiores de eficiencia si las administraciones territoriales fueran titulares únicamente de las competencias que están en capacidad de ejercer. De esta manera se podría determinar con precisión la responsabilidad de las autoridades y exigirles la política de competencias diferenciadas de las entidades territoriales.

La exposición se desarrollará en cuatro partes: i) política constitucional para la diferenciación de competencias ii) delegación de funciones nacionales a las entidades territoriales, iii) asociatividad, iii) propuestas de desarrollo normativo y reglamentario.



**Política  
constitucional para  
la diferenciación de  
competencias**

## 1.1. La uniformidad jurídica de las administraciones territoriales

La Constitución de la República de Colombia de 1821 adoptó para el Estado la forma unitaria y dividió el territorio nacional en departamentos, todos organizados y administrados de idéntica manera. Los departamentos, a su vez, quedaron uniformemente divididos en provincias y cantones (municipios). La regla de organización para estos territorios consistió en que sus administraciones quedarían sometidas a las mismas disposiciones jurídicas, de esta manera se puso en práctica la idea de la Revolución Francesa consistente en que las administraciones públicas territoriales debían organizarse de manera uniforme e igualitaria. En Francia, por esta vía, se suprimieron los privilegios locales y las diferencias de trato jurídico, para establecer una sociedad perfecta y justa basada en la igualdad de todos ante las leyes nacionales. Como bien ha precisado la teoría del Estado, la uniformidad jurídica de las administraciones territoriales es un corolario del principio unitario.

Luego de los distintos tránsitos constitucionales que conoció Colombia durante el siglo XIX, desde 1886 se adoptó nuevamente la forma unitaria y el Estado quedó territorialmente dividido en departamentos y municipios, sometidos al principio de uniformidad jurídica. La Constitución de 1991 conservó intactas estas características de la organización territorial del siglo XIX.

## 1.2. La diversificación de los regímenes municipales

Así como en los albores del siglo XIX las mentes más progresistas apoyaron la idea de la uniformidad de las entidades territoriales, durante el siglo XX creció un clamor por la diversificación, siendo consecuentes con la regla lógica de que la ley debe tratar las cosas desiguales de manera desigual. Solo de esta manera la ley logrará ser pertinente y racional, y por tanto eficiente, por su identidad con las realidades que debe regular.

La primera iniciativa para modular la uniformidad administrativa territorial se orientó hacia el régimen municipal. Es así como la reforma constitucional de 1945 introdujo en el artículo 198 de la Carta de la época un texto que decía:

La ley podrá establecer diversas categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

Aun cuando en el texto constitucional los municipios formaban una categoría territorial única, con instituciones idénticas para todos, el artículo 198 trajo la novedad de autorizar al legislador para que distribuyera los municipios en diversas categorías, con el objeto de que a cada una de ellas se le asignara *distinto régimen para su administración*. Durante los 45 años que rigió esta disposición no fue favorecida con desarrollo legal alguno, tal vez nunca se entendió o se compartió su alcance no obstante la lógica indiscutible con que en su favor argumentó Alberto Lleras Camargo cuando declaró:

Uno de los más grandes problemas administrativos del país reside en la existencia constitucional de una sola división administrativa para lo municipal. Todo es municipio, lo mismo Bogotá o Medellín, Barranquilla, las capitales de los departamentos o las ciudades que no son grandes, y los municipios de escasa población y rentas mezquinas. La Constitución debe abrir la puerta al establecimiento de dos categorías de municipios cuyas distinciones y régimen administrativo puedan ser motivo de leyes posteriores<sup>2</sup>

La Constitución de 1991 ratificó esta disposición, que hoy encontramos en el artículo 320 con la siguiente redacción, más explícita que la de 1945:

La ley podrá establecer categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

---

2 Alberto Lleras Camargo, alocución radial del Ministro de Gobierno para explicar el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno, en "Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia", N° 152/3, 1944, pp. 251 y 252.

El Plan Constitucional vigente consiste en flexibilizar las bases constitucionales del régimen municipal y permitirle a la ley avanzar hacia una diversificación de las leyes municipales<sup>3</sup>. Tal diversificación apunta a que haya “distintos regímenes” municipales, no uno solo, atinentes a todos los aspectos de la institución municipal: su organización, su gobierno, su administración. La diversificación atañe, naturalmente, a la distribución de competencias, y también a la asignación de recursos, sean estos propios o transferidos.

En otras palabras, la ley debe expedir varios estatutos o códigos municipales; sin embargo, hoy sigue siendo uniforme lo que, si se atendiera al mandato constitucional, debería ser diverso, acumulándose así 72 años de inercia constitucional y estancamiento legislativo en perjuicio de una idea prometedora para la democracia, la racionalidad administrativa y los objetivos de un buen gobierno.

Las esporádicas aplicaciones de la norma han sido ineficaces para lograr la diversidad de regímenes jurídicos, que es el fin al cual apunta la norma constitucional cuando dice “y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.” Es en este sentido decepcionante, el balance de las leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012, las cuales categorizaron los municipios para distintos propósitos, sin embargo, ninguna coincidió con los ordenados por la Constitución, esto es: diferenciar las formas de organización, gobierno y administración municipal y, por consiguiente, las competencias municipales.<sup>4</sup>

Aparentemente, leyes recientes han intentado empujar la idea de la diversificación o diferenciación competencial. Así por ejemplo, la Ley 1454 de 2011<sup>5</sup> dispuso en el artículo 24, intitulado precisamente “Diversificación de los regímenes municipales por categorías”, que “Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal”, la ley deberá dar cumplimiento al

---

3 Augusto Hernández Becerra. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, “Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?” Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

4 Ley 136 de 1994, artículo 6°; Ley 617 de 2000, artículo 2°, Ley 1551 de 2012, artículo 7°.

5 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

artículo 320 de la Constitución. Y dispone en el artículo 37, entre otras medidas, que el Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a “la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política.” De esto hace ya seis años y continuamos en el punto cero de la categorización municipal.

Cierto es que la Ley 1551 de 2012<sup>6</sup> modificó una vez más el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 sobre categorización municipal en su artículo 7°, con la única novedad de reunir las consagradas seis categorías más la especial en tres grupos: grandes municipios, municipios intermedios y municipios básicos. Y en el Parágrafo 6° de este extenso artículo 7° dispuso: “Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo, tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración.” Habrá, por tanto, tres regímenes municipales distintos. Sin embargo, agrega a este párrafo una nueva dilación: “El régimen correspondiente a cada categoría será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.” Por supuesto, este plazo hace tiempo se agotó y aún no se conoce la ley que debe dar cumplimiento a la otra ley.

### 1.3. La diferenciación competencial como política constitucional

Una contemporánea conciencia sobre la existencia de diferencias objetivas y relevantes entre las administraciones territoriales, a pesar de la uniformidad jurídica impuesta desde la propia Constitución, llevó ya en 1991 a que la Carta introdujera la posibilidad de estatutos diversos para las entidades territoriales.

Así, además del citado artículo 320, que invita a diversificar los regímenes municipales por grupos o categorías, el artículo 302 propone que la ley expida, para uno o varios departamentos, estatutos propios con normas “*distintas a las señaladas para ellos en la Constitución*”, y que les reconozca diversas capacidades

---

6 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

y competencias de gestión administrativa y fiscal *“en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.”*

También las regiones que lleguen a crearse en el futuro serían objeto de una política de diferenciación competencial, de acuerdo con el artículo 307 constitucional. En efecto, esta norma dispone al final del texto que la ley orgánica de ordenamiento territorial *“definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”*.

La diferenciación de las competencias de las entidades territoriales es un principio constitucional implícito de la organización territorial y corresponde al legislador desarrollar esta consigna constitucional. La ley debe dictar, con base en el artículo 302, estatutos departamentales diversos; a partir del artículo 320, distintos regímenes municipales y con fundamento en el 307, estatutos especiales para cada región; sin embargo, la ley no ha podido o no se ha atrevido a romper el dogma de la uniformidad.

Ante esta impotencia del legislador para introducir diversidad donde se ha impuesto una rígida uniformidad, emergen como alternativa para diferenciar las competencias los medios administrativos. Estos son la delegación de funciones administrativas y la asociatividad.



# 2.

## **Delegación de funciones nacionales a las entidades territoriales**

## 2.1. Reglas generales de la delegación a entidades territoriales

Las competencias asignadas a las autoridades por la Constitución, la ley o el reglamento, pueden ser transferidas, por decisión de su titular, a *“sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias”*, dice el artículo 10 de la Ley 489 de 1998, en los casos en que dicha delegación haya sido autorizada por la ley y siempre y cuando no se trate de funciones que la ley prohíbe delegar (artículo 11 de la Ley 489 de 1998). El artículo 12, entre otros aspectos, precisa que la autoridad delegante tiene la facultad de, en cualquier tiempo, *“reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo”*. La delegación de funciones administrativas está regulada en los artículos 9 a 14 de la Ley 489 de 1998.

Ahora bien, la delegación de funciones administrativas del orden nacional a entidades territoriales es una modalidad especial de la delegación (la Corte Constitucional la denominó *“delegación atípica”*), que regula el artículo 14 de la Ley 489 de 1998, y que en su momento fue objeto de importantes precisiones por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-727 de 2000. Puesto que en este documento se analiza el marco conceptual y las bases jurídicas de la delegación de funciones administrativas nacionales a las entidades territoriales en un contexto de diferenciación o diversificación de las competencias, es necesario detenerse en los pormenores de este tipo de delegación.

De acuerdo con el artículo 14 citado,

la delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativas del orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria.

Esto significa que, al contrario de lo que ocurre con el régimen común de la delegación, en este caso no basta con que el titular expida un

acto administrativo para que la delegación tenga efecto, pues el delegante ha de tomar en consideración la autonomía de la que gozan las entidades descentralizadas y las entidades territoriales, que bien podrían no aceptar la delegación. De manera que la intención de delegación, que bien puede tener origen en un acto administrativo del delegante, que solo a él obliga, debe instrumentarse mediante un convenio o contrato interadministrativo.

Puesto que en cada caso la autoridad nacional delegante deberá celebrar con la autoridad delegataria un convenio, este deberá tramitarse bajo las reglas de la contratación, en pie de igualdad y con respeto de la libre voluntad de quienes deben avenirse a los términos del convenio.

En la sentencia C-727 de 2000 la Corte Constitucional ofrece la siguiente explicación:

A juicio de la Corte, la exigencia de llevar a cabo un convenio entre delegante y delegataria, en todos aquellos casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, no puede admitir excepciones. Ello por cuanto dicha delegación, si se lleva a cabo unilateralmente por el organismo nacional, vulnera de manera flagrante la autonomía de la entidad territorial, a quien no compete constitucionalmente llevar a cabo las funciones y competencias delegadas. La Carta es cuidadosa en la defensa de esta autonomía y por ello, para el reparto definitivo de competencias entre la nación y las entidades territoriales, ha diseñado mecanismos rigurosos, a través de trámites legislativos exigentes, como los propios de las leyes orgánicas.

Dicha autonomía, sin embargo, se ve salvaguardada en el evento de delegación, si el traslado de competencias, previamente autorizado por el legislador, resulta ser aceptado por la entidad territorial delegataria mediante la suscripción de un acuerdo, como lo dispone el inciso primero de la disposición sub examine.

Al condicionar la exequibilidad del artículo 14 que se comenta, la sentencia C-727 de 2000 advirtió que por medio de estos convenios no se puede transferir a las entidades territoriales, de manera permanente, ninguna competencia nacional, porque ello compete exclusivamente al legislador orgánico. Por ello, es indispensable que en los convenios

se indique de manera expresa el término durante el cual registrá la delegación de competencias acordada.

Lo explica así la Corte al declarar la inexecutable del párrafo<sup>7</sup> del artículo 14 de la Ley 489 de 1998:

Dicho convenio, empero, no viola la disposición constitucional que determina la reserva de ley estatutaria (sic) para efectos del reparto de competencias entre la Nación y los entes territoriales, siempre y cuando el mismo no signifique un reparto definitivo de competencias, sino tan solo temporal. El reparto definitivo de las mismas, no puede ser hecho sino mediante ley orgánica, conforme al artículo 151 superior. Pero mediante acuerdo de colaboración transitoria, la Corte estima que sí pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refiere el artículos 113 y 209 de la Carta, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma.

En virtud de lo anterior, se declarará la inexecutable del párrafo del artículo 14 de la Ley 489 de 1998, y la executable del resto de la disposición, bajo la condición de que los convenios a que se refiere el inciso primero, tengan carácter temporal, es decir término definido.

La Ley Orgánica 1454 de 2011<sup>8</sup> otorgó al Gobierno nacional y a los diferentes órganos del nivel central, en el artículo 20, amplia facultad para delegar en autoridades territoriales, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

Este artículo estableció una importante condición para la delegación, afirmando que "En la respectiva delegación se establecerán las funciones y

---

7 Este párrafo eximía del requisito de convenio cuando las funciones o servicios que se pensara delegar a las entidades territoriales fueran "complementarios a las competencias ya atribuidas a las mismas en las disposiciones legales".

8 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"

los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas" (las delegatarias). Esta regla es complementaria del principio de "Equilibrio entre competencias y recursos", consagrado en el artículo 27 (que consagra los principios rectores del ejercicio de competencias) numeral 6 de la misma Ley 1454, conforme al cual "las competencias se trasladarán previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada." Es manifiesto el paralelismo de estas disposiciones con la regla del artículo 356 de la Constitución que dice: "No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas".

Adicionalmente, el artículo 21 de esta ley incluye entre los objetivos generales de la legislación territorial, el de promover una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial.

En resumen, la delegación de funciones administrativas nacionales a entidades territoriales se sujeta a las siguientes reglas especiales: i) la intención de delegar debe publicitarse y ser objeto de consulta y negociación con la autoridad representativa de la entidad territorial; ii) si la negociación evoluciona favorablemente, las condiciones convenidas deberán concretarse en un convenio interadministrativo; iii) el convenio debe establecer de manera explícita las funciones y los recursos fiscales necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones que se delegan; iv) los recursos fiscales necesarios para atender las funciones delegadas se trasladarán previamente a la asignación de las competencias; v) la preparación, celebración, ejecución y demás vicisitudes del convenio se sujetarán a las reglas de la contratación estatal, incluida la forma de terminación.

En relación con este último punto conviene hacer la siguiente observación: Puesto que la delegación se materializó por medio de un convenio, es decir, un contrato, este no se puede invalidar unilateralmente por parte de la autoridad delegante y por tanto en este caso no se aplica la regla del artículo 12 de la Ley 489 de 1998 conforme a la cual la autoridad delegante puede en cualquier tiempo reasumir la competencia. Si así procediera la autoridad nacional, asumiendo una posición de superioridad jerárquica, estaría vulnerando la autonomía de la entidad territorial delegataria.

## 2.2. El Programa Nacional de Delegación de Competencias (PNDC)

Con el propósito de diversificar los regímenes de las entidades territoriales por la vía de las competencias, la Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, propone en el Capítulo VII una “Estrategia Territorial” que tiene como punto de partida, según el artículo 180, un “Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas”.

El Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas – PNDC plantea una estrategia hacia la diversificación que no supone la utilización de la vía legal, con sustento en los artículos constitucionales 302 y 320, sino la utilización del mecanismo administrativo consistente en la delegación de competencias del orden nacional, para lo cual es necesaria la iniciativa del Gobierno nacional, así como su aceptación por parte de las autoridades territoriales.

El Programa Nacional de Delegación de Competencias (PNDC), tiene como propósito “asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado y crear esquemas de distribución de competencias”. Teniendo presente esta finalidad las instancias técnicas del gobierno nacional definirán un “marco de criterios para la delegación de funciones”, que solo podrá efectuarse mediante convenio con las diversas autoridades territoriales en calidad de delegatarios.<sup>9</sup>

El artículo 180 revive, en forma más elaborada, una política que ha sido objeto de varias iniciativas en administraciones anteriores, pero que ha tropezado con dificultades de consideración. Una de ellas consiste en que un programa de esta naturaleza solo avanza si el Gobierno nacional logra acuerdos con las autoridades territoriales, lo

---

9 Entidades territoriales, esquemas asociativos territoriales, la RAPE, áreas metropolitanas, conglomerados urbanos, o autoridades regionales que se constituyan para tal fin.

cual suele ser muy arduo. Además, el Gobierno tiende a ser diligente en la transferencia de la responsabilidad más no en la asignación de los recursos que permitan ejecutar las respectivas competencias, lo cual ahuyenta a los eventuales delegatarios. No menos importante es el hecho de que la delegación únicamente es viable en la medida en que las administraciones territoriales cuenten con la capacidad técnica y la organización administrativa requeridas para el ejercicio de las competencias delegadas.

Son elementos principales del Programa creado en el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015 los siguientes:

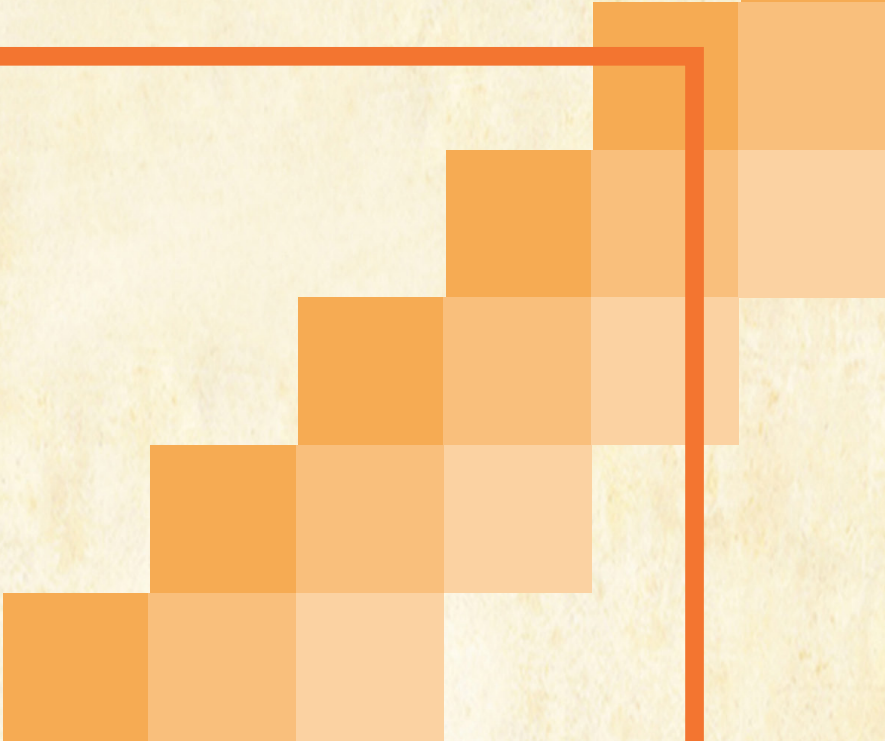
1. El Programa tiene como propósito asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado a partir de unos esquemas de distribución de competencias que deberá diseñar el Gobierno nacional.
2. El Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNDC), "estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación", lo cual lo convierte en el principal responsable o líder del programa.
3. El Departamento Nacional de Planeación, liderando el Programa, deberá coordinarse en todos los casos con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en los casos específicos con las entidades sectoriales.
4. El Programa fijará los criterios para la delegación de funciones.
5. La delegación de competencias se hará efectiva mediante convenios que deberán suscribirse entre las entidades u organismos del orden nacional y las entidades o autoridades delegatarias.
6. Están invitados a suscribir dichos convenios las entidades territoriales, los esquemas asociativos territoriales, la RAPE, las áreas metropolitanas, los "conglomerados urbanos" y las autoridades regionales que se constituyan para tal fin, en calidad de delegatarios.

7. El Programa incluirá los parámetros de acreditación de capacidad financiera, técnica, regulatoria e institucional de las entidades o autoridades delegatarias.
8. El Gobierno nacional propondrá a las entidades y autoridades territoriales esquemas de distribución de competencias, las cuales quedarán plasmadas en los convenios que para tal efecto se suscriban.
9. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación definir, en coordinación con los sectores, los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las competencias descentralizadas y/o delegadas por el Gobierno nacional, los cuales obedecerán a criterios técnicos, objetivos, medibles y comprobables.
10. El párrafo primero del artículo 180 dispone que el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán, en coordinación con la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las acciones que permitan implementar la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado desde lo territorial.
11. El párrafo segundo del artículo 180 indica que serán susceptibles de delegación las competencias y funciones tendientes al cierre de brechas socioeconómicas, intra e interregionales, así como las dirigidas a promover el desarrollo productivo, la competitividad e infraestructura física y social, la generación de ingresos, la planificación y la gestión territorial, incluida la formación, actualización, conservación catastral e implementación de catastros multipropósito descentralizados en municipios, distritos y áreas metropolitanas con población superior a 500.000 habitantes.
12. Las entidades territoriales interesadas en la delegación de competencias de naturaleza catastral deberán acreditar las capacidades que determine el Gobierno nacional y se sujetarán a las disposiciones que adopte el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el cual está facultado para imponer sanciones y reasumir temporal o definitivamente las competencias delegadas en los municipios, distritos o áreas metropolitanas respectivas.



A juzgar por la forma como la política de delegación de funciones nacionales quedó diseñada en el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015, sus principales (o exclusivos) beneficiarios serán las administraciones más desarrolladas y capaces. En efecto, solo estas se encontrarán en condiciones de acreditar la capacidad financiera, técnica, regulatoria e institucional que exigirá el programa y únicamente estas podrán acreditar, además, las capacidades que determine el Gobierno nacional para ser delegatarias de competencias de índole catastral. Puesto que la mayor parte de las entidades territoriales carece de dichas capacidades, el programa enfrenta en este aspecto limitaciones muy considerables de impacto en el territorio.

A pesar de que medien convenios, la delegación tiene el efecto de agudizar la dependencia de las administraciones territoriales, en su condición de delegatarias de funciones administrativas, respecto del Gobierno nacional, quien tendrá la facultad de vigilar, controlar y modificar las decisiones de su agente-delegatario. Debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 303 de la Constitución, el gobernador es agente del Presidente de la República "para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento". No será diferente la situación de los alcaldes, en la medida en que suscriban convenios con el Gobierno nacional.



# 3.

## Asociatividad

## 3.1. La experiencia de las asociaciones de municipios

Las administraciones públicas gozan de la facultad de asociarse en ejercicio de su autonomía, siendo los municipios las entidades que en este campo han tenido la mayor experiencia.

Introducidas las asociaciones de municipios en la reforma constitucional de 1968, fueron reguladas inicialmente por la Ley 1a de 1975; posteriormente el decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, desarrolló todo lo concerniente a las asociaciones de municipios en sus artículos 324 a 346. Actualmente están reglamentadas en la Ley 136 de 1994, que estableció que toda asociación de municipios será siempre voluntaria, y en consecuencia derogó los artículos 332, 333 y 334 que en el Decreto 1333 regulaban lo concerniente a la asociación de municipios obligatoria.

La ley permite a los municipios asociarse para toda clase de propósitos: construir obras, prestar servicios y ejercer funciones administrativas. La asociación de municipios es una persona jurídica de derecho público que se crea mediante un procedimiento de excepcional sencillez y sin mayores formalidades. Las asociaciones dependen de su iniciativa y de los recursos que les aporten los municipios miembros, motivo por el cual casi todas las que se han creado languidecieron hasta desaparecer.

Las asociaciones de municipios nunca han formado parte de la Política Pública Nacional y solo ocasionalmente el Gobierno nacional las tomó en cuenta para algunas iniciativas. Un precedente que podría inspirar una política nacional en materia de asociatividad es el Decreto 2980 de 2004, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 607 de 2000, en lo relativo a la asociación de municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial y se dictan otras disposiciones". Los Centros permitieron a varias de dichas asociaciones mostrar todo su potencial, y esto ocurrió gracias a que la nación se asoció con ellas para sacar adelante proyectos ambiciosos.

Cabe agregar que los municipios han encontrado que en muchas ocasiones resulta más práctico celebrar convenios que crear asociaciones cuando necesiten aunar esfuerzos en proyectos de interés común. Si, por ejemplo, tuvieron que constituir entre varios municipios una comisaría de familia, en cumplimiento de lo que ordena la ley 1098 de 2006, no crearon con ese propósito una asociación de municipios, simplemente celebraron un convenio.

## 3.2. Procesos y esquemas asociativos en la ley

El artículo 3° de la Ley 1454 de 2011, sobre los principios rectores del ordenamiento territorial, consagra el principio de asociatividad en los siguientes términos:

Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

La Ley 1454 de 2011<sup>10</sup> asigna al Estado, en el artículo 9° (Objeto) el deber de promover procesos asociativos entre entidades territoriales “para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades”, a lo cual nadie podría racionalmente oponerse.

El artículo 10 de esta ley reúne todas las formas de integración y coordinación entre administraciones territoriales, ya conocidas y existentes en la legislación, en el concepto aparentemente novedoso de “*esquemas asociativos territoriales*”, lo cual en el fondo no aporta novedad alguna. Dichos esquemas son, según esta norma, las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las

---

10 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Se inaugura así una Política Nacional de fomento de la asociatividad, con la que se pretende que las administraciones territoriales asuman mayores responsabilidades y desplieguen esfuerzos adicionales para el desarrollo regional formando asociaciones y pactando todo tipo de alianzas estratégicas.

El Gobierno asume en el Título II Capítulo II de la Ley 1454, artículo 9°, la misión de promover "a través de incentivos" que no quedaron definidos en parte alguna, la conformación de esquemas asociativos entre administraciones territoriales "para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial".

Estas responsabilidades serían asumidas por los gobiernos territoriales asociados por su propia y solitaria iniciativa, sin que en la ley haya quedado claro que al Gobierno nacional corresponde respaldar su función de promotor de los esquemas asociativos territoriales con recursos y capacidades administrativas que bien podría o debería aportar.

En tanto que, según el artículo 17, "Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman."<sup>11</sup> El artículo 17 advierte: "En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen."

Es notoria la contradicción entre estas dos disposiciones, pues ¿cómo podrían las entidades territoriales crear personas jurídicas con patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman, si se les prohíbe atender a los gastos de funcionamiento de sus esquemas asociativos con recursos propios o transferidos por la nación, y tampoco se les permite incrementar la planta de personal?

---

11 En igual sentido el párrafo del artículo 11, según el cual "Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público..."

### 3.3. Diagnóstico sobre las experiencias asociativas

Ya arriba se ha observado que, con sobrada razón, los municipios prefieren los convenios interadministrativos a las asociaciones con personería jurídica. El artículo 17 de la Ley 1564 de 2011 no parece sintonizar con realismo las actuales tendencias administrativas, e insiste en un modelo eminentemente burocrático e ineficiente que con certeza no ha contado ni contará con el favor de las administraciones territoriales. Tanto más si la propia ley que promueve la creación de nuevas personas jurídicas de derecho público, no permite a sus creadores arbitrar los medios necesarios para que puedan funcionar.

La política de asociatividad de las administraciones territoriales está desprovista de incentivos, yace abandonada a la iniciativa de los mandatarios locales, y está desfinanciada por parte de la nación. Carente de la institucionalidad específica que requeriría es, en suma, una expresión retórica del Estado sin respaldo en voluntad política, claridad de miras ni recursos presupuestales específicos. Además de la insinceridad de esta iniciativa, no es verosímil que, a partir de departamentos obsoletos y municipios anacrónicos, puedan surgir formas asociativas vigorosas y eficaces, por lo que el Gobierno nacional tendría que comprometerse a mucho más.

El discurso de la asociatividad ha venido sustituyendo de manera progresiva, en la legislación y en la política pública, el compromiso del Estado con la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Por este motivo, resulta inevitable percibir la asociatividad como una expresión paliativa del centralismo que se ha venido imponiendo en el país, con la desventaja de que la asociatividad no ha significado históricamente valor agregado para las administraciones territoriales. Un balance de las experiencias asociativas en el transcurso de cuarenta años no es favorable para esta política y hasta la fecha se tiene que la asociatividad no suma, resta.

# 4.

## **Propuestas de de desarrollo normativo y reglamentario**

## 4.1. La descentralización con criterio de competencias diferenciadas

La descentralización, como técnica organizacional de la administración pública en el territorio, procura que todos los niveles de gobierno puedan contribuir efectiva y eficientemente a la provisión de bienes y servicios públicos y a impulsar el desarrollo.

El propósito de profundizar en la colaboración y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, que es mandato constitucional, ha tropezado con la debilidad institucional de las administraciones territoriales, propicias al desbordamiento del gasto y la gestión indebida, y suscita temores del Gobierno nacional en cuanto a la sostenibilidad fiscal y la eficiencia en el gasto público.

En esta perspectiva, para el Gobierno descentralización significa pérdida del control y la asunción de riesgos considerables en un entorno de debilidad institucional, democracia precaria, controles institucionales ineficaces, escasa transparencia, no rendición de cuentas y corrupción.

Por estas razones el Gobierno ha encontrado preferible insistir en la técnica de las delegaciones, que aun cuando puede ser un camino de ensayo y error, permite ajustar periódicamente la política e intervenir oportunamente para solucionar dificultades y problemas.

Ya en el capítulo I se señaló de qué manera es la propia Constitución la que ofrece un completo programa de competencias diferenciadas, al poner en la agenda legislativa del futuro la expedición de leyes que trasformen los departamentos y los municipios, con base en los artículos 302 y 320, en administraciones no solo modernas y eficientes, sino regidas por estatutos propios y diferenciados que tengan en cuenta las distintas aptitudes y capacidades de las entidades territoriales.



## 4.2. Delegaciones

El Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas – PNDC descrito en el artículo 180 de la Ley 1753 de 2015 hace énfasis en los parámetros de acreditación de capacidad financiera, técnica, regulatoria e institucional que deberán cumplir las entidades o autoridades delegatarias, y deja en un segundo plano la identificación de las competencias que los organismos y entidades del orden nacional estarían en disposición o capacidad de delegar.

Cabe preguntar si el Gobierno nacional ya ha realizado esa encuesta y ha logrado determinar, además, los recursos necesarios para financiar dichas competencias una vez sean delegadas, con indicación precisa de los rubros que serían afectados en los presupuestos de las correspondientes entidades y organismos. Este debería ser el punto de partida que le de solidez y credibilidad a la implementación del Programa.

En efecto, el programa para delegar competencias nacionales a las administraciones territoriales se debería planificar más desde la perspectiva de la administración nacional que de las entidades territoriales; y así tener en claro que, delegando competencias a las administraciones territoriales más capaces, en la medida en que el desempeño de estas sea exitoso, los ministerios y las entidades descentralizadas nacionales deberán estar preparados para desprenderse definitivamente de esas competencias en el futuro.

Por tanto no hay que mirar tan solo a las capacidades actuales de las entidades territoriales, sino especialmente a las funciones y servicios nacionales que pueden ser ejercidas de una manera más eficiente por administraciones seccionales, locales y metropolitanas. Por ejemplo: el departamento de Antioquia nada tiene que aprender del Ministerio de Educación Nacional, y mucho mejor podría, con autonomía, planificar y gestionar el servicio educativo en el departamento. Seguramente el departamento de Santander puede, con sus propios recursos, capacitar a sus funcionarios con mayor eficiencia y pertinencia que la ESAP.

Al concebir el PNDC de esta manera, como un mecanismo para otorgar mayor autonomía a los territorios desarrollados en el mediano plazo, el Gobierno nacional podrá concentrar sus esfuerzos en los territorios con entorno de desarrollo temprano o intermedio, que tienen mayor necesidad de ser apoyados, acompañados y guiados por los organismos y entidades nacionales, y así se ejecutaría de una manera más estructural y visionaria la política de competencias diferenciadas.

### 4.3. Áreas metropolitanas

La acelerada urbanización de la población en el mundo ha llevado a que los países no simplemente tengan grandes ciudades sino asfixiantes y caóticos conglomerados urbanos. La aglomeración de ciudades vecinas conlleva un sinnúmero de problemas cuya solución ha requerido la organización de gobiernos supramunicipales de carácter metropolitano e incluso regional. La institucionalidad que provee el gobierno metropolitano ha permitido solventar, en estos casos, aspectos comunes de vital importancia, como la planeación, el ordenamiento territorial, el desarrollo sostenible, la movilidad y la prestación de servicios públicos.

En Colombia poco se han estudiado los fenómenos metropolitanos y sorprendentemente no forman parte de la Política Pública Nacional, a pesar de que las áreas metropolitanas, sumando las formalizadas<sup>12</sup> y las no formalizadas<sup>13</sup>, alojan más de la mitad de la población colombiana y son el corazón de la economía nacional.<sup>14</sup> El fenómeno metropolitano está protagonizando una verdadera revolución urbana y, ante la ausencia de políticas y de urgentes reformas, el desgobierno de las aglomeraciones de ciudades se ha convertido en la expresión más sobresaliente del caos institucional característico de la administración territorial.

---

12 Áreas Metropolitanas formalizadas: Medellín, Barranquilla, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga y Valledupar.

13 Áreas no formalizadas, con municipios núcleo en: Armenia, Bogotá, Cali, Cartagena de Indias, Girardot, Ibagué, Manizales, Montería, Neiva, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Villavicencio, Ipiales, Arauca, Leticia, estas tres últimas de carácter binacional.

14 Generan el 71% del PIB nacional.

La constitución de gobiernos metropolitanos no es una opción, es una necesidad orgánica del Estado. La decisión para crearlos no es un asunto de opinión o de preferencias, es un asunto de diseño del Estado de interés nacional. De ahí que sea inadecuado, un verdadero error, que para organizarlas el artículo 319 de la Constitución exija desde 1991 “consultas populares que decidan la vinculación de los municipios”.

El otro gravísimo error de 1991, que ha frenado la constitución de nuevas áreas metropolitanas, y con ello el desarrollo del país, se encuentra en el último inciso del artículo 319, según el cual “Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley”. Idéntica regla adoptó la Constitución de manera amplificada para Bogotá en el artículo 326.<sup>15</sup> Mientras la Carta Política vincule las áreas metropolitanas con la posibilidad de la eutanasia de los municipios integrantes, no habrá más gobiernos metropolitanos en Colombia.

Las áreas metropolitanas son el esquema asociativo de mayor importancia para Colombia y es por tanto, el primero a considerar en una futura política que las incluya como protagonista principal en todos los proyectos que pretenda impulsar el Gobierno nacional para el desarrollo y modernización del país. Queda en este campo, sin embargo, mucho por hacer.

## 4.4. Contratos plan

Sin congruencia alguna con el artículo 17, los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley 1454 de 2011 señalan que podrán constituirse asociaciones de departamentos, de distritos especiales, de municipios y de áreas metropolitanas “mediante convenio o contrato-plan”. No parece acertado que dichas asociaciones puedan constituirse mediante contrato-plan porque, de acuerdo con las definiciones de este que

---

15 “Artículo 326. Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.”

encontramos en la Ley 1454 y en la Ley 1753, una de las partes en los contratos o convenios plan es siempre la nación.<sup>16</sup> Si “El Contrato Plan es un acuerdo marco de voluntades de carácter estratégico entre la nación y las entidades territoriales” (artículo 198 de la Ley 1753), ¿cómo podrían dos o tres municipios celebrar un contrato-plan, sin la nación, para crear su asociación?

La verdad es que un contrato-plan sin la nación carece del músculo que requieren los proyectos importantes y de largo plazo propios de esta especial figura, y que se den contratos-plan horizontales solo entre entidades territoriales, serían un artificio intrascendente; sin embargo, en los contratos-plan podrían residir algunas de las claves para vivificar la política de la asociatividad.

## 4.5. Asociatividad sí, pero con la nación

Las asociaciones entre entidades territoriales y otras administraciones subnacionales, sin la participación de la nación, no son para nada prometedoras, porque terminan siendo alianzas entre pobres que solo alcanzan a sumar sus propias precariedades, Razón por la cual no han podido avanzar en Colombia las asociaciones de municipios. Algunas de estas, sin embargo, conocieron momentos brillantes cuando al Gobierno nacional se le ocurrió vincularlas, con recursos y apoyo técnico a proyectos de impacto regional, como el suministro de energía rural.

La asociatividad requiere de mayor estructuración en los planes y programas y en el presupuesto de la nación. Las asociaciones de los entes territoriales no pueden seguir siendo consideradas como iniciativas que obedecen al exclusivo resorte de la autonomía municipal, como ocurre en la Ley 1554 de 2011; entonces, si la asociatividad es

---

16 La Ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, define los contratos o convenios plan en el artículo 18. Esta norma fue modificada por el artículo 198 de la Ley 1753 de 2015 (del Plan), pero cabría dudar de su constitucionalidad, dado que una ley orgánica solo puede ser modificada por otra orgánica, y la Ley 1753 no lo es.

una política nacional, debe ser financiada, al menos parcialmente, con recursos nacionales.

Los convenios plan pueden convertirse en un poderoso instrumento para vigorizar la asociatividad, pero no entre entidades territoriales, sino siempre, necesariamente, con la nación. Ello obligaría a rediseñar enteramente la concepción de los convenios plan y a expedir una reglamentación para que las asociaciones territoriales puedan aspirar al apoyo de la nación, a sus iniciativas y proyectos mediante convenios plan. De esta manera los recursos de dichos convenios cumplirían la finalidad que en Francia los inspiró, que fue no simplemente ayudar a los entes territoriales a solventar el día a día de la gestión administrativa, sino transformar la sociedad y las regiones en torno a proyectos estratégicos.

## **4.6. Los convenios interadministrativos de las entidades territoriales**

Puesto que la práctica ha consagrado la celebración de convenios interadministrativos como una extendida modalidad asociativa entre las administraciones territoriales, debería incluirse en los esquemas asociativos no solo para que alguna ley los mencione como tales, sino especialmente para que el Gobierno nacional los convierta en un objeto concreto de la política, abra oportunidades de financiación a las respectivas iniciativas y diseñe incentivos que promuevan la solidaridad, la coordinación y la cooperación entre las administraciones para el beneficio de la comunidad.

## **4.7. Insuficiencias del PNDC**

Como ya se ha señalado, las ciudades más grandes y desarrolladas están en mejor condición que los municipios intermedios y pequeños para beneficiarse del PNDC, pues tendrán mayor posibilidad de acreditar

los requisitos que exige la ley; de hecho, más de 1000 municipios están de entrada excluidos de este programa.

Debido a que la información oficial es en general precaria, es improbable que el Gobierno cuente con los datos que le permitan sustentar empíricamente la política del PNDC. Nos referimos al inventario de las competencias nacionales delegables; al estado administrativo de los ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas en la perspectiva de la delegación y de la eventual descentralización en un mediano o largo plazo; a los costos de cada una de las competencias que serían delegadas y a la disposición política de la administración para admitir recortes en sus presupuestos en beneficio de la política de delegaciones; a la aptitud, a priori, de todos los esquemas asociativos para participar en el PNDC. El Plan Nacional de Delegaciones debería tener en perspectiva, una reestructuración general de la administración nacional.



# El estado del Estado



**FUNCIÓN PÚBLICA**  
Departamento Administrativo de la Función Pública



**GOBIERNO DE COLOMBIA**