

**ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA, EN LOS DECRETOS EMITIDOS  
POR EL GOBIERNO NACIONAL EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA  
SANITARIA CAUSADA POR COVID-19.  
CASO: MUNICIPIO DE SEXTA CATEGORÍA, LA UNIÓN - NARIÑO**

**Karen Salazar Ramírez<sup>1</sup>**

Fecha de recepción: 15 de febrero de 2023

Fecha de aceptación: 8 de abril de 2023

Referencia: Salazar, K. (2023). Análisis del principio de descentralización administrativa, en los decretos emitidos por el gobierno nacional en virtud de la emergencia sanitaria causada por Covid-19. Caso: Municipio de Sexta Categoría, La Unión - Nariño. *Revista Científica Codex*, 9(16), 105-121.

## **RESUMEN**

La pandemia por COVID-19 generó grandes retos en las entidades territoriales, especialmente, en aquellos municipios de sexta categoría que cuentan con disminuidos recursos económicos para solventar las necesidades de su población.

Las obligaciones impuestas a los Estados por parte de la OMS, las cuales se trasladaron a cada municipio, generaron una gran carga a los mandatarios locales, los cuales no contaban con la experticia para implementar las medidas sanitarias.

- 
1. Abogada egresada de la Universidad de Nariño, Especialista en Instituciones Jurídico Procesales de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Nariño, Especialista en Derecho Tributario de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Derecho Constitucional de la Universidad Libre de Colombia.

Para contextualizar, es necesario entender que la centralización existente en Colombia ha generado consecuencias negativas e imposibilidad de progreso en cada ente territorial, ya que las decisiones se toman acorde a directrices dadas por el Gobierno central, desconociendo la realidad y necesidad de la sociedad.

Aunado a lo expuesto, estos mandatarios contaban con grandes inconvenientes en la toma de sus decisiones para el manejo de la pandemia, en virtud a que las mismas estaban supeditadas a la autorización del Ministerio competente del Gobierno Nacional, lo que impedía que las necesidades de sus regiones sean atendidas de forma eficaz y eficiente, ocasionando en su gran mayoría, retrocesos económicos, sociales y vulneración a derechos fundamentales y sociales.

**Palabras clave:** Entidades territoriales, descentralización administrativa, Emergencia económica, social y ecológica, pandemia, medida sanitaria.

## ABSTRACT

COVID 19 pandemic generated big challenges in the territorial entities, especially in those sixth category municipalities that have diminished economic resources to attend the needs of their population.

The obligations imposed on the States by the WHO, which were transferred to each municipality, generated a great burden for local leaders, who did not have the expertise to implement sanitary measures.

To contextualize, it is necessary to understand that the existing centralization in Colombia has generated negative consequences and the impossibility of progress in each territorial entity, because the decisions are made according to guidelines given by the central government, ignoring the social realities.

In addition to the above, these leaders had big inconveniences to take their decisions to manage the pandemic, because they were subject to the authorization of the competent Ministry of the National Government, which prevented the needs of their regions are served effectively and efficiently, causing the vast majority, economic and social setbacks and violation of fundamental and social rights.

**Keywords:** Local authorities, administrative decentralization, economic, social and ecological emergency, Pandemics, sanitary measure.

## INTRODUCCIÓN

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020a) declaró el día 7 de enero de 2020 el brote de una nueva enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19), estableciendo que la misma constituía una emergencia de salud pública de carácter internacional. Posteriormente, el día 11 de marzo del año 2020, la mentada organización de salud determinó que el nuevo coronavirus dio paso a una pandemia en razón a la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar decisiones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo y tratamiento de posibles casos, al igual que la divulgación de medidas preventivas que permitan mitigar el contagio de la enfermedad respiratoria (OMS, 2020b).

En razón a lo anterior, mediante Resolución 385 del 12 de marzo del año 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, acorde a lo fijado en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el Estado de Emergencia Sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional y adoptaron medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la enfermedad (Resolución 385, 2020).

Por la regulación anteriormente enunciada, el Gobierno Nacional llevó a cabo acciones para evitar la propagación del virus COVID-19, como lo fueron toques de queda, restricciones de actividades ordinarias y laborales, entre otras. Estas medidas se ordenaron a nivel Nacional, limitando el actuar de Gobernadores y Alcaldes en virtud de la protección del interés general.

Con el paso del tiempo se obtuvo cierto control de la propagación del virus, permitiendo una apertura gradual a las actividades sociales y económicas, por lo tanto el Gobierno Nacional ordenó a los Alcaldes de cada municipio solicitar a los Ministerios competentes la autorización para la implementación de planes piloto para apertura de establecimientos comerciales, realización de ferias empresariales y demás, con el debido cumplimiento de medidas de bioseguridad impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social (Ámbito Jurídico, 2021; El Universal, 2020).

Dichas solicitudes que debían realizar los Municipios se prorrogaron hasta la finalización del estado de emergencia, lo que limitó en su momento el campo de acción de Alcaldes y Gobernadores para el adecuado manejo de la pandemia causada por COVID-19 acorde a los contextos sociales, económicos y culturales de cada ente territorial, vislumbrando la excesiva centralización y presidencialismo en Colombia, en contravía de los postulados constitucionales.

Para contextualizar, es necesario entender que la centralización existente en Colombia ha generado consecuencias negativas e imposibilidad de progreso en cada ente territorial, ya que las decisiones se toman acorde a directrices dadas por el Gobierno Nacional, desconociendo la realidad y necesidad de la sociedad.

La descentralización de las entidades territoriales dentro del Estado Unitario, es un aspecto que no se ha desarrollado en Colombia y por ende, ha generado un problema en el manejo de los problemas específicos de cada sociedad. Lo anterior, se evidenció en el manejo de la pandemia por parte del Gobierno Nacional, en donde se exaltó un modelo centralista que desconoció las diferentes sociedades que confluyen en el Estado.

En el presente artículo se analizará las consecuencias de los decretos emitidos por el Gobierno Nacional, en el marco de la emergencia sanitaria causada por COVID-19, frente a la descentralización administrativa y al margen de acción otorgado a las entidades territoriales del orden municipal, escogiendo específicamente el caso de La Unión - Nariño, con el objetivo principal de demostrar la necesidad de una descentralización efectiva en Colombia.

## **1. ¿QUE ES DESCENTRALIZACIÓN Y COMO SE DESARROLLA ESTE PRINCIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991?**

Acorde a la Constitución Política de Colombia, nos encontramos en un Estado social de derecho, unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, art. 1). Constituyendo de esta forma un nuevo modelo territorial cuya finalidad era la de establecer un centralismo político con una descentralización territorial de la administración para solventar las necesidades básicas de cada entidad.

Igualmente, la Constitución establece en su artículo 209 que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla en fundamento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad a través de la descentralización (C.P., 1991, art. 209). En virtud a ello, las autoridades de orden administrativo deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Teniendo en cuenta lo expuesto, entraremos a analizar la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, otorgadas por la Constitución Política, pero poco desarrolladas

desde la rama ejecutiva y legislativa. Según la Corte Constitucional, la descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado, para gobernarse por sí mismas a través de la radicación de determinadas funciones (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1051, 2001).

Este mismo órgano, a través de su jurisprudencia ha establecido que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, con la finalidad de garantizar que las entidades territoriales planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1258, 2001).

Sánchez (2016) argumenta que:

La descentralización administrativa, especialmente aquella territorial, es un concepto aplicado por la mayoría de los Estados unitarios contemporáneos [y es entendida como] un avance de la autogestión administrativa territorial que permite ejercer de mejor manera el poder estatal dada la inmediatez y la rapidez para la atención de los asuntos locales y la prestación de los servicios públicos dentro de un determinado espacio geográfico (p. 93).

La Constitución Política fijó la descentralización con un modelo de participación ciudadana y principalmente, de especialización espacial y funcional de la actividad pública, creando varias entidades territoriales y concibiendo otras formas de organización tales como las regiones, las provincias, áreas metropolitanas, distritos, organizaciones territoriales indígenas (Vargas y Sarmiento, 1997). Lo anterior, buscaba otorgar una mayor participación a cada grupo poblacional que se encuentra en las entidades territoriales y con ello, establecer las necesidades específicas de cada región, las cuales pueden solventarse directamente por la entidad territorial, acorde a sus competencias, o por el Gobierno Nacional tras notificación de las mismas por parte de las autoridades locales.

Como tal, las entidades territoriales, como los municipios cuentan con el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejerciendo sus competencias, administrando los recursos y estableciendo los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, pueden participar en las rentas nacionales y organizar los servicios públicos (C.P., 1991, arts. 287, 289). Teniendo en cuenta lo expuesto, estas facultades les permiten solventar los problemas que se encuentren en su jurisdicción y por el desarrollo de sus propias actividades.

Sin embargo, la Constitución en su artículo 288, establece que, toda competencia otorgada a cualquier nivel territorial, debe ser ejercida acorde a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, acorde a lineamientos constitucionales y legales (C.P., 1991, art. 288). El primer principio, indica que las diferentes autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de los fines del Estado. El principio de concurrencia se entiende como la participación entre la Nación y las Entidades Territoriales, de forma que intervengan en el desarrollo de programas y proyectos para garantizar el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida. Finalmente, el principio de subsidiariedad consiste en que la entidad territorial no puede ejercer ciertas funciones de forma independiente, dado que debe solicitar su desarrollo a nivel departamental o nacional (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1258, 2001).

El modelo estatal con descentralización y autonomía de las entidades territoriales se desarrolla a lo largo de la Constitución Política de Colombia de 1991 así:

**Tabla 1**

*Desarrollo de la descentralización en la Constitución Política de Colombia*

<b>Artículo Constitucional</b>	<b>Regulación</b>
286	Son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas. Igualmente, puede darse dicha naturaleza a las regiones y provincias.
311	El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, encargándose de primera mano, de la prestación de los servicios públicos que determine la ley, la construcción de obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio, promoviendo la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
287	Las Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Por ende, pueden gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.
288	Expone que se debe expedir ley orgánica que regule el ordenamiento territorial y prevé los principios para regular los diferentes niveles de gobierno que son los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

*Nota.* (C.P.,1991).

Es así como el legislador puede limitar el principio de descentralización de las entidades territoriales, acorde a la ponderación con otros principios de igual naturaleza, como el principio de unidad, siempre y cuando no se afecte el núcleo esencial de la autonomía y se realice una adecuada ponderación (Corte Constitucional, Sala Plena, C-624, 2013).

Estupiñán (2006) manifiesta que existen muchas críticas sobre el manejo otorgado al principio de descentralización plasmado en la Constitución de 1991, principalmente, por la creación de la figura departamental como nivel intermedio ante el Gobierno Nacional, convirtiéndola en una institución fácilmente reemplazable, y que genera una colisión de competencias entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, que desconocen vehementemente los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Sin embargo, es necesario recalcar que, en la actualidad existen una serie de inconvenientes con la debida aplicación de la descentralización, generando consecuencias en la posibilidad de solventar las necesidades de los diferentes territorios, al ignorar las diferencias en sus contextos y relación con el Estado Centro.

La burocracia existente y la imposibilidad de legislación coherente con los requerimientos sociales, ha ocasionado históricamente la marcada desigualdad entre regiones, obteniendo como resultado que los departamentos y municipios más alejados geográficamente del centro del Estado, cuenten con una mayor marginalidad.

## **2. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LOS DECRETOS EMITIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA EL MANEJO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR COVID-19, EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN - NARIÑO**

Mediante la Resolución No. 385 del año 2020, se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo del año 2020, adoptando medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación de la enfermedad en el territorio nacional y por ende mitigar sus efectos (Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución No. 385 de 2020). La anterior emergencia sanitaria, fue prorrogada por el Ministerio competente hasta el día 30 de junio del año 2022 (Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución No. 666 de 2022).

En virtud de la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional en facultad del artículo 215 de la Constitución Política hizo uso de las facultades extraordinarias otorgadas en los estados de emergencia, en virtud de la

cual se asume transitoriamente la función legislativa y el poder que sigue para restringir libertades y garantías constitucionales durante un periodo estrictamente limitado (Decreto 417, 2020).

La Corte Constitucional manifiesta que durante la declaración de los estados de excepción, existen prohibiciones generales como la prohibición de la suspensión de derechos humanos y libertades fundamentales, por lo que algunas restricciones que procedan sobre ellos deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integra el bloque de constitucionales y la Ley 137 de 1994, el principio de intangibilidad de ciertos derechos, la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores y la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas de poder público ni de los órganos del Estado y la garantía de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación, entre otros (Corte Constitucional, Sala Plena, C-145, 2020).

Teniendo en cuenta lo expuesto, en el presente artículo se analizarán las disposiciones contenidas en los decretos emitidos por el Gobierno Nacional 1168, 1297 de 2020, 039, 206 y 580 de 2021, específicamente lo referente a las solicitudes que debieron realizar las entidades municipales al Ministerio del Interior en materia de orden público y que tenían relación con la emergencia sanitaria causada por Coronavirus COVID-19.

En primer lugar, el Decreto Nacional 1168 del año 2020 estableció en su artículo cuarto que los municipios sin afectación, baja afectación y moderada afectación por COVID-19, debían previamente justificar y comunicar las medidas de orden público con relación a la emergencia sanitaria ante el Ministerio del Interior. En el artículo quinto y sus párrafos, se fijaron las actividades no permitidas y la posibilidad de implementar planes piloto en establecimientos comerciales, previa solicitud de alcalde municipal, análisis y autorización del Ministerio del Interior (Decreto 1168, 2020).

Posteriormente, el Decreto Nacional 039 del año 2021 reguló en su artículo quinto que las medidas referentes a orden público y con relación al manejo de la pandemia, debían ser comunicadas y autorizadas por el Ministerio del Interior. Seguidamente, en el párrafo del artículo sexto se estableció la obligación de los alcaldes municipales de solicitar al Ministerio del Interior la autorización para implementar planes piloto en establecimientos y locales comerciales que presten servicio de restaurante



o bares para el consumo de bebidas embriagantes, desarrollo de ferias empresariales, ganaderas y eventos, siempre y cuando se haya cumplido con los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y Protección Social (Decreto 039, 2021, arts. 5, 6).

El Decreto Nacional 206 del año 2021 varió algunas regulaciones anteriormente mencionadas, teniendo en cuenta los porcentajes de ocupación de unidades de cuidados intensivos en cada municipio; por lo tanto, aquellos municipios con baja afectación ya no tuvieron la autorización de realizar aislamientos selectivos pero debían informar y contar con autorización del Ministerio del Interior respecto a medidas con relación de la emergencia sanitaria. El parágrafo segundo del artículo séptimo fijó que los alcaldes municipales podían solicitar al Ministerio del Interior la autorización de implementación de planes piloto para eventos de carácter público que impliquen aglomeración de personas, discotecas, lugares de baile entre otros, siempre y cuando se cuente con concepto favorable del Ministerio de Salud y Protección Social (Decreto 206, 2021, art. 7).

Finalmente, el Decreto 580 de 2021 fijó medidas para la reactivación progresiva de las actividades económicas, sociales y del Estado acorde a las condiciones epidemiológicas y avance del plan nacional de vacunación, por lo tanto, estableció en el artículo cuarto que únicamente se podrán restringir actividades en municipios con una afectación alta por COVID-19. Posteriormente, estableció que las instrucciones y órdenes que establezcan los alcaldes con relación a la emergencia sanitaria deben ser autorizadas al Ministerio del Interior, pero las mismas solamente serán tomadas cuando exista variación negativa en el comportamiento de la pandemia por COVID-19 (Decreto 580, 2021).

Teniendo en cuenta lo expuesto, se expone a continuación las solicitudes elevadas al Ministerio del Interior por parte del municipio de sexta categoría de La Unión, ubicado en el departamento de Nariño y el término de respuesta por parte de dicha entidad, acerca de las medidas a tomar en el territorio para el manejo de la pandemia causada por COVID-19.

Es evidente que el término de respuesta de algunas de las solicitudes realizadas por el ente municipal es bastante amplio, y en muchas no existe pronunciamiento por parte del Ministerio del Interior.

**Tabla 2**

*Decretos emitidos por parte del Gobierno Nacional en virtud de emergencia sanitaria, que establecen la obligación de las entidades territoriales de elevar solicitudes a los ministerios competentes para la autorización de determinadas acciones en sus territorios*

<b>Decreto</b>	<b>Objeto solicitud</b>	<b>Fecha solicitud</b>	<b>Fecha respuesta por parte del Ministerio de Hacienda</b>
Decretos Nacionales 1168 y 1297 de 2020	Solicitud inicio de prueba piloto para reapertura de establecimientos comerciales	20 de noviembre de 2020	23 de noviembre de 2020
Decreto Nacional 039 de 2021	Solicitud medida restrictiva de movilidad.	17 de enero de 2021 22 de enero de 2021 25 de enero de 2021	28 de enero de 2021
Decreto Nacional 039 de 2021	Solicitud inicio de prueba piloto para bares y gastrobares	19 de febrero de 2021	20 de febrero de 2021
Decreto Nacional 206 de 2021	Solicitud inicio de prueba piloto para establecimientos de juegos de azar	2 de marzo de 2021	3 de marzo de 2021
Decreto Nacional 206 de 2021	Solicitud inicio de prueba piloto para establecimientos de juegos de azar, tipo galleras	3 de marzo de 2021	6 de marzo de 2021
Decreto Nacional 206 de 2021	Solicitud medida restrictiva de movilidad por semana santa.	28 de marzo de 2021	Sin respuesta
Decreto Nacional 206 de 2021	Solicitud medida restrictiva de movilidad	22 de abril de 2021	Sin respuesta
Decreto Nacional 206 de 2021	Solicitud medida restrictiva de movilidad	22 de mayo de 2021	Sin respuesta
Decreto Nacional 580 de 2021	Solicitud medida restrictiva de movilidad	2 de junio de 2021	2 de junio de 2021 Respuesta parcial
Decreto Nacional 580 de 2021	Solicitud medida restrictiva de movilidad	26 de junio de 2021	Sin respuesta

Lo anterior, permite vislumbrar la falta de operatividad y necesidad de las disposiciones de los mentados decretos emitidos por el Gobierno Nacional, en virtud a que el término de respuesta era demasiado amplio y las medidas de orden público que requerían tomarse eran de carácter urgente, lo cual ralentizaba la aplicación de posibles restricciones que eran necesarias para mitigar la propagación de COVID-19.

Asimismo, dichas regulaciones limitaron el actuar y capacidad del alcalde municipal, en virtud a que algunas medidas restrictivas, como las de movilidad, debían ser tomadas de forma inmediata ante requerimientos realizados por ocupación de camas de cuidado intermedio y cuidado intensivo de las entidades de salud municipal; sin embargo, las mismas no podían ser aplicadas de forma independiente en virtud del presunto principio de concurrencia que debía mediar entre las entidades territoriales y el Ministerio del Interior para el manejo de la pandemia.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que el municipio de La Unión (N), cuenta con un complejo contexto social, económico y cultural, al ser el centro de concurrencia del norte de Nariño y sur del departamento del Cauca para el comercio de diferentes productos agrícolas y producción de café, por lo cual la aglomeración de personas era concurrente pero no predecible.

Bajo este contexto, algunas disposiciones sanitarias debían tomarse de forma prematura, teniendo en cuenta las actividades económicas y solicitudes urgentes realizadas por centros de salud. Sin embargo, en muchas ocasiones las mismas no fueron aplicadas debido a la ausencia de autorización del Ministerio del Interior o autorización tardía por parte de dicho órgano.

Asimismo, los decretos anteriormente mencionados se encuentran en contravía del artículo 209 constitucional, toda vez que desconocen completamente el principio de descentralización administrativa, lo cual impidió el cumplimiento de los fines del Estado por parte de las autoridades territoriales (C.P., 1991, art. 209).

Lo anterior, en virtud a que uno de los principios de la función administrativa es la eficacia y celeridad, los cuales se cumplen a través de la descentralización y con los cuales se desarrollan los fines del Estado, entre los que se encuentran: la promoción de la prosperidad social, la participación de las decisiones que los afectan en la vida económica y la integridad territorial (C.P., 1991).

Es evidente que, los decretos relacionados en el presente estudio desconocen la totalidad de las características de la descentralización y con ello se impide el cumplimiento de los fines del Estado, ya que se genera una centralización excesiva a un órgano estatal que desconoce el contexto social de los territorios en los cuales se aplicarán sus decisiones y por ello, impide el desarrollo social e ignora la participación de las comunidades en las decisiones que afectan su vida económica.

Ello genera un retroceso social y económico que afecta la garantía de los derechos fundamentales de los individuos que habitan en determinado territorio. Esto se ejemplifica en las peticiones radicadas por el ente territorial para la aplicación de planes piloto, necesarios para reactivar la economía y garantizar la solvencia de las necesidades de la sociedad, sin embargo, el ministerio competente no respondía con adecuada celeridad y eficacia, impidiendo la toma de decisiones por parte de los entes territoriales, ya que en caso de que dichas disposiciones se hubiesen tomado de forma autónoma por los alcaldes, se impondrían sanciones de orden disciplinario por parte de Gobierno Nacional, lo que evidencia de forma excesiva la restringida centralización y eliminación de capacidad de elección de las autoridades territoriales.

Finalmente, el Ministerio del Interior emitía conceptos favorables o desfavorables de imposición de medidas sanitarias en el territorio basándose solamente en aspectos cuantitativos e información reportada por entidades de salud, sin tener en cuenta aspectos sociales y culturales que también afectan el alto tránsito de personas y por ende su aglomeración, tal como el comercio de la zona.

### **3. CONCLUSIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN - NARIÑO**

El principio de descentralización contemplado en la Constitución Política del año de 1991 no ha sido desarrollado acorde al modelo territorial que se ha implementado en el Estado.

La descentralización administrativa regulada en las disposiciones constitucionales y legales, pretendía la autogestión administrativa territorial para dar mayor inmediatez y rapidez en la atención de los asuntos locales (Sánchez, 2016), permitiendo solventar los problemas de la sociedad y desarrollar los proyectos necesarios para el crecimiento de su población.

Sin embargo, con el manejo otorgado por el Gobierno Nacional en virtud de la pandemia causada por COVID-19 y el estado de emergencia sanitaria, es evidente que los Decretos Nacionales desconocieron en su totalidad el principio de la descentralización administrativa y las facultades de los alcaldes municipales.

Ello debido a que se impusieron medidas que exacerbaban el centralismo existente, al establecer procedimientos de autorización de medidas municipales ante entidades de orden nacional que desconocen la totalidad del contexto de los territorios sobre los cuales se aplicarían.

Esta discordancia solamente ocasionó que municipios de sexta categoría, como el municipio de La Unión en el departamento de Nariño, tuvieran inconvenientes en el manejo de la pandemia en su región y no contaran con la totalidad de herramientas efectivas para mitigar en mayor medida la propagación del virus en el territorio, teniendo en cuenta los requerimientos de las entidades de salud y de la sociedad en general.

Asimismo, la excesiva centralización generó una eliminación de las facultades de las autoridades territoriales, los cuales, como señala Sánchez (2016), acorde a la constitución y la ley son elegidos para suplir las necesidades de su territorio. Sin embargo, en el caso concreto se evidencia que los Decretos que regulaban las actividades de los entes para el manejo del COVID-19, ignoran la descentralización impidiendo con ello el adecuado desarrollo económico y social de los territorios, ya que supeditan aspectos como la reapertura económica a decisiones tomadas por un Ministerio que desconoce la realidad del sector y además que actúa con poca celeridad, sujetando la garantía de derechos constitucionales y satisfacción de necesidades básicas a una decisión tomada por presuntos expertos que solamente conocían el ámbito científico y no el contexto en el cual se aplicaría.

Si bien, el Gobierno Nacional pretendía un adecuado manejo de la pandemia, dicho aspecto no podía desconocer el principio de descentralización y la razón por la cual el mismo fue concebido, que es específicamente la capacidad de atención directa a la sociedad en aras de la garantía de sus derechos humanos y sociales.

En conclusión, las disposiciones contenidas en los Decretos emitidos por el Gobierno Nacional vislumbraron el centralismo excesivo presente en el Estado, el cual pretende regular en igual medida todos los territorios de Colombia, ignorando la plurinacionalidad y diferentes sociedades que convergen en nuestra jurisdicción.

#### 4. ¿ES RECOMENDABLE LA TRANSICIÓN A UN MODELO REGIONAL?

En el tema territorial, se encuentra en estos casos asimétricos todo un híbrido entre el modelo unitario, regional, indígena y campesino. De todo un poco. Las lógicas centralistas perviven, a pesar de los esfuerzos constitucionales de los nuevos y plurinacionales legisladores y jueces constitucionales. Las próximas décadas darán cuenta de cuánto avanzaron en dignidad, emancipación, reconocimiento y autonomía territorial. Este es un tema que se lee lento, imposible retroceder. El reto siempre será avanzar. (Estupiñán, 2020, p. 119)

La ausencia de descentralización en el territorio ha ocasionado la imposibilidad de lograr igualdad en el territorio; ello, es visible en simples aspectos como la distribución de los recursos a las entidades territoriales, ello evidencia el limitado margen de acción de los municipios sobre dicha área, ya que aquellos que son transferidos por la Nación cuentan con una destinación específica y a su vez se calculan acorde a la categorización de los municipios, aspecto que se basa en el número de habitantes e ingresos corrientes, lo cual no permite evidenciar las necesidades de cada entidad territorial con contextos disímiles.

Es incomparable el contexto en el que se encuentra la población de un municipio de sexta categoría del departamento de Nariño, con los habitantes de un municipio de sexta categoría de La Guajira. A pesar de contar con dicha diferenciación, la gestión de los recursos exógenos transferidos a los entes territoriales con menor capacidad de recaudo de recursos endógenos, se encuentra atada a requerimientos establecidos por el Congreso de la República.

Igualmente, mediante la denominada Ley de Regiones, se intentó potencializar el crecimiento social y económica de regiones que comparten relaciones geográficas, culturales y funcionales, creando la figura de la Región como entidad territorial (Ley 1962, 2019). Sin embargo, se crea la figura de una entidad territorial sin otorgar el goce de atribuciones que surgen por el principio de descentralización y que se desglosan en el artículo 287 constitucional. Debido a que se crea una figura netamente administrativa bajo el principio de la asociación para crecimiento económico de las regiones, pero sin plena capacidad para gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que le correspondan, quedando atada a organismos de orden Nacional para el cumplimiento de sus objetivos y proyectos, exacerbando el centralismo existente.

Con dichos ejemplos y tras el análisis realizado a los decretos emitidos por el Gobierno Nacional para el manejo de la pandemia causada por COVID-19, es evidente que en Colombia se requiere una transición hacia un modelo regional que permita otorgar las suficientes capacidades a las nuevas entidades territoriales para su adecuado funcionamiento y acorde a sus contextos sociales, culturales y económicos, los cuales no pueden ser cuantificados, sino que deben ser valorados por cada autoridad para el adecuado cumplimiento de los fines constitucionales.

El centralismo existente en la actualidad, es el óbice de una serie de problemas que afectan al Estado y cuyas consecuencias se visibilizan en mayor medida en territorios alejados del centro, especialmente, aquellos municipios de sexta categoría que dependen exclusivamente de los recursos transferidos por la Nación y cuyas necesidades son superiores cada día.

Los derechos fundamentales y sociales, no solo requieren de una adecuada regulación constitucional y jurisprudencial, sino también de un orden territorial que permita que los mismos sean salvaguardados acorde a cada territorio y sus necesidades, teniendo en cuenta que somos un Estado Plurinacional, con contextos divergentes, muchas veces desconocidos e ignorados por parte de autoridades locales. Es así que, una organización del Estado que permita evidenciar de primera mano las necesidades de una población y ejecutar de forma directa las acciones para su adecuado manejo ocasionará en un mediano a largo plazo, mayor progreso social y económico, permitiendo disminuir las brechas sociales existentes.

## REFERENCIAS

Ámbito Jurídico. (2021, 21 de noviembre). *Observatorio jurídico coronavirus (covid-19)*. <https://www.ambitojuridico.com/observatorio-juridico-coronavirus-covid-19>

Congreso de la República de Colombia. (2019, 28 de junio). Ley de Regiones [Ley 1962 de 2019]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

- Corte Constitucional, Sala Plena. (2001, 29 de noviembre). Sentencia C-1258 [M.P: Córdova, J.].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (2001, 4 de octubre). Sentencia C-1051 [M.P: Araujo, J.].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (2013, 11 de septiembre). Sentencia C-624 [M.P: Pretelt, J.].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (2020, 20 de mayo). Sentencia C-145 [M.P: Reyes, J.].
- EL UNIVERSAL. (2020, 29 de noviembre). Se extiende decreto que exige protocolos bioseguros en discotecas y bares. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/se-extiende-decreto-que-exige-protocolos-bioseguros-en-discotecas-y-bares-JK3873694>
- Estupiñán, L. (2006). El modelo territorial Colombiano: Crisis y perspectivas. *Diálogos de saberes*, (25), 91-108. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1973>
- Estupiñán, L. (2020). La organización territorial de Colombia. Una lectura a 30 años de la Constitución Política de 1991. *Cuadernos Constitucionales*, (1), 103-122. <https://doi.org/10.7203/cc.1.19052>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 12 de marzo). Resolución 385. [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%200385%20de%202020.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%200385%20de%202020.pdf)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022, 28 de abril). Resolución 666. [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20666%20de%202022.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20666%20de%202022.pdf)
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020a, 12 de enero). *Cepa variante del SARS-CoV-2 asociada a visones - Dinamarca - China*. <https://www.who.int/es/emergencies/disease-outbreak-news/item/2020-DON233>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020b, 11 de marzo). *La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia*. <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia#:~:text=Ginebra%2C%2011%20de%20marzo%20de,puede%20caracterizarse%20como%20una%20pandemia>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2020, 17 de marzo). Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. [Decreto 417 de 2020]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>



Presidencia de la República de Colombia. (2021, 14 de enero). Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable [Decreto 039 de 2021]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=155028#:~:text=Social%20y%20Ecol%C3%B3gica-,Imparte%20instrucciones%20en%20virtud%20de%20la%20emergencia%20sanitaria%20generada%20por,respecto%20al%20cierre%20de%20fronteras.>

Presidencia de la República de Colombia. (2021, 25 de agosto). Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable [Decreto 1168 de 2021]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=140210#:~:text=El%20presente%20Decreto%20tiene%20por,Distanciamiento%20individual%20responsable.>

Presidencia de la República de Colombia. (2021, 26 de febrero). Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura [Decreto 206 de 2021]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159526#:~:text=%2D%20Subtema%3A%20COVID%2D19,y%20la%20reactivaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20segura.>

Presidencia de la República de Colombia. (2021, 31 de mayo). Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura [Decreto 580 de 2021]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=163906#:~:text=Social%20y%20Ecol%C3%B3gica-,Imparte%20instrucciones%20en%20virtud%20de%20la%20emergencia%20sanitaria%20generada%20por,y%20la%20reactivaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20segura.>

Sánchez, A. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: Un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *IUSTA*, (45), 81-106. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2016.0045.04>

Vargas, J. y Sarmiento, A. (1997). *Características de la descentralización colombiana*. CEPAL.