

**53**

SERIE  
DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**Municipios, contra la pared.  
El desmonte territorial de Colombia**

---

Augusto Hernández Becerra

---

## **SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO**

El Departamento de Derecho Constitucional es una de las unidades académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Sus documentos de trabajo dan a conocer los resultados de los proyectos de investigación del Departamento, así como las ideas de sus docentes y de los profesores y estudiantes invitados. Esta serie reúne trabajos de cinco importantes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociología jurídica, la teoría y filosofía jurídica,

Las opiniones y juicios de los autores de esta serie no son necesariamente compartidos por el Departamento o la Universidad.

Los documentos de trabajo están disponibles en [www.icrp.uexternado.edu.co/](http://www.icrp.uexternado.edu.co/)

Serie *Documentos de Trabajo*, n.º 53  
***Municipios, contra la pared. El desmonte territorial de Colombia***  
Augusto Hernández Becerra

Este documento puede descargarse de la página web del departamento solo para efecto de investigación y para uso personal. Su reproducción para fines diferentes, bien sea de forma impresa o electrónica, requiere del consentimiento del autor y la editora. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial.

Los autores conservan los derechos de autor. La publicación de este texto se hace bajo los parámetros del *Creative Commons Attribution*. El autor del documento debe informar al Departamento de Derecho Constitucional si el texto es publicado por otro medio y debe asumir la responsabilidad por las obligaciones consecuentes.

Para efectos de citación, debe hacerse referencia al nombre completo del autor, el título del artículo y de la serie, el año, el nombre de la editora y la editorial.

© 2015, Departamento de Derecho Constitucional,  
Universidad Externado de Colombia.  
Paola Andrea Acosta, Editora  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Of. A-306. Bogotá, Colombia  
[www.icrp.uexternado.edu.co/](http://www.icrp.uexternado.edu.co/)

---

# Presentación

Los *Documentos de Trabajo* son un espacio para la reflexión y el debate. A diferencia de otros formatos, esta serie ofrece un palco para los trabajos inacabados, para la discusión de las ideas en formación y el perfeccionamiento de los procesos de investigación. Se trata pues, de textos que salen a la luz para ser enriquecidos con la crítica y el debate antes de pasar por el tamiz editorial.

En esta colección se sumarán cinco grandes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociológica jurídica, la teoría y filosofía del derecho. Además, de poner a prueba nuestras ideas, el cometido principal de esta publicación es aportar a los debates actuales, tanto aquellos que se viven en la academia como los que resultan de la cada vez más compleja realidad nacional e internacional.

Esta publicación está abierta a todos los miembros de nuestra Casa de Estudios, profesores y estudiantes, así como a quienes nos visitan. Esperamos contar con el aporte de todos aquellos interesados en la construcción de academia.

MAGDALENA CORREA HENAO  
*Directora del Departamento  
de Derecho Constitucional*

PAOLA ANDREA ACOSTA A.  
*Editora*

## Municipios, contra la pared. El Desmonte Territorial de Colombia<sup>1</sup>

El organismo social, como acontece con todo ser vivo, suele enfermar por donde presenta mayor debilidad. El talón de Aquiles institucional de Colombia ha sido su organización territorial. Luego de 180 años de vida independiente no hemos podido definir aún la forma de Estado que más conviene a nuestro país. De otra parte el municipio, a partir del cual se construye cualquiera de esas formas posibles, ha sido objeto de una política sostenidamente hostil. De allí el número relativamente bajo de municipios que Colombia exhibe en proporción a su población total.

Lo cierto es que Colombia es un Estado en proceso de construcción territorial, en el sentido de que vastas extensiones de su geografía, relativamente deshabitadas y escasamente desarrolladas, previsiblemente serán ocupadas en el futuro y se convertirán en asiento de nuevos municipios. Sin embargo, a raíz de la ley 617 de 2000, que impuso a las entidades territoriales estrictas medidas de saneamiento fiscal so pena de desaparecer, se ha proyectado desde el Estado la idea exactamente contraria, la de que existe un exceso de municipios, que muchos de ellos sobran porque no son financieramente viables.

Precisamente es por aquí por donde ha comenzado el derrumbamiento de la institucionalidad y de la integridad territorial de Colombia. Es claro el diseño de las organizaciones armadas al margen de la ley para suprimir todo vestigio de vida municipal en sus crecientes áreas de influencia. Parece así haberse desatado una carrera en que el Estado y sus adversarios emulan por ver quién cumple primero con el propósito de acabar con algunos centenares de municipios. A todo mundo parece estorbarles. Para el Estado

\*Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Público de la misma Universidad. Profesor del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: [augusto.hernandez@uexternado.edu.co](mailto:augusto.hernandez@uexternado.edu.co)

<sup>1</sup> Publicado en “UNPeriódico”, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, agosto 18 de 2002, p. 3, bajo el título “Municipios, contra la pared”.

son una carga fiscal insoportable, para el terrorismo son el primer obstáculo a remover en su lucha por el poder.

De esta manera el veranillo municipal de los ochentas y los noventas parece sufrir un repentino final. Entramos en una fase de política de Estado antimunicipal a la que se ha sumado la arremetida de los violentos contra esos mismos municipios, pequeños, débiles y paupérrimos, que están en la mira de la ley 617. En realidad, se ha inaugurado una etapa inédita de desmunicipalización. Se estima que más de cuatrocientos municipios no son viables por la precariedad de sus finanzas y, así las cosas, deberán desaparecer para ser absorbidos por municipios mayores.

Los municipios pequeños representan comparativamente poco si se atiende a sus demografías y economías. Pesan poco electoralmente y su representación política es insignificante a escala nacional. Pero cosa grande es el municipio pequeño si consideramos su descomunal geografía. Los más “pequeños” son en realidad los más grandes del país, y ellos solos responden por la presencia del Estado en su enorme territorialidad. En contraste con su pequeñez demográfica, son el fundamento físico de la nacionalidad, y la sustancia viva del espíritu nacional. Son más de mil, sus jurisdicciones sumadas abarcan más del 90% del territorio nacional. Su abandono o destrucción, como política de Estado, equivale a renunciar al proyecto común de Estado nacional. Representan el país del futuro, el país de los recursos naturales, que debe ser objeto de una política de conservación y de promoción del desarrollo. Encarnan el país contra el cual conspiran todas las fuerzas oscuras que apuestan a la disolución de la nacionalidad. El municipio menor es también Colombia y sus habitantes gozan exactamente de los mismos derechos que se reconocen a quienes habitan los municipios intermedios y mayores.

Suprimir municipios pequeños o mantenerlos en su actual abandono equivale a una claudicación del Estado en relación con sus deberes constitucionales, una entrega definitiva del país a las organizaciones privadas y extralegales de poder, una flagrante violación de los cometidos estatales frente al Estado Social de Derecho, un anticipo del previsible desmembramiento territorial de Colombia y una eventual “legitimación” de intervenciones extranjeras por razones políticas o económicas.

La institucionalidad se ha replegado a su retaguardia urbana de ciudades intermedias y mayores. Enormes áreas rurales han sido dejadas a la anarquía y se han convertido en mudo escenario para toda clase de atrocidades. El país se ha escindido en dos Colombias contrastantes y desconectadas. Uno es el país urbano, el de las ciudades mayores, producto de continuos desplazamientos por violencia durante más de cincuenta años, donde se hacían 30 millones de colombianos, más próximos a la idea de Estado, justicia, derecho, servicios. La otra Colombia es el país rural de mil

municipios, el enorme territorio que está más allá de la frontera urbana: es tierra de nadie, a donde el Estado no llega o no le permiten llegar. La crisis del municipio pequeño coincide con la naturaleza rural del conflicto colombiano, traza la “frontera” de la civilización.

Nunca ha sido más cierto que Colombia tiene más territorio que Estado, con el agravante de que el Estado cede cada vez más territorio ante quienes conspiran contra su existencia. La tradición antimunicipal de Colombia y la novísima política de desmunicipalización, se han traducido para Colombia en la pérdida neta de territorio, en el desvertebramiento de su organismo físico, en la incomunicación y enervamiento de sus partes y en el peligro cierto de su disolución.

El Estado debe reaccionar por su supervivencia mediante una vigorosa política municipal inspirada en la necesidad vital de conservar y fortalecer el municipio pequeño, creando alternativas u opciones de gobierno y administración simplificadas y adecuadas a sus posibilidades y necesidades. Política que deberá, además, modernizar la institución municipal, la más anacrónica de las instituciones de Colombia, y diversificar y flexibilizar su legislación.

