

51

SERIE
DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**Paz rural y reforma territorial:
Impacto del proceso de paz en la
descentralización territorial**

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/

Serie *Documentos de Trabajo*, n.º 51
***Paz rural y reforma territorial: Impacto del proceso de paz en la
descentralización territorial***
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/

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

Paz rural y reforma territorial: Impacto del proceso de paz en la descentralización territorial

SUMARIO

Introducción. 1. Sobre el concepto de paz territorial. 2. La organización territorial en los acuerdos de paz. 3. Oportunidad para hacer cambios largamente aplazados

INTRODUCCIÓN

Los principios de acuerdo para la paz resultantes de las negociaciones que adelanta el Gobierno Nacional con los delegados de las FARC-EP en La Habana evidencian que, tras las arduas e indispensables discusiones sobre desarrollo agrario, participación política, drogas ilícitas, justicia y víctimas, la cuestión de fondo que proporciona una base común a todo lo que se acuerde son los arreglos institucionales a que se llegue para una nueva organización territorial del Estado.

Es por tanto pertinente analizar de qué distintas maneras la negociación de la paz con la insurgencia, los acuerdos y el proceso que vendrá a continuación, incluidos los distintos mecanismos de consolidación en el territorio que se estipulen, generan un impacto sobre la descentralización. La intensidad y el alcance de dichos impactos deben ser evaluados según distintas alternativas y modelos, que deberán ser congruentes con las cláusulas de lo acordado, pero también acordes con principios y constitucionales indisponibles, como son la democracia, la libertad, la igualdad y la justicia.

De lo que se viene acordando aún no es explícito el propósito de ejecutar una reorganización territorial, pero ya se han deslizado conceptos, compromisos específicos, declaraciones y opiniones que permiten colegir

*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

intenciones reformadoras de vasto alcance en la organización territorial. El debate se ha centrado en las comunidades y regiones rurales, lo cual es explicable porque ese ha sido el medio natural de acción e implantación de la guerrilla. El campo y los campesinos son, por tanto, su línea de base para emprender un proyecto político que busca lograr el gobierno por medio de votos y no mediante la lucha armada.

Las FARC-partido político aspirarían a consolidarse democráticamente como gobierno en sus áreas de influencia, para desde allí catapultar posteriormente un proyecto más ambicioso de alcance nacional. Esta posibilidad no debe alarmar a ningún demócrata. Es la concreción de la dejación de las armas en compensaciones de contenido político y, además, es consecuencia natural de lo que puede leerse en la letra menuda de los documentos oficiales de La Habana.

La paz es en Colombia un anhelo nacional largamente acariciado. Desde 1821 cada una de las Constituciones nacionales del país se expidió con el propósito de poner fin a distintas violencias y sentar bases firmes para la paz.¹ En ese sentido, el de un Estado comprometido con la paz, de la agenda legislativa han formado temas neurálgicos como, entre otros, las reformas electorales, la modernización de los partidos y la financiación transparente de sus campañas, la justicia, la lucha contra la pobreza y, ciertamente, la descentralización territorial.²

Sin embargo, para llegar a la meta histórica de la paz no basta con reformar el Estado. Es necesario implementar las reformas con liderazgo y voluntad política, y amplio apoyo popular, para así crear condiciones económicas, políticas y sociales para que la paz se instale y sea duradera, no por imposición sino por convicción activa de todos, incluidos los más reticentes y hostiles.

Las conversaciones de paz en curso ofrecen una perspectiva muy importante hacia la disminución de la violencia en el país. Con todo, la firma de la paz en La Habana y su ratificación por los colombianos es en realidad punto de partida para construirla entre todos. Con toda razón ha sostenido Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz, que “el proceso de paz no se acaba, sino más bien comienza de verdad con la firma del acuerdo.”³

¹ BUENAHORA, JAIME. *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*. Bogotá, Tercer Mundo, 1997. Tascón, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, Ed. Minerva, 1953. Hernando Valencia Villa. *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Editorial Panamericana, 2010.

² A.A.V.V. *La reforma política del Estado en Colombia*. Bogotá, FESCOL, CEREC, 2005. A.A.V.V. *Política y territorio*. PNUD-IDEA Internacional-NIMD, Bogotá, D.C., 2012.

³ SERGIO JARAMILLO. *No va a haber otra oportunidad para la paz: Sergio Jaramillo*. Periódico El Tiempo, 7 de abril de 2014, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13791996>

Un avance muy importante en la política de paz por parte del Estado colombiano ha sido su compromiso constitucional con la terminación del conflicto armado interno⁴ y el logro de una paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos, y la protección de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación en el mayor nivel posible.⁵

El clima nacional de cambios fundamentales que propicia la inminencia de la deposición de las armas por parte de la guerrilla abre una oportunidad excepcional para meditar sobre las reformas que convendría impulsar más allá de la coyuntura de los compromisos derivados de la firma de la paz con las FARC, cambios en lo tocante a la organización territorial que el país demanda pero que no lograron concretarse en la Constitución de 1991.

En esa perspectiva el presente documento aborda la problemática territorial en dos partes que se denominan: i) sobre la paz territorial, ii) contenido territorial de los acuerdos de paz.

1. SOBRE EL CONCEPTO DE PAZ TERRITORIAL

Puesto que el conflicto interno ha tenido como escenario el territorio, los esfuerzos por construir la paz han de leerse en clave de territorio. La presencia guerrillera en el territorio con frecuencia ha ido en desmedro de la presencia estatal, aun cuando con muy diversas alternativas y modalidades según las épocas y las regiones.⁶

Es un hecho que el Estado, luego de seis décadas de confrontación militar, no logró expulsar definitivamente del territorio a las FARC, y que estas han podido mantener presencia e influencia en distintos lugares y regiones.⁷ El reconocimiento de que se ha llegado a una situación de tablas, ha persuadido

⁴ “... uno no cura una enfermedad, ni resuelve un problema, si no llama las cosas por su nombre. Y el nombre de este problema es ‘conflicto armado interno’. Valga decir: conflicto con las Farc y con el Eln, y con nadie más.” (SERGIO JARAMILLO, Alto Comisionado para la Paz.

La transición en Colombia:

<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Documents/La%20transici%C3%B3n%20en%20Colombia.pdf>

⁵ Acto Legislativo N° 01 de 2012, “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

⁶ V. la evolución territorial del conflicto en Fernán E. González G., *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, Ed. CINEP, 2014, pp. 439 y 459 y ss.

⁷ “Ante el frustrado plan ofensivo de las FARC-EP y la imposibilidad del triunfo definitivo del Estado, la solución militar al conflicto armado se desvanece en el corto y mediano plazo para el establecimiento, y se habilita un escenario de salida política al conflicto.” (Carlos Andrés González Muñoz. *Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia*, “Estudios Políticos”, núm. 46, enero-junio, 2015, pp. 243-261 Instituto de Estudios Políticos, Medellín).

a las partes negociadoras en La Habana de que es necesario convenir, en aras de la paz, un régimen “especial y transitorio” para la administración y desarrollo de esos territorios. De ahí la siguiente precisión, recientemente suscrita por la Delegación de Paz de las Farc-Ep el pasado 3 de diciembre:

“No se puede olvidar que el Acuerdo de La Habana del 26 de agosto de 2012 surgió como reconocimiento al hecho de que tras sesenta o más años de conflicto no se dio nunca un vencedor ni un vencido, y que frente al acuerdo de agenda suscrito, las partes tienen derechos y asumen obligaciones. Jamás se pretendió que una parte se sometiera a la otra, sino que se consideró que para alcanzar la reconciliación nacional se tendría que pasar por el diálogo civilizado y por un listado de negociaciones como tamiz para concluir en un acuerdo de reconciliación.”⁸

Numerosas experiencias han demostrado que la insurgencia guerrillera en Colombia es eminentemente rural, y que su accionar tropieza con limitaciones estructurales en una Colombia cada vez más urbana.⁹ Los acuerdos para una nueva organización territorial tienen que ver, por tanto, con comunidades campesinas y varios centenares de municipios de escasa población pero con una geografía muy extensa, formada en su mayoría por baldíos, tierras de colonización, parques naturales y resguardos indígenas.

La concreción de los términos para concertar la paz con las FARC remite a las carencias endémicas de las poblaciones asentadas en la enorme ruralidad colombiana, a las cuales les falta, ante todo, lo que normalmente debe proveer un gobierno local: servicios de salud, educación, saneamiento básico y agua potable, como lo ordena el artículo 366 de la Constitución.¹⁰ Y, por supuesto, seguridad, justicia, derecho a un gobierno democrático propio, como se desprende de los principios, derechos y reglas constitucionales.

En relación con esta problemática el Comisionado Sergio Jaramillo sostiene que en Colombia “no ha habido un proceso de paz territorial” capaz de hacer el cierre del conflicto, y observa que es necesario “reconstruir el pacto social en las regiones” para lo cual señala dos estrategias: una consiste en “ampliar el alcance y fortalecer la efectividad de las instituciones en el territorio”; la otra apunta a “construir desde abajo, apoyados en la fuerza y la

⁸ Delegación de Paz de las Farc-Ep. *Aclaración necesaria*, http://pazfarc-ep.org/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/3215-aclaracion-necesaria?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

⁹ FERNÁN E. GONZÁLEZ G., op. cit., p. 450.

¹⁰ Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

capacidad de organización de las comunidades”, para lo cual se debe “pensar en nuevas formas de organización de las comunidades.”¹¹

Planteadas así las cosas, el Comisionado Jaramillo insinúa lo que podría llegar a ser una ambiciosa reforma municipal, para que surjan en el territorio instituciones democráticas y eficientes, para que los ciudadanos organizados puedan construir comunidad desde la base, con espíritu de innovación y participación, acudiendo probablemente a formas de administración local distintas del municipio tradicional.

De ser correcta esta apreciación el Congreso tendría la oportunidad de corregir un antiguo problema de enfoque, consistente en que, al legislar para el municipio, se ha concentrado en los mayores y ha desatendido a los pequeños y su especificidad, a pesar de que son los más numerosos y en conjunto responden por la administración de casi todo el territorio nacional. En efecto, son pequeños si tan solo se tiene en cuenta la población, pero al observar el tamaño de su geografía se descubre que son los más grandes del país. Por ejemplo Cumaribo, municipio amazónico con 66.674 Km² (Vichada), es más extenso que Costa Rica (51.100 Km²) y es más que el doble de Bélgica (30.518 Km²), y cuenta con apenas 58.327 habitantes. Solano (Caquetá), con 41.653 Km², ejerce jurisdicción sobre un territorio equivalente al de Suiza (41.293 Km²) y es asiento de 12.931 habitantes. La Primavera (Vichada), con 20.141 Km², ocupa una extensión equivalente a la república de El Salvador (21.041 Km²), y solo tiene 14.719 habitantes.¹²

GRUPOS DE MUNICIPIOS POR SUPERFICIE *		
Grupos municipales	Área en km 2	Municipios
Megamunicipios	10.001 a 65.674	17
Municipios mayores	2.001 a 10.000	59
Municipios medianos	1.001 a 2.000	112
Municipios menores	201 a 1.000	497
Micromunicipios	15 a 200	418

*Tabla elaborada por el autor a partir de datos del Departamento Nacional de Planeación

El ordenamiento territorial no guarda armonía o correspondencia con la realidad diversa de los asentamientos urbanos, semi rurales y rurales en el país.

¹¹ SERGIO JARAMILLO. *La transición en Colombia*, cit.

¹² AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Descentralización, autonomía municipal y poder local en Colombia. Balance y perspectivas de un proceso a 2004*, en “Descentralización, administración pública y Constitución”. Unión Europea, Universidad Carlos III y Tribunal Constitucional del Ecuador, Ed. Corporación Editora Nacional, Quito, 2005.

El hecho es que, debido a déficit municipal y disfuncionalidad de su régimen jurídico, una porción considerable de la población y de la geografía nacional está desconectada de los servicios que debe proveer el Estado, del sistema económico y de las instituciones democráticas. La estructura municipal existente no alcanza a incluir a millones de colombianos, que son “la otra Colombia”, la marginal, la expuesta a todo tipo de violencias, c por grupos armados al margen de la ley.¹³ La Colombia del postconflicto está ad portas, pero si no se enderezan las políticas del Estado en su dimensión territorial el país quedaría expuesto a nuevos conflictos.

El municipio es, ante todo, la más auténtica expresión del derecho de asociación política de los colombianos. En un municipio democrático se expresa la voluntad de los grupos humanos de vivir en común y ayudarse mutuamente. Un nuevo municipio, más compenetrado de la voluntad política local y de las necesidades de sus habitantes, puede agregar al contrato social las cláusulas que posibiliten a muchos connacionales de la provincia rural, en especial, superar la dureza del estado natural que les ha tocado vivir.

Habría que escuchar las voces de quienes estiman que la urbanización radical de la sociedad, el despoblamiento del campo y la búsqueda de economías de escala para proveer bienes y servicios públicos a un país concentrado en ciudades son políticas contrarias a la realidad rural del país, frustran el derecho político y participativo de todos los colombianos a organizarse en municipio y van en contravía de las premisas éticas del Estado Social de Derecho.

Puesto que en Colombia la ley prohíbe crear municipios con población inferior a 25.000 habitantes,¹⁴ la política pública dictamina hoy que no deben existir municipios menores y que, si se atiende a los estándares internacionales, Colombia nunca tendrá municipios pequeños. Esta ley no parece advertir 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, colonizadas desordenadamente por agricultores, comerciantes, guerrilleros y narcotraficantes, previsiblemente serán ocupadas en el futuro y se convertirán en asiento de nuevas comunidades, inevitablemente pequeñas, rurales y pobres, pero cuya debida organización político administrativa forma parte necesaria del futuro del país.¹⁵

¹³ V. A.A.V.V. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

¹⁴ Artículo 11 de la Ley 1551 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

¹⁵ 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

Es por estas razones que con mucha verdad se afirma que “la paz es territorial”. La paz es con las gentes que habitan en esas lejanías a donde el Estado aún no ha llegado, y es con ellas que se debe renegociar el contrato social. Tal vez con ingenuidad se ha creído que esas regiones y poblaciones dispersas y remotas ya forman parte de la institucionalidad porque dependen de autoridades municipales. Lo cierto es que la red institucional que actualmente ofrecen 1104 municipios está completamente desbordada por la problemática de la población rural, víctima directa de la obsolescencia del municipio tradicional.

Otro hecho evidente es que el ordenamiento vigente carece de oferta institucional específica para la organización política de la población rural. Sobre este aspecto se señaló en su momento que la Ley 136 de 1994 abrió la posibilidad de crear municipios con población enteramente rural, y así alcanzaron a crearse algunos con esa característica, como el municipio de Piamonte, en la bota caucana.¹⁶

La efectividad de las instituciones en el territorio tiene que ver no solo con recursos, sino con instituciones idóneas para la administración local, teniendo en cuenta su escala humana, las distancias, los medios de transporte y de comunicación, las distintas culturas y tradiciones, las condiciones ambientales y el potencial económico, la densidad y la dispersión de la población.

2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LOS ACUERDOS DE PAZ

La organización territorial no es tema específico de ninguno de los documentos que se vienen construyendo en La Habana, y por este motivo no se cuenta con información suficiente para deducir con alguna precisión la forma en que un eventual acuerdo de paz podría repercutir sobre la organización político administrativa del Estado en sus territorios.

Sin embargo, al reunir pasajes fragmentarios de los documentos que se están acordando¹⁷ y declaraciones unilaterales de los protagonistas, es posible armar un rompecabezas donde se evidencia que en el fondo se está esbozando una reforma territorial de gran calado. Así lo interpretan autorizados analistas, entre los cuales Jorge Hernán Cárdenas y Luis Leguizamón señalan:

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 (Augusto Hernández Becerra, *Municipios, contra la pared*, en “UNPeriódico”, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, agosto 18 de 2002, p. 3).

¹⁶ AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *La Nueva Ley de Municipios: Creced y Multiplícaos*. “Política Colombiana”, revista de la Contraloría General de la República, Santa Fe de Bogotá, Volumen IV, No. 3, 1994.

¹⁷ En especial el “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” del 26 de agosto de 2012 y el “Borrador Conjunto” del 6 de junio de 2014.

“Si bien los documentos preliminares producidos a la fecha como resultado de tales conversaciones (las que se desarrollan en Cuba), no han precisado un mensaje explícito acerca del ‘modelo’ de organización política y, por ende, territorial, que se propone en un eventual ‘proceso de paz’, se escuchan mensajes acerca de organización regional y autonomía territorial a través de figuras como las Zonas de Reserva Campesina, en las cuales las comunidades allí asentadas, con clara influencia política de los grupos insurgentes presentes en La Habana, dispondrían de una representación política e institucional consolidada.”¹⁸

En las propuestas de contenido territorial, que son el meollo del acuerdo, cuya concreción sería la cláusula decisiva del proceso de paz y el aspecto de implementación más delicado, se advierte una tensión entre dos tendencias. La gubernamental sugiere llevar la paz al territorio e impulsarla en todas sus etapas desde el centro a la periferia, por medio de planificación nacional, gestión nacional de los recursos, diseño de proyectos y acciones direccionados desde los ministerios y las entidades descentralizadas del orden nacional, ciertamente con apoyo en ejercicios participativos locales pero organizados y dirigidos por el Estado y los municipios, sin alteración de la geografía político administrativa del país.

En este sentido el Alto Comisionado para la Paz, a la vez que reconoce que se debe pensar en “nuevas formas” de organización de las comunidades para sacar adelante la transición, sostiene que esta debe adelantarse “dentro de la actual organización político-administrativa del Estado, que no está en discusión”. De acuerdo con este criterio, si bien es cierto que las comunidades deben priorizar, construir, administrar y mantener obras, ello se hará “bajo la supervisión de las autoridades municipales.”¹⁹

Desde el otro extremo de la negociación se plantea un esquema de representación territorial en el Congreso de la República y territorios dotados de cierta capacidad de autogobierno, como serían las Zonas de Reserva Campesina, reactivadas, y “otras formas de organización de la población rural” a que alude el punto 1.10.3 del “Borrador Conjunto”.²⁰

¹⁸ CÁRDENAS SANTAMARÍA JORGE HERNÁN, LEGUIZAMÓN C. LUIS. *La necesidad de enfrentar vigorosamente los desafíos del desarrollo regional*, en “Derecho Procesal Administrativo, Modernización del Estado y Territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra”. Bogotá, Editorial Ibáñez, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, p. 788.

¹⁹ SERGIO JARAMILLO. *La transición en Colombia*, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/La%20transici%C3%B3n%20en%20Colombia.pdf>, p. 4

²⁰ “...subsiste la posibilidad de articular desde lo local estrategias, planes, programas y proyectos que generen condiciones de favorabilidad económica, social, ambiental y políticas, no solo para la sobrevivencia de estas comunidades y economías campesinas, sino también para la generación de procesos de cambio e innovación que permitan establecer el equilibrio entre

Ahora comienzan a conocerse las cartas decisivas, y las FARC han decidido tomar la iniciativa. Es así como han sacado un as de la manga al proponer “Territorios Especiales para la Construcción de la Paz –Terrepaz”, cuyo alcance explican así:

“La normalización territorial en relación con la transformación de las FARC-EP y su tránsito hacia organización abierta, se fundamentará en la definición de zonas geográficas organizadas de manera excepcional y extraordinaria como “Territorios especiales para la construcción de la paz (TERREPAZ)”, que tendrán un régimen especial y extraordinario, protegido constitucionalmente y en cuyo desarrollo legal se contemplarán regulaciones específicas sobre la organización política, económica, social, ambiental y de seguridad integral, participativa, autogestionaria y comunitaria, así como las concernientes a las medidas y acciones reparativas en desarrollo de la justicia restaurativa. La normalización territorial hará parte integral del “Plan Nacional para el fin del conflicto, la reconciliación nacional y la construcción de la paz estable y duradera (PLANPAZ).”²¹

A esta propuesta ha reaccionado el general Jorge Enrique Mora, miembro de la delegación del Gobierno en los diálogos de paz, quien al manifestar su rechazo afirmó: “No estamos en este proceso para dividir el país, ni para hacer entrega de territorios ingobernables.”²² expresó así una preocupación legítima y explicable, si se recuerdan las experiencias del Caguán y de las que se llamaron “repúblicas independientes.”²³

Mucho han cambiado las cosas en el pensamiento de las FARC, pues ha de recordarse que el propio Marco León Calarcá, quien ahora presenta desde La Habana los TERREPAZ,²⁴ hace algunos años expresaba:

“Cuando se desarrolla una guerra por la liberación nacional, cuando la lucha es por los intereses de las mayorías nacionales, no se conciben los llamados territorios de paz, porque estos son invento de la clase dominante, para intentar impedir el

las estructuras agrarias y las comunidades rurales, quizá prerrequisito para la resolución pacífica de los conflictos y el logro de una paz estable y duradera, tal como estaba concebido en los propósitos que dieron origen a las Zonas de Reserva Campesina.” (JOSÉ JAIRO GONZÁLEZ ARIAS. *El Pato: una resistencia en la historia y en el espacio*. “Esfera”, vol. 1, núm. 1, enero-junio 2011, Bogotá, p. 116).

²¹ <http://colombiasoberanalavozdelosoprimidos.blogspot.com.co/2015/11/territorios-especiales-para-la.html>

²² <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/famosos-terrepaz-hacen-parte-unicamente-del-imaginario-de-las-farc-mora/20151201/nota/3010346.aspx>

²³ GONZÁLEZ ARIAS, JOSÉ JAIRO Y MARULANDA ÁLVAREZ, E. *Espacios de exclusión: El estigma de las repúblicas independientes, 1955-1965*, Bogotá, Ed. CINEP, 1992.

²⁴ <http://hsbnoticias.com/noticias/politica/farc-proponen-creacion-de-territorios-especiales-para-concen-171980>

desarrollo de la lucha para que las cosas no cambien, y por tanto para no perder sus privilegios que mantienen a sangre y fuego desde siempre.”²⁵

Pero, por supuesto, ahora se supone que el compromiso de la guerrilla, dejando atrás caguanes y repúblicas independientes, es ingresar al ejercicio democrático de la política previa renuncia a la lucha armada y mediante entrega de las armas. Es quizá en este sentido que los voceros de la guerrilla insisten en que su polémica propuesta “tiene como objetivo la normalización de los territorios donde el conflicto se ha desarrollado.”

El contraste de visiones para la futura gestión de la paz en el territorio obedece a poderosas razones de parte y parte: en tanto que el Gobierno Nacional necesita recuperar o afirmar su presencia y autoridad en los escenarios del postacuerdo, sin concesiones que pudieran parecer cogobierno, las FARC aspiran a no perder el control territorial que han ejercido durante décadas en las regiones bajo su influencia, y que necesitan conservar para que les sirvan como punto de apoyo para emprender su carrera política.

Ahora bien, si en medio de este debate por un momento se hace abstracción de la figura de los negociadores destacados en Cuba para dirigir la mirada hacia las comunidades cuya suerte futura está en juego, surge la necesidad de hacer una reflexión sobre el lugar que en el proceso de la paz corresponde a los ciudadanos y la democracia. Porque tanto el gobierno como la guerrilla podrían tener éxito inicial en la implantación de la paz para beneficio de las comunidades víctimas del conflicto, pero la paz no será sostenible si las comunidades perciben que no se les reconoce jurídica y políticamente su existencia, ni se tienen en cuenta sus deseos y aspiraciones, si encuentran que no son libres para tomar decisiones propias, si continúan sintiéndose como ciudadanos de segunda categoría, incapaces relativos que tienen que ser protegidos, asistidos y conducidos paternalmente por representantes y autoridades más o menos lejanos, y por tanto ajenos.

Todo lo que se acuerde en La Habana pasa por el territorio, según se desprende del análisis del documento “¿Qué se ha acordado en La Habana?”, que resume los tres puntos respecto de los cuales existe una importante aproximación de las partes, a saber: “La Política de Desarrollo Agrario Integral”, “Participación Política” y “Solución al problema de las drogas ilícitas”.²⁶

²⁵ *Las FARC-EP y la universidad pública en Colombia*, en ANNCOL, Resistencia, nov de 2002, cit. por Óscar Useche. *La refundación de lo público en el pequeño municipio*, “Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?” Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 144.

²⁶ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, consultado en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Pages/default.aspx>

El Punto 1, que trata de “La Política de Desarrollo Agrario Integral”, prevé el fortalecimiento de la participación ciudadana en la planificación del ordenamiento del territorio y el mejoramiento del diálogo entre gobierno, comunidades rurales y sector privado. Incluye este punto, además, el diseño participativo de planes de acción para la transformación regional y la creación de consejos de seguridad alimentaria y nutricional en todos los niveles territoriales apoyados por una institucionalidad para mejorar la seguridad alimentaria de las comunidades.

En relación con este punto las consideraciones que encabezan el capítulo “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” del “Borrador conjunto” suscrito el 6 de junio de 2014 incluyen la siguiente declaración:

“Que la Reforma Rural Integral (RRI) concibe el territorio como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural.”

En dicho documento, además, las partes acuerdan el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina como una “excepción al régimen municipal”, subrayan el “enfoque territorial de las comunidades rurales” (2.3) mediante la utilización de mecanismos de participación ciudadana (2.4).

El Punto 2 se llama “Participación Política” y alude a una “apertura democrática que promueva la inclusión política como mecanismo para consolidar la paz, luego de la terminación del conflicto”. Se ha acordado con este propósito la creación de “Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz” en las regiones más golpeadas del conflicto, de tal manera que sus habitantes puedan elegir, “durante la fase de transición y de manera temporal, representantes a la Cámara adicionales con unas reglas especiales.” También forma parte de este punto “una mayor participación ciudadana para consolidar la paz, en el espíritu de la Constitución del 91.”

El Punto 3 se denomina “Solución al problema de las drogas ilícitas”, para lo cual se pondrán en marcha “procesos de planeación participativa en torno a la solución al problema de los cultivos de uso ilícito y la superación de las condiciones de pobreza.” De esta manera, dice el documento, “se trata de forjar una nueva alianza entre las comunidades y las autoridades nacionales, departamentales y municipales para resolver los problemas de las comunidades.”

En relación con estos aspectos ha expresado el Alto Comisionado para la Paz:

“... tenemos que aprovechar el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual. Para avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz. Eso es lo que llamo la paz territorial...”²⁷

Los primeros acuerdos aluden en forma ambigua a la reorganización del territorio. Atribuyen a las comunidades un “papel protagónico” en el territorio, protagonismo cuyo alcance solo podrá precisarse en la fase de implementación y desarrollo. En términos más concretos se ha acordado que las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) son una “excepción al régimen municipal”, lo cual permite colegir que serían territorios exentos de la autoridad municipal, gobernados por autoridades propias y escindidos del municipio del cual forman parte actualmente.²⁸

También se anuncia la creación de “Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz” para que sus habitantes elijan durante la fase de transición y “de manera temporal”, representantes a la Cámara, aspecto que implica una significativa modificación del mapa electoral y, por tanto, de la geografía política, con alcances que únicamente se precisarán al legislar sobre esta materia. Se trata, evidentemente, de distintas técnicas para territorializar la paz, de donde surge una geografía calcada del *statu quo* que las FARC-EP aspiran a conservar.

Por lo que ha sido posible conocer de las deliberaciones de La Habana se evidencia que las FARC fincan sus expectativas de acuerdo en una reorganización del territorio que les garantice no solo seguridad sino las posibilidades de crecer como organización política. El gobierno, aun cuando admite la posibilidad de “nuevas formas de organización de las comunidades”, únicamente las concibe “para sacar adelante la transición”, sin que ello signifique modificación de la actual organización político-administrativa del Estado.

Los documentos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz explican que luego de la firma comienza un proceso de implementación de los acuerdos

²⁷ SERGIO JARAMILLO. *La paz territorial*, consultado en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/La%20transici%C3%B3n%20en%20Colombia.pdf>

²⁸ Entrevista a la líder colombiana Olga Quintero, en “Voces campesinas.” <http://www.sudamericarural.org/nuestra-produccion/entrevistas/entrevistas/22-voces-campesinas-entrevista-a-la-lider-colombiana-olga-quintero>

caracterizado por una transición del orden antiguo a un nuevo orden. De acuerdo con esta fuente, sin entrar en detalles, la transición consistirá en

“... armar un proceso metódico para llegar a la paz, un proceso que tiene su centro de gravedad en la idea de terminar el conflicto para poder pasar a una fase de construcción de la paz, es decir a una fase de transición... Una cosa es firmar un acuerdo que formalmente ponga fin al conflicto, y otra es la fase posterior de construcción de la paz. Eso quiere decir que hasta que no se firme ese Acuerdo Final, nada cambia en el terreno: no habrá cese del fuego y no habrá despejes. Pero también que una vez firmemos, todo cambia, porque entramos en esa fase de construcción de paz sin armas, sin la presión y coerción de las armas. Entramos en la transición. Uno podría decir que ese es el verdadero comienzo del proceso de paz, no el fin.”²⁹

LAS FARC, imaginando desde ya los escenarios de la implementación, sorprendió al proponer “otras formas de organización de la población rural”, en particular los Territorios Especiales para la Construcción de la Paz – Terrepaz, en zonas geográficas definidas, “con un régimen especial y extraordinario, protegido constitucionalmente.” Régimen especial que implica reforma político administrativa y reforma electoral. Lo aquí descrito no serían menos que auténticas entidades territoriales, si recordamos que estas disfrutaban, según el artículo 287 de la Constitución Política, de autonomía para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Podría irles mejor que a los municipios y con toda seguridad no querrán seguir dependiendo de ninguno de estos.

Si de esta manera se comienza a reescribir el Título XI de la Constitución, y ello parece inevitable, el resto de la tarea para efectuar una reforma integral a la organización territorial debería ser el gran tema de esta década, no solo para superar la coyuntura sino para que la administración pública sub nacional ingrese por fin en el siglo XXI.

3. OPORTUNIDAD PARA HACER CAMBIOS LARGAMENTE APLAZADOS

La Constitución de 1991 no hizo la esperada reforma territorial: conservó la forma unitaria del Estado; mantuvo el binomio territorial municipio-departamento; no reformó el municipio al entender que la reforma municipal se había hecho en la década anterior, incluida la elección popular de alcaldes; no reformó el departamento porque todos los esfuerzos de la Asamblea estuvieron dirigidos a suprimirlo (para cambiarlo por provincias, entidades

²⁹ SERGIO JARAMILLO, Alto Comisionado para la Paz. *La transición en Colombia*, cit., p. 1.

federativas o regiones); el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales quedó subordinado a la ley, que puede ponerle límites, y por tanto la autonomía es mera ilusión sin que la Corte Constitucional haya podido hacer mayor cosa para infundirle vitalidad (artículo 287); las mayores apuestas de 1991 por la reforma de las instituciones territoriales, esto es, las entidades territoriales indígenas, las provincias y las regiones, son letra muerta.³⁰

El país tuvo que contentarse, entonces, con el mensaje de que se iniciaba un “proceso de descentralización” que, aun cuando sin claridad de objetivos ni la debida continuidad, impulsó un importante desarrollo regional y local. Durante la última década, sin embargo, la política pública nacional ha relegado gradualmente los dos principios constitucionales fundamentales para la gestión, ordenamiento y planeación del territorio, que son desde 1991 la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales. El concepto de autonomía ya no figuró en el anterior plan cuatrienal.³¹ Del actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ha desaparecido el concepto de descentralización territorial.³²

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 estructura un formidable aparato de planificación y gestión para gobernar las regiones y localidades del país desde instancias gubernamentales del orden nacional. El capítulo VII del Plan se llama “Estrategia territorial”, pero no porque impulse la descentralización y la autonomía de municipios y departamentos, pues su objetivo es describir una serie de “proyectos regionales” dirigidos por la Nación. La “estrategia territorial” es un amplio programa de delegaciones que convierten a las entidades territoriales en subordinadas del gobierno nacional. En otros casos se trata de programas que convierten a dichas entidades en destinatarias de subsidios y presupuestos nacionales dirigidos desde los ministerios y entidades descentralizadas nacionales.

Un aspecto rescatable del Plan Nacional, en parte debido a las urgencias que impone la política de paz, consiste en que coloca por primera vez a la administración nacional de cara al territorio, a lo que insistentemente denomina “las regiones”, quizá para no aludir a las “entidades territoriales”, a pesar de que son de rango constitucional. En ese sentido el Plan concibe un proceso ambicioso de reforma del Estado, faculta al Presidente de la República para crear entidades nacionales nuevas y aconseja reestructurar ministerios y entidades descentralizadas del orden nacional. El Plan perfecciona el centralismo al perseguir que la administración central agudice su mirada hacia

³⁰ AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Diez tesis sobre territorio, elecciones y paz*. Inédito, 2014.

³¹ Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

³² Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

el entorno para que interprete mejor las necesidades locales y gestione con mayor racionalidad y eficiencia los recursos frescos que se irrigarán hacia las regiones.

Se sigue planificando el territorio sobre falsos supuestos, tales como la suficiencia del número de municipios existentes y la confiabilidad de sus formas de organización, gobierno y administración. Los acuerdos de La Habana anuncian la inminente creación de diversas formas nuevas de administración local y desnudan las miserias de la institución municipal tal como viene funcionando en Colombia.

La modernización municipal de Colombia clama por una categorización para diversificar los regímenes de gobierno local. La uniformidad jurídica frena el desarrollo de los municipios y perjudica a los menores, que en Colombia son más de mil. Categorizar municipios implica diversificar competencias, recursos y modelos de gobierno. Al diferenciar niveles competenciales por categorías se podrá aliviar a los municipios menores de numerosas funciones que no pueden cumplir y deben transferirse a los departamentos, fortalecidos en el ejercicio de la subsidiariedad.

Al categorizar los municipios el Estado podría promover la creación de nuevos municipios pequeños, con régimen de administración especial y mínimas cargas fiscales en lo relativo a gastos de funcionamiento, para proveer al territorio y a la población de plena cobertura institucional. La mitad del territorio colombiano se encuentra en una fase primaria o inicial de poblamiento y municipalización, realidad que demanda una política estatal para planificar, financiar y fomentar la creación de nuevos municipios, como estrategia para la ocupación racional del territorio, el desarrollo social y económico del país y la construcción de nación.

A su vez los municipios intermedios y mayores, así como las conurbaciones, merecen una mirada distinta, pues objetivamente son capaces de asumir más competencias y crecer en autonomía. De esta manera el Estado, directamente y con apoyo en administraciones territoriales intermedias, más técnicas que políticas, tendrá mayor capacidad para actuar subsidiariamente en favor de quienes más necesitan de su auxilio y acompañamiento.

La modernización municipal no sería completa sin reforma política local, indispensable para mejorar la representatividad, responsabilidad y calidad de las autoridades. Al introducir nuevas modalidades de integración sería posible fusionar funciones y servicios. Circuitos de seis u ocho municipios podrían asumir, con mayor capacidad técnica y financiera, funciones de los municipios asociados, tales como planeación, tesorería y personería municipales, control fiscal. Municipio moderno es condición para una Colombia moderna.

Los acuerdos que se alcancen en La Habana podrían rectificar severamente las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para las “regiones”, precisamente en aquello que el Plan olvida y que es absolutamente

necesario para viabilizar la paz en el territorio y consolidar sus primeros frutos: la reorganización político administrativa del territorio, a partir de las comunidades que allí se han organizado supliendo de alguna manera las falencias del municipio tradicional.

La paz es territorial porque las FARC parecen resueltas a participar en política de acuerdo con las reglas del sistema democrático, y el escenario de las lizas electorales es el territorio. En su interés constante por el poder aspiran a proyectarse como partido desde las regiones que han constituido su hábitat, y a conquistar con el favor de los electores el gobierno en municipios y departamentos.

Un partido plantea programas de gobierno, defiende un ideario o doctrina, inscribe candidatos, hace propaganda para difundir sus ideas y propuestas y dar a conocer a sus candidatos, forma líderes, organiza equipos de colaboradores y promotores, trabaja con la comunidad, recluta prosélitos, participa en las elecciones y aspira a gobernar. Su objetivo es ganar elecciones conquistar democráticamente el poder, incrementar su representación en las corporaciones públicas, construir desde las localidades poder regional y desde las regiones influencia y poder nacional.

Conforme a esta lógica las referencias de significación territorial en los acuerdos de paz responden a una estrategia de acción político electoral de las FARC, transformadas en partido político, que toma como punto de partida nuevas formas de organización de la comunidad, dotadas de territorialidad propia y de leyes electorales de carácter especial que en su momento definirá el legislador.

Es posible vaticinar el surgimiento de nuevos tipos de entidades territoriales, que modificarán el mapa político de Colombia. Las nuevas entidades territoriales se organizarán como desmembramiento de territorios municipales, serán comunidades rurales escindidas, que tendrán organización propia y gozarán de autonomía en los términos del artículo 287 de la Constitución. De hecho serán nuevas formas de gobierno local, paralelas a las existentes.

La descentralización, tema abandonado por la política pública, en cierta forma es rescatada por los acuerdos La Habana y sus proyecciones, con no disimulado optimismo de las FARC y cierta reticencia y escepticismo por parte del Gobierno. El proceso de paz plantea el desafío de una reforma territorial que deberá dar satisfacción a lo que se acuerde en La Habana pero que, además, debería dar aliento a una reforma general que insufla mayor modernidad, democracia, eficiencia y transparencia a la organización territorial de Colombia.

Bogotá, D.C., enero de 2016

BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- A.A.V.V. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá, Universidad Libre, 2007.
- A.A.V.V. *La reforma política del Estado en Colombia*. Bogotá, FESCOL, CEREC, 2005.
- A.A.V.V. *Política y territorio*. PNUD-IDEA Internacional-NIMD, Bogotá, D.C., 2012.
- Alto Comisionado para la Paz, documentos, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Pages/default.aspx>
- BUENAHORA, JAIME. *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*. Bogotá, Tercer Mundo, 1997.
- CÁRDENAS SANTAMARÍA JORGE HERNÁN, LEGUIZAMÓN C. LUIS. *La necesidad de enfrentar vigorosamente los desafíos del desarrollo regional*, en “Derecho Procesal Administrativo, Modernización del Estado y Territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra”. Bogotá, Editorial Ibáñez, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014.
- Comisión Negociadora. *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, 26 de agosto de 2012.
- *Borrador Conjunto* del 6 de junio de 2014.
- Delegación de Paz de las Farc-Ep. *Aclaración necesaria*, http://pazfarc-ep.org/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/3215-aclaracion-necesaria?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter
- GALVIS GAITÁN, FERNANDO. *El municipio colombiano*. Editorial Temis, Bogotá, cuarta edición, 2007.
- GONZÁLEZ ARIAS, JOSÉ JAIRO Y MARULANDA ÁLVAREZ, E. *Espacios de exclusión: El estigma de las repúblicas independientes, 1955-1965*, Bogotá, Ed. CINEP, 1992.
- GONZÁLEZ ARIAS, JOSÉ JAIRO. *El Pato: una resistencia en la historia y en el espacio*. “Esfera”, vol. 1, núm. 1, enero-junio 2011, Bogotá.
- GONZÁLEZ G., FERNÁN E. *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, Ed. CINEP, 2014.
- GONZÁLEZ MUÑOZ, CARLOS ANDRÉS. *Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia*, “Estudios Políticos”, núm. 46, enero-junio, 2015, pp. 243-261 Instituto de Estudios Políticos, Medellín.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El principio de autonomía de las entidades territoriales*, en “Anuario de Jurisprudencia de la Corte Constitucional, 2002”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- *¿Es moderno el municipio colombiano?* En “Portafolio”, Bogotá, Casa Editorial EL TIEMPO, 18 de octubre de 2004, p. 30.
 - *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, en “Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
 - *Debilidad institucional de la descentralización y reforma del municipio colombiano*. Ponencia en “Segundas Jornadas de Derecho Administrativo”, febrero de 2005, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, Venezuela. No publicado.
 - *Descentralización, autonomía municipal y poder local en Colombia. Balance y perspectivas de un proceso a 2004*, en “Descentralización, administración pública y

Constitución”. Unión Europea, Universidad Carlos III y Tribunal Constitucional del Ecuador, Ed. Corporación Editora Nacional, Quito, 2005.

- *Debilidad institucional del municipio y crisis del modelo de gobierno municipal*, en “Zero”, Revista de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, octubre de 2007.
- *Regulación y control de la actividad política en Colombia. Últimas tendencias*, en “Las elecciones presidenciales 2012”. Instituto Electoral del Estado de México, UNAM. COPUEX, México, 2013.
- *Informe sobre el municipio colombiano y sus reformas*, en “Libro homenaje a la jurista Margarita Beatriz Luna Ramos”, UNAM, Coordinación de Posgrado en Derecho de la UNAM, Facultad de Derecho de la UNAM, editorial Porrúa, México, 2013.
- *Régimen jurídico del Municipio en Colombia*, en “Derecho municipal comparado”. Asociación Internacional de Derecho Municipal (AIDEM), editorial Porrúa, México, 2014.
- *El ordenamiento territorial colombiano más allá de la constitución de 1991*. En “Sociedad, Estado y Derecho”, homenaje al doctor Álvaro Tafur Galvis, Bogotá, Universidad del Rosario, Tomo II, 2014.
- *Diez tesis sobre territorio, elecciones y paz*. Inédito, 2014.
- *Estudio crítico de la organización territorial de Colombia*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Administrativo Santa Marta, 28,29 y 30 de mayo de 2015, en prensa.

JARAMILLO, SERGIO. *La transición en Colombia*, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/La%20transici%C3%B3n%20en%20Colombia.pdf>

- *No va a haber otra oportunidad para la paz*. Periódico El Tiempo, 7 de abril de 2014, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13791996>
- *La paz territorial*, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/La%20transici%C3%B3n%20en%20Colombia.pdf>
- *¿Qué se ha acordado en La Habana?* <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Pages/default.aspx>
-

MALDONADO COPELLO, ALBERTO, *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. FESCOL, Bogotá, 2011.

PECAUT, DANIEL. *Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia de la guerra*, en “Dimensiones territoriales de la guerra y la paz”. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Red de estudios de espacio y territorio, N° 26, 2002.

Robledo Silva, Paula. *La Autonomía Municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

TASCÓN, TULLIO ENRIQUE. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, Ed. Minerva, 1953.

USECHE, ÓSCAR. *La refundación de lo público en el pequeño municipio*, “Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?” Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

VALENCIA VILLA, HERNANDO. *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Editorial Panamericana, 2010.

