

57

SERIE
DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**Organización Territorial de
Colombia. Doscientos años en
búsqueda de un Modelo**

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 57
***Organización Territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un
Modelo***

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

Organización Territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un Modelo¹

SUMARIO

i. Antecedentes históricos. ii. bases de la organización territorial en la constitución de 1991. 1. Principios fundamentales. 2. “Proceso” de descentralización en lugar de una nueva forma de estado. 3. Opción de regiones, provincias y entidades territoriales indígenas. 4. Sujeción del proceso a una ley “orgánica”. 5. Municipalismo y carácter básico del binomio municipio-departamento. 6. Reglas de separación de poderes y no coadministración. 7. Finalidad social de la descentralización territorial. III. Organización, competencias y recursos de las administraciones territoriales. 1. Nivel local. 1.1. Municipios heterogéneos, legislación uniforme. 1.2. Régimen jurídico municipal. 1.3. Regímenes locales especiales. 1.4. Formas de integración administrativa municipal. 2. Nivel intermedio. 2.1. Departamentos. 2.2. Provincias y regiones. IV. A la espera de la reforma territorial

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante el periodo colonial los españoles fundaron numerosas poblaciones en el territorio de lo que hoy es Colombia. El delta del río Magdalena en la costa Caribe y las tres ramificaciones en que se abren los Andes colombianos concentraron el mayor número de municipios. Así se fijó el patrón de ocupación característico del país hasta nuestros días, que concentra población en la tercera parte del territorio. Y por tanto, también, el patrón de ausencia relativa de población y debilidad institucional que distingue a dos

*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

¹Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Universidad Sergio Arboleda – Seccional Santa Marta y Asociación Internacional de Derecho Administrativo – AIDA. Santa Marta, 28,29 y 30 de mayo de 2015.

tercios de la geografía nacional. Este desbalance entre regiones pobladas y despobladas fue más agudo a principios del siglo XIX, cuando Colombia era también país centroamericano y no acusaba las pérdidas territoriales que sufrió a costa de todos sus vecinos a lo largo del siglo XIX.

La enorme extensión territorial, la complejidad de la geografía física y el aislamiento de las regiones indujeron la agrupación de pueblos y aldeas en comarcas autosuficientes y la formación de economías autárquicas. Así se fueron configurando los mercados internos y, andando el tiempo, sólidas identidades y diferencias regionales. Al margen de este desarrollo han permanecido hasta hoy enormes extensiones selváticas, además de algunas desérticas, escasamente pobladas, en el inmenso litoral del océano Pacífico, en la enormidad de las tierras bajas y calurosas de la Orinoquia y la Amazonia y en tramos de la costa atlántica.

Para administrar estos territorios se constituyó el virreinato de la Nueva Granada en 1717,² con capital en la ciudad de Santa Fe, sede de la Real Audiencia, en el corazón de los Andes. Durante el siglo XVIII el territorio se dividió uniformemente en provincias,³ y de ellas dependieron corregimientos, países de indios, gobiernos, pueblos de españoles, pueblos de indios, alcaldías mayores y territorios con otras denominaciones.⁴

Durante el periodo colonial la autoridad suprema del municipio fue, como en España, el ayuntamiento, en el cual tomaban asiento diversos funcionarios, quienes periódicamente celebraban junta o “ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república (municipio), como son Justicia y Regidores”. Entre otros la integraban el alférez real, los alcaldes, generalmente dos, regidores (entre 6 y 12) y el alguacil mayor.⁵

Empezando el siglo XIX la independencia se precipitó en el virreinato por una seguidilla de pronunciamientos de los cabildos. Las ciudades emancipadas buscaron unirse para defender la libertad y así surgieron varias alianzas y federaciones. Los municipios redactaron declaraciones de independencia y se dieron las primeras Constituciones. Aspiraron a fundar entre todos una gran república, pero titubearon entre el modelo unitario y el federal.⁶ La controversia llevó a una guerra civil entre centralistas y

² Suprimido en 1723 y definitivamente restablecido en 1739.

³ Eran 22 al declararse la independencia en 1810.

⁴ JOSEF ANTONIO DE PANDO. *Itinerario Real de Correos del Nuevo Reino de Granada y Tierra Firme*, 1770. Biblioteca "Eduardo Santos", Academia Colombiana de Historia http://biblioteca.academiahistoria.org.co/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=15569

⁵ V. AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Apuntes para la Historia del Municipio en Colombia*, en “Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano”. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1981.

⁶ El acta de independencia suscrita en Santa Fe el 20 de julio de 1810, abogó por un “sistema federativo” para la naciente república.

federalistas que tuvo súbito fin cuando, al retornar triunfantes las tropas de la corona española, se aplastó toda idea de soberanía entre los criollos.

Con la victoria decisiva del puente de Boyacá el 7 de agosto de 1819 nace la república y con ella las Constituciones nacionales. Las primeras optaron por un estado unitario y fueron centralistas. Son las constituciones de 1821 (república de Colombia, “La Gran Colombia”), 1830 (república de Colombia, formada por la Nueva Granada y Venezuela, que no rigió), 1832 (Estado de la Nueva Granada), 1843 (República de la Nueva Granada).

El Estado de la Gran Colombia se dividió en siete enormes departamentos,⁷ y cada departamento, a su vez, en provincias, cantones y parroquias. En 1832 desaparecieron los departamentos y las provincias ascendieron al rango de división principal en número de 18, conservando su repartición territorial en cantones y distritos parroquiales. Las provincias conservaron su jerarquía principal en las Constituciones de 1843⁸ y 1853. Este año fueron abolidos los cantones, y la República quedó integrada únicamente por provincias y distritos parroquiales.

A mediados del siglo XIX la política hizo un gran giro hacia la autonomía de las regiones y el país se dio constituciones de signo federal. La de 1853 (República de la Nueva Granada) organizó al país en una especie de federación dividida en provincias, las cuales prestamente se dieron constituciones propias. Sin embargo en 1855 y 1856 las provincias decidieron fusionarse para formar Estados extensos, motivo por el cual se adoptó una nueva Constitución en 1858 (Confederación Granadina). Una guerra civil puso fin a la Confederación y la normalidad institucional vino a restablecerse apenas en 1863, con la Constitución de los Estados Unidos de Colombia. Los estados de la unión, formados con la materia prima de las provincias, eran ya nueve: Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquia, Cauca, Tolima, Bolívar, Magdalena y Panamá.

Una nueva guerra civil acabó con el federalismo en 1885 y mediante la Constitución de 1886 (República de Colombia) se restableció la forma unitaria que aún hoy ostenta Colombia. Los antiguos estados soberanos fueron convertidos en departamentos. Su número aumentó paulatinamente durante el siglo XX, a partir de los nueve iniciales, a medida que se fue poblando el territorio y aparecieron nuevos polos de desarrollo, para llegar al número actual de 32. Entre tanto las provincias, que llegaron a ser 95 durante

⁷ Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Ecuador, Magdalena, Orinoco, Venezuela y Zulia. Adicionalmente el Istmo de Panamá se declaró independiente de España el 28 de noviembre de 1821 y decidió unirse voluntariamente a la Gran Colombia.

⁸ En 1843 eran ya 20 las provincias, divididas en 131 cantones, 810 distritos parroquiales y 70 aldeas. Se organizaron además dos territorios Caquetá y Guajira. En 1853 las provincias llegaron a ser 36.

el gobierno del presidente Rafael Reyes (1904-1909), decayeron hasta desaparecer con la reforma constitucional de 1936.⁹

Mientras la lucha política territorial se libraba en los niveles intermedios de gobierno, la vida municipal transcurrió durante el siglo XIX en forma muy discreta y humilde. Durante los primeros años de la república se conservaron las leyes españolas también para el gobierno municipal, hasta la expedición de la Ley del 19 de mayo 1834, “sobre la organización y régimen de las provincias, cantones y distritos parroquiales”, que fijó el modelo de gobierno local que aún se mantiene en Colombia, consistente en que a la cabeza de la administración local, y en pie de igualdad, habrá dos autoridades separadas: concejo municipal y alcalde. Los concejales elegidos por los ciudadanos, los alcaldes libremente nombrados y removidos por autoridades administrativas superiores. El municipio fue la presa constante de la política centralista, pues careció de autonomía aún en tiempos del federalismo. Muy modestas fueron por tanto sus competencias y recursos, como escaso el personal a su servicio.

Las medidas de descentralización territorial que se implantaron en la década de los años ochenta, finalizando el siglo XX, trajeron consigo la elección popular de alcaldes, adoptada mediante reforma constitucional en 1986. Al debatirse en 1991 los términos de una nueva Constitución, el municipio, fortalecido en competencias y recursos y gozando ya de autonomía política, era la figura estelar de la descentralización.

II. BASES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución de 1991 fija la organización territorial de Colombia en el Título XI, que se compone de cuatro capítulos. El primero contiene unas “disposiciones generales” e incluye normas sobre las entidades territoriales en general y sobre el principio de autonomía; menciona algunas garantías institucionales de la autonomía y enumera prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades a que están sujetos los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales. El segundo capítulo trata del régimen departamental, y aquí quedaron incluidas las normas sobre regiones, como si fueran un aspecto particular de los departamentos. El tercero está dedicado al régimen municipal y, además de establecer normas sobre competencias y organización de los municipios, incluye disposiciones sobre juntas administradoras locales, áreas metropolitanas y provincias. El capítulo cuarto se denomina “Del régimen especial” y se ocupa principalmente del Distrito Capital de Bogotá y las entidades territoriales indígenas. El Título

⁹ Su artículo 34 derogó expresamente el artículo 49 de la Constitución, según el cual “Para el mejor servicio administrativo la ley puede establecer divisiones provinciales u otras.”

XII, “Del régimen económico y de la hacienda pública”, regula los aspectos financieros de la organización territorial en sus capítulos IV (“De la distribución de recursos y de las competencias”) y V (“De finalidad social del Estado y de los servicios públicos”).

Es necesario adelantar que no ha sido feliz el Título XI, que trata de la organización territorial, en cuanto al diseño de las instituciones, y en cambio ha sido muy positivo para los avances de la descentralización el Título XII, que contiene las reglas que garantizan el financiamiento de las obras y servicios a cargo de las administraciones territoriales.

Otros apartes de la Constitución también contienen disposiciones alusivas a la organización territorial. Es el caso del artículo 1°, relativo a los principios fundamentales; el artículo 150, sobre requisitos para crear y suprimir entidades territoriales; varios artículos dispersos que definen el contenido de la ley orgánica de ordenamiento territorial; el título IX, “De las elecciones y de la organización electoral” y el artículo 272, sobre la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos y distritos, y en los municipios donde haya contralorías.

La organización territorial está determinada en la Constitución por los siguientes aspectos medulares: principios fundamentales de estado unitario, descentralización territorial y autonomía de las entidades territoriales; “proceso” de descentralización en lugar de una nueva forma de estado; opción de regiones, provincias y entidades territoriales indígenas; sujeción del proceso a una ley orgánica; municipalismo y carácter básico del binomio municipio-departamento; reglas de separación de poderes y no coadministración; finalidad social de la descentralización territorial.

1. Principios fundamentales

El artículo 1° de la Carta proclama tres principios estructurantes de la organización territorial de Colombia:¹⁰ Estado unitario, descentralización territorial y autonomía de las entidades territoriales.

El carácter unitario del Estado implica, en el diseño institucional de la Carta y en armonía con lo que la doctrina predica de esta forma de Estado, que los poderes legislativo y judicial están encomendados únicamente a autoridades y organizaciones de carácter nacional. Y que la rama ejecutiva admite ser descentralizada hacia los territorios, de tal manera que al lado de autoridades ejecutivas nacionales existan administraciones de diversos órdenes territoriales, que disfrutan de cierto grado de autonomía pero con sujeción a control de tutela. En este caso se aplica la teoría administrativa

¹⁰ Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...

conforme a la cual las administraciones descentralizadas gozan de personalidad jurídica distinta de la del Estado, y están dotadas de autonomía y de patrimonio propio, pero permanecen sometidas a controles de naturaleza administrativa que ejerce la autoridad central. Es el llamado control de tutela, cuyo diseño varía según la legislación de cada país, pero que en general pretende ser menos riguroso que el control jerárquico.

En el artículo 1° la descentralización únicamente tiene sentido como principio moderador del carácter unitario del Estado. Atendido el contexto de la norma se infiere que alude a la descentralización territorial, noción tan conocida en Colombia que un presidente del siglo XIX, Rafael Núñez, definió la Constitución de 1886, recién expedida, como un modelo de Estado que consagraba la centralización política y la descentralización administrativa refiriéndose en el segundo aspecto a los departamentos, las provincias y los municipios de entonces.

Hasta este punto nada nuevo pareció ofrecer al país en 1991 los principios que consagró la Constitución. Con todo el tercer principio, la autonomía de las entidades territoriales, comporta novedad.¹¹ La autonomía no está definida en parte alguna del texto constitucional y el artículo 287 formula su alcance con reticencia y contradicción.¹² En efecto, primero expresa que las entidades territoriales son autónomas “para la gestión de sus intereses”. Infortunadamente la Constitución no precisa cuáles son los intereses propios de los municipios y los departamentos, que vendrían a constituir el núcleo duro e inviolable de su autonomía. En segundo lugar la Constitución incurre en el desatino de someter el principio no solo a “los límites de la Constitución”, sino a los límites que la ley le imponga. Es natural que la Constitución ponga límites al principio que ella misma consagra. Pero no lo protegió adecuadamente porque lo dejó expuesto a las injurias de la ley. De esta manera el principio deja de ser constitucional para convertirse, en la práctica, en un principio meramente legal.

¹¹ Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

¹² Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Así las cosas, la autonomía de las entidades territoriales ha quedado a merced del intérprete constitucional, es decir, en medio de la más absoluta incertidumbre. Ni la Corte Constitucional, con su jurisprudencia, ni la doctrina, que escasamente se ha ocupado de la materia, han logrado construir una teoría consistente de este principio.¹³

De acuerdo con el artículo 287 constitucional la autonomía confiere a las entidades territoriales unos derechos, todos obvios o relativos, salvo el cuarto, que tiene especial relevancia: el de participar en las rentas nacionales. En la actualidad este derecho se cumple por medio de dos instrumentos de asignación de recursos nacionales a las entidades territoriales: el Sistema General de Participaciones (artículos 356, 357 y 358; Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007) y el Sistema General de Regalías (artículo 361; Ley 1530 de 2012), en medio de gran controversia porque el gobierno nacional ha liderado sucesivas reformas constitucionales para mejorar su situación fiscal a costa de las rentas que la nación debe transferir a las entidades territoriales.

2. “Proceso” de descentralización en lugar de una nueva forma de estado

La Asamblea Nacional Constituyente no logró en 1991 los consensos necesarios para cambiar la forma del Estado. Febrilmente se consideraron por aquel entonces varias alternativas, defendidas con entusiasmo por sus proponentes: estado federal, regional, de provincias. Ninguna de estas iniciativas logró reunir los votos necesarios y por tanto fue inevitable resignarse a conservar la forma unitaria tradicional y a mantener el departamento como nivel territorial intermedio de gobierno.

Se dijo entonces que Colombia, a pesar de continuar siendo una república unitaria, debía descentralizarse progresivamente, y que con ese objetivo se emprendería un “proceso de descentralización”. Así ha querido entenderse lo que en 1991 ofreció la Constitución y en ese sentido se orientó la política pública. Las entidades territoriales existentes, y las que en el futuro se crearan, debían ser cada vez más descentralizadas y autónomas. La nación entregaría a departamentos y municipios nuevas competencias. Las transferencias de la nación a las entidades territoriales aumentarían anualmente, buscando que con el transcurso del tiempo los recursos de las entidades territoriales llegaran a ser suficientes para financiar las competencias a su cargo. También formaría parte del proceso la creación

¹³ V. AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *El principio de autonomía de las entidades territoriales*, en “Anuario de Jurisprudencia de la Corte Constitucional, 2002”, Bogotá, 2003. Paula Robledo Silva. *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.

eventual de nuevas formas de administración territorial. La ley orgánica de ordenamiento territorial se encargaría de realizar esos propósitos.

Sin embargo faltó que la Constitución fijara al llamado “proceso” objetivos de mediano y largo plazo, y la meta a la cual debía apuntar el proceso. Debido a una combinación de ausencia de derrotero y de metas, el proceso no quedó constitucionalmente garantizado y ha sido víctima de continuas marchas y contramarchas. Hoy ya no se sabe a ciencia cierta si el proceso avanza o retrocede, ni qué tan cerca estamos de alcanzar los objetivos constitucionales de la descentralización. Participando de esa incertidumbre y sin fundamento constitucional, algunos sectores han sostenido que el proceso llevará, en un futuro no lejano aun cuando indeterminado, al Estado regional, destino que no está trazado en parte alguna de la Carta.

En suma, la descentralización se ha ido desvaneciendo en la política pública (basta para comprobarlo la lectura de las últimas leyes de plan nacional de desarrollo), se ha estancado como proceso, y ha sido sustituida por una práctica de neo centralismo en la que municipios y departamentos cumplen el modesto papel de actores de reparto.

3. Opción de regiones, provincias y entidades territoriales indígenas

Otro lenitivo ante la escasa oferta de reformas territoriales en 1991 consiste en que la Constitución ofreció al legislador del futuro la posibilidad, si a bien lo tuviere, de crear regiones, provincias y entidades territoriales indígenas. Estas normas valen en la Constitución tanto como toda la literatura que sobre el tema pudiera uno encontrar en las bibliotecas. Son meras posibilidades que hasta la fecha permanecen en el texto constitucional como letra muerta, promesas incumplidas que cumplen ya 24 años de haber sido pronunciadas.

Está en manos del legislador dictar los estatutos que abran la puerta a estas nuevas formas de gobierno territorial, no expedidos aún. Para las provincias bastaría con una ley ordinaria.¹⁴ Regiones y entidades indígenas requieren de ley orgánica.¹⁵ Para ser justos es necesario precisar que no ha faltado voluntad al legislador. Sin embargo los numerosos proyectos radicados en el Congreso de la República han tropezado con serias dudas del gobierno, críticas de diversos sectores de la opinión pública y de expertos

¹⁴ Artículo 321. ...La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias...

¹⁵ Artículo 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial...

Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial...

calificados, resistencia de los partidos políticos e indiferencia de las propias entidades territoriales, incluso de quienes se considerarían los directos beneficiarios, como es el caso de las comunidades indígenas.

4. Sujeción del proceso a una ley “orgánica”

A medida que en 1991 se acortaba el plazo a la Constituyente para entregar al país una nueva Carta Política, se evidenció que no sería posible ponerse de acuerdo en torno a algunas de las reformas previstas para la organización territorial y se acudió a una medida de salvamento: confiar a una futura ley de especial categoría, la ley orgánica de ordenamiento territorial o LOOT, el desarrollo de esos asuntos pendientes.

Los contenidos de esta ley se fueron determinando en 1991 al azar de las discusiones, los desacuerdos y las votaciones. Por este motivo las materias quedaron dispersas a lo largo del articulado constitucional. Y así resultó que esta ley debía desarrollar lo relativo a: consultas populares municipales y departamentales (artículo 105), asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (artículo 151), la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (artículo 288), los requisitos para crear nuevos departamentos (artículo 297), las condiciones para transformar una región administrativa y de planificación en entidad territorial (artículo 307), el estatuto de las áreas metropolitanas (artículo 319) y, finalmente, la conformación de las entidades territoriales indígenas (artículo 329). Veinticuatro años después aún no se ha expedido ley orgánica para los artículos 297, 307 y 329 de la Constitución.

5. Municipalismo y carácter básico del binomio municipio-departamento

Por ausencia de competidores en el nivel intermedio, hasta cierto punto el departamento logró consolidar su posición en 1991. La Constitución creó nueve departamentos nuevos como consecuencia de la supresión del régimen de las intendencias y comisarías, estableció la elección popular de gobernadores, y ratificó la protección constitucional de los monopolios departamentales de licores y del juego. Las provincias que se llegaren a crear quedarían subordinadas al departamento. Las regiones solo podrán conformarse a partir de dos o más departamentos y estos conservarán íntegramente sus competencias, recursos y autoridades.

El departamento quedó muy disminuido en competencias y recursos, perdió la facultad de regular mediante ordenanzas cualquier asunto de naturaleza municipal, se dijo de él que no debía ser una administración ejecutora y que sus funciones estarían limitadas a la planificación y la coordinación de los municipios. El departamento no se reformó en 1991

porque la idea inicial de los constituyentes fue suprimirlo. Pero, cuando advirtieron que eso no sería posible, ya no hubo tiempo para pensar en reformas.¹⁶

El municipio, por el contrario, fue la estrella del 91. Llegó a la Asamblea con el prestigio recién adquirido merced a la elección popular de alcaldes, y en sus manos se depositaron todas las esperanzas. Entonces se creía que descentralizar era simplemente municipalizar. No en vano el artículo 311 declaró que el municipio es “la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, y desde las primeras leyes se le hizo responsable de garantizar la prestación de los servicios esenciales para la población. Pero tampoco se reformó el municipio, que quedó tal cual llegó al debate constitucional. Al fin y al cabo las reformas municipales se habían realizado en la década anterior y no pareció urgente introducirle modificaciones adicionales.

Al observar que la administración territorial quedó en 1991, como desde 1886, apoyada en las columnas del departamento y el municipio, se creía que la nueva Constitución fracasó en el propósito de modificar la organización territorial. Más aún si se tiene en cuenta que, por diversos motivos, entre ellos los antes expuestos, no hubo en 1991 reforma departamental ni reforma municipal.

6. Reglas de separación de poderes y no coadministración

La organización de los departamentos y los municipios está basada en la regla implícita de separación de poderes entre dos autoridades supremas de naturaleza administrativa, modelo que rige en el ámbito territorial desde comienzos del siglo XIX. En el departamento dichos poderes son la asamblea y el gobernador, en el municipio el concejo y el alcalde. Ninguna de las dos autoridades es superior a la otra y cumplen funciones especializadas que deben ejercer por separado y sin interferencia mutua.

Cuando en el pasado surgieron conflictos entre esas dos autoridades superiores de la administración, la crisis siempre fue resuelta en cuestión de horas por la autoridad superior de los gobernadores (el Presidente de la República) y de los alcaldes (el respectivo gobernador). La situación cambió a raíz de la elección popular de alcaldes y gobernadores. En esta nueva era de la democracia territorial las crisis no se pueden resolver institucionalmente y las iniciativas de las partes para remediarlas con frecuencia configuran distintos tipos penales: el soborno, el chantaje, el prevaricato.

¹⁶ AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001

La metodología de la Constitución de 1991 para conjurar estas irregularidades consistió en reforzar las prohibiciones y las sanciones con el objeto de impedir de manera tajante cualquier modalidad de co-administración, directa o por medio de allegados, entre miembros de las corporaciones públicas territoriales y los alcaldes o gobernadores.¹⁷

El propósito constitucional ha sido, desde 1991, llevar al último grado de perfección la separación de poderes. Sin embargo, el balance de esta política permite concluir, al cabo de casi dos décadas y media, que el fracaso es rotundo y que, a despecho de las prohibiciones, la corrupción campea a su antojo en las administraciones municipales y departamentales. La explicación para semejante estado de cosas, a todas luces inconstitucional, tal vez no sea que las prohibiciones y los castigos sean insuficientes, sino que el principio que se defiende, la separación de poderes, es quizá contrario a la naturaleza de la política local y, por tanto, equivocado.

7. Finalidad social de la descentralización territorial

La Constitución asignó a la organización territorial una misión crucial en las dimensiones política, social y económica. En materia política, la democracia representativa y participativa encuentra en la descentralización sus escenarios más propicios y contribuye decisivamente a la construcción colectiva y popular de la paz. En materia económica la intensiva y constante recepción de recursos nacionales a través de los Sistemas Generales de Participación y de Regalías (SGP y SGR) ha convertido a las entidades territoriales en motores del desarrollo y el crecimiento económico en sus territorios.

En cuanto a lo social, la Constitución ha convertido la descentralización, y especialmente el municipio, en los principales instrumentos del Estado para combatir la pobreza. Es así como la ley ha dispuesto que el municipio debe garantizar la prestación de los servicios necesarios para resolver las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. La provisión de hospitales, escuelas, alcantarillado, gestión de

¹⁷ Artículo 291. Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura...

Artículo 292. Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.

No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

residuos sólidos y acueductos para la población pobre es, por mandato constitucional, la razón que justifica la existencia de los municipios y de la propia descentralización. Dicho mandato es inequívoco, pues el artículo 366 dispone que la solución de estas necesidades es objetivo fundamental de la actividad del Estado. En otras palabras, al ser esta tarea la misión fundamental del Estado, no existe en la Constitución ningún otro objetivo que sea más importante.¹⁸

III. ORGANIZACIÓN, COMPETENCIAS Y RECURSOS DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

En esta parte se describirán someramente los aspectos más sobresalientes de la organización territorial en el ámbito local y en el nivel territorial intermedio. En el ámbito local se analizan: (i) el municipio; (ii) los regímenes locales especiales, categoría en la cual se incluyen la capital de la república, los distritos y las entidades territoriales indígenas; y (iii) **las formas de integración administrativa municipal**, que son dos: las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

1. Nivel local

1.1. Municipios heterogéneos, legislación uniforme. En Colombia existen 1103 municipios, de los cuales el 70% tiene menos de 25.000 habitantes. En otras palabras, solo el 30% de los municipios podría existir si se aplicara a todos la regla de 25.000 habitantes hoy vigente en la ley para permitir la creación de un municipio nuevo. De este 30% solo 52 municipios tienen población superior a 50.000 habitantes, lo cual deja como saldo 1051 municipios que son muy pequeños o relativamente pequeños, aplicando el criterio de población, y que carecen de legislación adecuada para sus condiciones demográficas, geográficas, sociales y económicas.¹⁹ De otra parte los municipios percibidos como pequeños debido a su escasa

¹⁸ 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.

¹⁹ 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. Augusto Hernández Becerra. *Debilidad institucional de la descentralización y reforma del municipio colombiano*, en “II Jornadas de Derecho Administrativo”. San Cristóbal, Venezuela, Universidad Católica del Táchira, junio de 2005.

población, suelen ser gigantescos por su extensión geográfica, de donde resulta que sumados sus territorios responden por la presencia del Estado en casi todo el país.²⁰

Cuando en un país como Colombia la ley prohíbe crear municipios con población inferior a 25.000 habitantes²¹ podría creerse que la política pública apunta a la concentración de la población en grandes ciudades, a la completa urbanización de la población rural, al despoblamiento del campo, a la supresión de poblados pequeños y medianos, a la destrucción de la cultura campesina. Es algo muy parecido a lo que ocurre en todas las guerras. Y todo lo contrario de lo que debería ser una política de reforma agraria, de colonización ordenada, de protección a la población pobre en su entorno rural, de desarrollo económico y social del campo, de incremento de la presencia estatal, con justicia y servicios, en el territorio. La estrategia parece consistir, entonces, en llevar la población a donde hay municipio, y no en llevar municipio a donde está la gente. Así no será posible construir estado nacional ni podrá alcanzarse la paz en Colombia.

En Colombia siempre se ha legislado para los municipios de manera uniforme, a pesar de las notorias diferencias existentes entre ellos. Ciertamente es que al legislar para los municipios más poblados se resuelve la mayor parte del problema, pero los pequeños, que son casi todos, enfrentan grandes dificultades para actuar conforme a la ley y a esas administraciones les toca acomodarse violándola casi siempre.

La uniformidad jurídica municipal, que en la Revolución Francesa constituyó una victoria portentosa sobre el antiguo régimen porque le permitió a los franceses ser por primera vez iguales ante la ley y la autoridad, ha venido a convertirse en un grave problema de administración en el Estado moderno. En el caso de Colombia, por ejemplo, está demostrado hasta la saciedad que, debido a la inflexibilidad de las leyes municipales, los municipios en su mayoría no funcionan porque están abrumados de responsabilidades que no pueden satisfacer adecuadamente. En consecuencia incurren en innumerables incumplimientos.

La uniformidad municipal exhibe sus peores aspectos en lo relacionado con el régimen jurídico de la organización y las competencias municipales. El modelo municipal único tiene origen en la propia Constitución, pues esta prescribe con excesivo detalle y por igual para todos, la organización política

²⁰ Por ejemplo Cumaribo, municipio amazónico con 66.674 Km², es más extenso que Costa Rica (51.100 Km²) y es más que el doble de Bélgica (30.518 Km²), con apenas 58.327 habitantes. Solano, 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, con 20.141 Km², ocupa una extensión equivalente a la república de El Salvador (21.041 Km²), y solo tiene 14.719 habitantes

²¹ Artículo 11 de la Ley 1551 de 2012.

y administrativa de los municipios, así como las funciones de sus autoridades. En este aspecto sobrevive del antiguo régimen constitucional (1886) la concepción unitaria del Estado. También es uniforme el reparto de las competencias municipales según se verá a continuación.

1.2. Régimen jurídico municipal. Corresponde al Congreso definir la división general del territorio, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (artículo 150 numeral 4). Con base en la ley las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas crean y suprimen municipios, y segregan y agregan territorios municipales (artículo 300 numeral 6). El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular.²²

La jurisdicción municipal comprende no solo la cabecera o principal núcleo urbano, sino zonas rurales, con viviendas dispersas y aldeas que territorialmente administra el municipio en calidad de corregimientos e inspecciones de policía. A su vez, cada corregimiento se subdivide en veredas.

Al tenor del artículo 311 de la Constitución le corresponde al municipio prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Son sus autoridades principales el alcalde y el concejo municipal. Alcalde y concejales son elegidos para un período de cuatro años en un mismo día. El alcalde no puede ser reelegido para el periodo inmediato. Los concejales, en cambio, pueden ser reelegidos indefinidamente. Los concejales perciben honorarios por su asistencia a las sesiones y su número, que depende de la población del municipio, oscila entre 7 y 21.²³

Corresponde a los concejos expedir las normas jurídicas necesarias para el funcionamiento de la administración municipal, en especial los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, el presupuesto anual de rentas y gastos, y la reglamentación de los usos del suelo mediante los planes o esquemas de ordenamiento territorial. Además determina la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, fija las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y elige Personero municipal.

²² Parágrafo 1° del artículo 11 de la Ley 1551 de 2012.

²³ Artículos 312 y 314 de la Constitución.

Los concejos municipales ejercen también control político sobre la administración en la persona de los secretarios del despacho, contra quienes pueden promover moción de censura, en las capitales de los departamentos y los municipios con población superior a 25.000 habitantes, o moción de observaciones si el municipio tiene población inferior.²⁴

Los alcaldes son jefes de la administración local y representantes legales del municipio, y entre sus competencias se destacan las de conservar el orden público; dirigir la acción administrativa del municipio; garantizar la prestación de los servicios; nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia; presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo necesarios para la buena marcha del municipio; crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Las competencias de los alcaldes, así como las de los concejos municipales, se incrementan notoriamente en las leyes. Un compendio de estas se encuentra en el extenso artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que enumera sus funciones en relación con el Concejo (8 funciones), con el orden público (7), con la Nación, el departamento y las autoridades jurisdiccionales (5), con la Administración Municipal (19 funciones), con la ciudadanía (4), con la prosperidad integral de su región (7).

Ahora bien, siempre que la Constitución o la ley le asignen funciones al municipio ha de entenderse que son responsabilidad directa del alcalde, por ser este la autoridad municipal a la cual corresponde “Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo” (artículo 315 numeral 1 de la Constitución).

Las leyes han aumentado exageradamente las funciones de los municipios, sin consideración alguna a los tamaños, capacidades y necesidades específicas de los municipios. Así por ejemplo la Ley 715 de 2001, orgánica en materia de recursos y competencias, organiza detalladamente la prestación de los servicios de educación y salud, para lo cual distribuye en forma pormenorizada las competencias entre la nación, los departamentos y los municipios. Luego, en el artículo 76, sobre competencias del municipio en otros sectores, ofrece una buena muestra de cómo no se debe legislar para el municipio, al atribuir por igual para todos 41 nuevas competencias, entre las cuales sobresalen funciones tan curiosas (pensando en los municipios pequeños) como:

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los

²⁴ Artículo 313 de la Constitución.

Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

...

76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

...

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

...

76.18. En empleo

Promover el empleo y la protección a los desempleados.

Como si no fuera suficiente, el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 agrega a la lista ya larga de competencias municipales 27 nuevas funciones (algunas repetitivas de normas anteriores y otras nuevas), y el parágrafo del artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 dispone:

PARÁGRAFO. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

En relación con el orden sub-municipal el artículo 318 de la Constitución faculta a los concejos municipales para dividir las áreas urbanas del territorio municipal en comunas y las zonas rurales en corregimientos. En cada una de estas divisiones deberán funcionar juntas administradoras locales elegidas por los vecinos, con las funciones de participar en la elaboración de los planes y programas municipales, vigilar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento, controlar las inversiones que se realicen con recursos públicos, formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, y distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. Debido a la fuerte injerencia de la política las juntas han sido muy ineficientes en el cumplimiento de los objetivos que les asigna la Constitución, esto es, mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.

1.3. Regímenes locales especiales. En el plano local se distinguen, al lado del régimen municipal ordinario o común, tres regímenes de naturaleza especial: el de la capital de la república, el de los distritos y las entidades territoriales indígenas.

Desde 1991 **la capital de la república, Bogotá**, está organizada como Distrito Capital y se rige por un estatuto legal propio. Su territorio está dividido en veinte localidades, en cada una de las cuales ejercen un alcalde local designado por el alcalde mayor y una junta administradora local de elección popular. El concejo distrital se compone de 45 concejales.

El artículo 325 de la Constitución faculta a Bogotá para conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental, propósitos no alcanzados debido a la desconfianza y resistencia de los municipios vecinos, a pesar de que forman con la capital la más grande conurbación del país y constituyen una extensa red de ciudades que cuando obtengan una administración propia darán lugar a una ciudad región, la tercera de América del Sur, junto con el gran Buenos Aires y el conglomerado Sao Paulo-Río de Janeiro.²⁵

Desde 1998 surgió la iniciativa de convertir algunos de los municipios del país en **distritos** con el objeto de reconocerles unos beneficios presupuestales y, posteriormente, de dotarlos de una legislación especial, distinta de la legislación ordinaria. Los distritos no forman una categoría municipal especial, en el sentido técnico del término, pues no tienen características propias que los hagan esencialmente distintos de otros municipios que les son comparables y son, por tanto, producto de acuerdos políticos. El artículo 328 de la Constitución enumera los cuatro hoy existentes, que son: el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

Los distritos tienen las mismas competencias que los municipios y departamentos, salvo aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación.²⁶ El estatuto vigente de los distritos se encuentra en la Ley 1617 de 2013.²⁷ Su territorio está dividido en localidades, con sus alcaldes locales y juntas administradoras locales, a semejanza de Bogotá. Los distritos cuentan con atribuciones de carácter especial y diferenciado en lo relacionado con materias que les son muy propias, dada su condición de ciudades marítimas, industriales y turísticas,

²⁵ V. AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Conurbaciones, redes urbanas y límites de los esquemas asociativos*, en “Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia”, Bogotá, N° 349, abril de 2012, p. 101 y ss.

²⁶ Artículo 75 de la Ley 715 de 2001.

²⁷ Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales

en aspectos tales como: régimen portuario, turismo, protección del patrimonio artístico, histórico y cultural, además de disposiciones específicas para cada uno de los distritos dadas sus condiciones especiales. La Ley 1454 de 2011 asigna a los distritos la facultad de organizarse como áreas metropolitanas.

Los **pueblos indígenas** que conservan sus costumbres ancestrales²⁸ han sobrevivido culturalmente gracias en buena medida al régimen de los resguardos establecido durante la colonia para concentrarlos territorialmente y así facilitar su adoctrinamiento y la explotación de su fuerza de trabajo. Los indígenas se apropiaron de la institución, la adaptaron a sus modos de vida y vino a convertirse en el eje de toda su organización. Las tierras de resguardo pertenecen en común a todos los miembros de la comunidad indígena, esto es, “son de propiedad colectiva” (artículo 329 de la Constitución), y por tanto no se pueden dividir en propiedades individuales. Además constituyen una propiedad “no enajenable” (artículo 329) y por tanto no son susceptibles de ningún acto de disposición de la propiedad. El artículo 63 constitucional refuerza las protecciones jurídicas a esta propiedad al disponer que las tierras de resguardo son “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Ciertamente la tierra de resguardo se ha consagrado en favor de los pueblos indígenas como una propiedad inmodificable y perpetua para las generaciones presentes y futuras.

Los resguardos son, en el estado actual del ordenamiento jurídico, los territorios indígenas que mencionan los artículos 286, 321, 329, 330 y transitorio 56. Según el artículo 329 de la Constitución de 1991 los resguardos pueden transformarse en entidades territoriales indígenas “con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, que 24 años después no se ha expedido a pesar de que en varias oportunidades el Congreso de la República ha debatido proyectos sobre la materia. Entre tanto los resguardos indígenas forman parte del territorio del municipio o municipios respectivos, pero gozan de importantes facultades de autonomía en lo que concierne a su organización y gobierno. En efecto, los indígenas en resguardo están gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y son titulares de competencias reconocidas por el artículo 330 en asuntos como usos del suelo, poblamiento de sus territorios, políticas y planes y programas de desarrollo económico y social, preservación de los recursos naturales, representar a sus territorios ante el Gobierno Nacional y demás entidades del Estado. Prescribe además la Constitución que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad

²⁸ Los miembros de las comunidades indígenas con organización tradicional suman aproximadamente el 3% de la población del país.

cultural, social y económica de las comunidades indígenas, y que en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.²⁹

Los resguardos no son entidades territoriales (tendrían que convertirse en entidad territorial indígena), pero los indígenas en su territorio, que les ha sido concedido a perpetuidad, gozan de mayor autonomía que un municipio. Esto es así porque en la práctica disfrutan de todos los derechos que el artículo 287 de la Constitución deriva del principio de autonomía de las entidades territoriales, e incluso son titulares de derechos adicionales.

Los indígenas en resguardo no solo son gobernados por autoridades propias sino que tienen amplio poder de autoconfiguración de su gobierno sin depender de leyes de la república; ejercen competencias administrativas propias que autónomamente pueden definir porque disfrutan del poder de auto organización; administran recursos y establecen tributos mediante decisiones internas que son propias de su facultad de autodeterminación; participan en las rentas nacionales, derecho que la Constitución confirió a los resguardos desde 1991. Adicionalmente los pueblos indígenas se rigen “según los usos y costumbres de sus comunidades”, lo cual significa que sus leyes y sistema de justicia tradicionales, además de sus formas propias de gobierno, son materias exentas de previa regulación constitucional y legal.³⁰ Cualquier municipio envidiaría la autonomía de que gozan los resguardos. Los resguardos, disfrutando de mayor autonomía que una entidad territorial, parece que nada ganarían si dieran el paso de convertirse en entidad territorial indígena.³¹

1.4. Formas de integración administrativa municipal. Son principalmente dos: las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

Las **asociaciones de municipios**, novedad introducida en la reforma constitucional de 1968, actualmente se encuentran reguladas en el capítulo IX de la Ley 136 de 1994, artículos 148 a 153. Pueden formarse por dos o más municipios pertenecientes a uno o varios departamentos, con el objeto de adelantar conjuntamente alguna de las siguientes tareas: prestación de

²⁹ V. Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989, ratificado por la ley 21 de 1991). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Corte Constitucional, sentencias T-769 de 2009, T-379 de 2011, T-601 de 2011, T-172 de 2013, entre otras, sobre consulta previa.

³⁰ Corte Constitucional, sentencias C-139 de 1996, T-1026 de 2008, T-769 de 2009, T-371 de 2013, C-463 de 2014, T-642 de 2014, entre muchas otras.

³¹ Sin embargo, recientemente el gobierno nacional expidió el decreto 1953 de 2014, “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

servicios públicos, ejecución de obras o cumplimiento de funciones administrativas. Son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman y se rigen por sus propios estatutos.

Estas asociaciones solo se pueden constituir en forma voluntaria. El artículo 150 de la Ley 136 de 1994 hace esta precisión porque en época anterior también se podían constituir en forma obligatoria por medio de ordenanza departamental. Se conforman mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos. En el convenio de conformación se aprueban sus estatutos. Convenio y estatutos se publicarán en un medio de amplia circulación, y en la fecha de publicación nace jurídicamente la asociación. Un municipio puede formar parte de varias asociaciones con distintos objetivos. Los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación. Los órganos de administración de las asociaciones de municipios son normalmente la asamblea general de socios, la junta administradora, elegida por aquella, y el director ejecutivo, nombrado por la junta.

El artículo 14 de la Ley 1454 de 2011 intenta redefinir las asociaciones de municipios pero lo hace con mala fortuna, pues las confunde con los convenios interadministrativos y los contratos-plan, que son nociones diferentes, motivo por el cual es mejor conservar la visión integral que de estas entidades ofrece la Ley 136 de 1994.

Las **áreas metropolitanas** ingresaron también al ordenamiento constitucional en 1968. El artículo 319 de la Constitución autoriza este tipo de administración supramunicipal cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana. Dichas características, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 1625 de 2013, se presentan cuando un conjunto de dos o más municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo, están “vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas” que requieren de una administración coordinada. Este es el presupuesto material para que se pueda organizar una autoridad metropolitana, que la Constitución denomina, en forma redundante y con escasa imaginación, “área metropolitana”.

Corresponde a una ley de categoría orgánica expedir el estatuto administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas, y esa es hoy la Ley 1625 de 2013 arriba citada. Tienen iniciativa para proponer la creación de un área metropolitana las autoridades locales y los ciudadanos, y es condición necesaria que los habitantes de los respectivos municipios aprueben su creación mediante una consulta popular. Agrega la Constitución que las áreas metropolitanas “podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.”

Las principales cuestiones que deben manejar las administraciones metropolitanas son la planeación, los servicios públicos, la movilidad, el ambiente, la construcción de grandes infraestructuras. En su jurisdicción son autoridad ambiental y autoridad de transporte. Son sus órganos de dirección y administración la junta metropolitana, el presidente de la junta metropolitana, el director y las unidades técnicas que según sus estatutos fueren indispensables. La junta es conformada por los alcaldes de cada uno de los municipios que integrantes del área, un representante del concejo del municipio núcleo, un representante de los demás concejos municipales, un delegado permanente del gobierno nacional con derecho a voz y un representante de las entidades cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. La junta metropolitana es presidida por el alcalde del municipio núcleo o principal. Entre sus numerosas funciones la junta tiene la facultad de definir los hechos metropolitanos, sobre los cuales el área metropolitana asume plena competencia. En las materias que la junta define como hecho metropolitano los municipios integrantes del área pierden la competencia.

Las administraciones metropolitanas hoy existentes fueron creadas antes de la Constitución de 1991 y son las de Barranquilla, Bucaramanga, Centro Occidente (Pereira-Dos Quebradas), Cúcuta y Valle de Aburrá. Resulta significativo que en vigencia de la nueva Constitución no haya sido posible crear áreas metropolitanas, a despecho del creciente número de conurbaciones, y a pesar de que el desarrollo de importantes regiones del país se ha perjudicado por la falta de estas administraciones especiales. La exigencia de consulta popular y la eventual conversión del área en distrito (con la consecuente desaparición de los municipios originarios) son dos aspectos que pueden estar incidiendo en este problema.

2. Nivel intermedio

Los niveles intermedios de la organización territorial del Estado cumplen funciones universalmente reconocidas, entre ellas las siguientes: transmiten la política nacional hacia los territorios; coordinan la acción de los municipios; ejercen la subsidiariedad respecto de los municipios más débiles y pobres; proporcionan en la organización general del Estado la dimensión regional de la administración.

La Constitución de 1991 dispuso que el territorio nacional continuaría dividido en los 23 departamentos pre existentes y convirtió las antiguas intendencias y comisarías en nuevos departamentos, nueve, al mismo tiempo que suprimía el régimen intendencial y comisarial. Además creó la posibilidad de que en el futuro se crearan provincias al interior de los territorios departamentales, y regiones mediante la integración de dos o más

departamentos. Transcurridos 24 años desde la expedición de la nueva Constitución, sin embargo, la única realidad en el nivel intermedio colombiano son los departamentos. Las provincias y las regiones se mantienen como una hipótesis constitucional incumplida y de muy incierto cumplimiento.

2.1. Departamentos. ³²Desde 1886 la división intermedia principal de Colombia ha sido el departamento, que en 1991 ratificó su condición de unidad territorial de primer nivel. Los departamentos son en la actualidad 32, forman regiones geográficas, culturales y económicas y sus autoridades superiores son la asamblea departamental y el gobernador. Los miembros de la asamblea, que responden al nombre de diputados, son elegidos popularmente, al igual que el gobernador, para un periodo de cuatro años. El gobernador no puede ser reelegido para el periodo siguiente.

El artículo 298 de la Constitución establece que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y para la planificación y promoción del desarrollo económico y social. Cumplen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Aun cuando los departamentos quedaron muy disminuidos en competencias y recursos como consecuencia del debate constitucional de 1991, las dificultades de una política de descentralización inicialmente entendida como de municipalización, obligaron al Estado a buscar apoyo creciente en los departamentos. Han llegado a cobrar gran importancia en el conjunto de la administración no obstante la reticencia de la ley para modernizarlos. ³³Numerosas leyes han concurrido a asignarles nuevas responsabilidades. La Ley 715 de 2001 les atribuye competencias estratégicas en las áreas de la salud y la educación. Además el artículo 74 los declara promotores del desarrollo económico y social en su territorio y les asigna entre otras muchas competencias para planificar la prestación de servicios públicos en coordinación con los municipios; prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios; realizar el seguimiento y la evaluación de la gestión de los municipios; mantener el orden público; participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.

La Ley 1176 de 2007 incrementó las responsabilidades del departamento en relación con la subsidiariedad. En este sentido el artículo 3° establece que

³² V. A.A.V.V. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

³³ AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI*, en “Crisis y futuro de los departamentos en Colombia”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

corresponde a los departamentos concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración e implementación de esquemas regionales; promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico; asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994; administrar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para Agua Potable y Saneamiento Básico de los distritos y municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá.

Al tenor del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 el departamento está facultado para establecer directrices y orientaciones en relación con el ordenamiento de su territorio, especialmente en áreas de conurbación; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal; articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

Las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, reglamentan el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento. Expiden las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. Adoptan los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas. Crean y suprimen municipios, determinan la estructura de la administración departamental, autorizan al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes. Además tienen la facultad de promover moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea.³⁴

El Gobernador es jefe de la administración seccional y agente del Presidente de la República para mantener el orden público y ejecutar la política económica general. Le compete, entre otros asuntos, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos; dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento; Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias; suprimir o fusionar las entidades

³⁴ Artículo 300 de la Constitución.

departamentales de conformidad con las ordenanzas; revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.³⁵

2.2. Provincias y regiones. La Constitución abrió en 1991 la posibilidad de crear provincias y regiones, como formas de gobierno territorial adicionales a las existentes. Estas novedosas figuras están en suspenso porque leyes que aún no se han expedido deberán dictar los respectivos regímenes. De llegar a crearse, la provincia sería nivel intermedio entre municipio y departamento, y la región quedaría entre el departamento y la nación. El ideal constitucional parece ser, entonces, que en el futuro la estructura territorial de Colombia se componga de cinco niveles de gobierno: nación-región-departamento-provincia-municipio. Sin duda un exceso de administración y un craso error constitucional.³⁶

El artículo 321 dice que las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, y que una ley ordinaria dictará el estatuto básico y el régimen administrativo de las provincias. Poco o nada adelanta la Constitución sobre las posibles competencias de la provincia, sus autoridades ni sus recursos. Notoria ha sido en estos años la apatía por revivirlas y todo parece indicar que las provincias pertenecen más al pasado que al futuro del país.

De acuerdo con el artículo 306 de la Constitución las regiones se formarán a partir de dos o más departamentos. En una primera fase deberán existir como regiones administrativas y de planificación y más adelante podrán convertirse en entidades territoriales (artículo 307).³⁷ Todo parece calcado de la metodología regional aplicada en Francia. Solo que la diferencia entre los departamentos franceses y los colombianos es abismal, porque casi toda Francia podría caber en diez de nuestros departamentos y allá los departamentos son 96 en el continente y cuatro en ultramar. De otra parte nuestros regionalistas se han aferrado a la idea de dividir el país en regiones gigantescas, no más de siete u ocho, lo cual desembocaría en una recentralización neta, y en cambio Francia, que es la mitad de Colombia, está dividida en 27 regiones, 22 en el continente y cinco en ultramar.³⁸

³⁵ Artículo 305 de la Constitución.

³⁶ AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Errores constitucionales del 91 en materia de organización territorial*, en “Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

³⁷ V. Jaime Castro. *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, segunda edición, Bogotá, 2003. Augusto Hernández Becerra, *Antes y más allá de las regiones políticas*, en “Colombia regional: alternativas y estrategias”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

³⁸ Las regiones metropolitanas se reducirán a 13 a partir de enero de 2016.

Hace falta que una ley orgánica determine las condiciones para que una región administrativa pueda convertirse en región. Esa ley no se ha expedido luego de haberse radicado en el Congreso, a lo largo de casi cinco lustros, nueve o diez proyectos sobre región. El interés por el tema regional es desigual en los distintos rincones del país, y no ha sido constante en ninguna parte. Parece que el país ya no se animó a dar el paso regional sobre las bases constitucionales de 1991, y entonces habrá que reformular el método de construcción regional en la propia Carta, o hacer una reingeniería regional de los departamentos, o empezar a hablar nuevamente de federalismo.

IV. A LA ESPERA DE LA REFORMA TERRITORIAL

Departamentos y municipios son las administraciones más anacrónicas del Estado colombiano. El código de régimen departamental vigente (decreto 1222 de 1986) fue en su momento una compilación de normas dispersas, algunas de ellas de fines del siglo XIX. Ese código ni siquiera se ha armonizado con la Constitución. En 1991, por su parte, la Constitución no modificó el departamento porque la intención de la Asamblea Constituyente fue suprimirlo. Al conservarlo, muy a su pesar, y elevar las intendencias y comisarías al rango de nuevos departamento, la Asamblea sabía que estaba dando apariencia de igualdad a departamentos muy disímiles. De ahí que el artículo 302 de la Constitución invite al legislador a establecer, para un departamento o para un conjunto de Departamentos, “diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución”. Los departamentos son diversos y, por tanto, debe haber estatutos departamentales igualmente diversos. Sin embargo, el artículo 302 permanece virgen, los departamentos siguen sometidos a la tiranía del régimen jurídico uniforme y su código va a completar 30 años de estancamiento.

No es diferente la situación de los municipios. La última reforma municipal importante ocurrió en 1834, según ya se explicó. El gobierno local no es transparente y se presta para incontables irregularidades. El modelo concejo-alcalde con separación estricta de poderes es un fracaso a pesar de todas las prohibiciones y amenazas constitucionales. El Estado, esto es, los servicios públicos, la justicia y la democracia, no llega a muchos rincones del país por falta de municipios, y de ahí la violencia que medio país ha padecido durante décadas.

Colombia debe emprender la conquista democrática y civil de ese enorme “oeste” formado por la costa del Pacífico, la Orinoquia, la Amazonia y otros territorios aislados, con mucha acción municipal. Debe por tanto fundar un municipio nuevo para la democracia y la paz, promover la creación de nuevos municipios de régimen especial para que comunidades pequeñas y

pobres accedan al autogobierno, con intensa participación ciudadana y mínimos gastos de funcionamiento, y dentro de un esquema de subsidiariedad a cargo de administraciones supramunicipales y los departamentos.

El municipio tradicional no es idóneo para el cumplimiento de esta misión, estrechamente relacionada con la paz. Es necesaria una gran reforma para la diversificación y democratización municipales, que introduzca nuevos modos de organización gubernamental, de elección de autoridades, de participación ciudadana, de financiación de bienes y servicios públicos. A despecho de tan urgente necesidad, completa ya 70 años de existencia la norma contenida en el artículo 320 de la Constitución, que faculta a la ley para establecer categorías de municipios y asignar a cada una de ellas distinto régimen en cuanto a su organización, gobierno y administración.³⁹

Otra debería ser la política en relación con las áreas metropolitanas. Todas las que faltan deberían crearse mediante una norma superior, y de la misma manera habrá que proceder para organizar el gobierno de la región central que de hecho se está desarrollando por el crecimiento impetuoso de Bogotá. La nación debe involucrarse mucho más, en términos de recursos y apoyo político administrativo, con las conurbaciones del país. También convendría facultar a los municipios para que por libre iniciativa constituyan gobiernos supramunicipales, mucho más eficaces para impulsar proyectos de interés común que los convenios interadministrativos o las asociaciones.

Colombia permanece a la espera de la reforma territorial que no llegó en 1991. Por consiguiente será necesario reescribir el Título XI de la Constitución y así viabilizar una legislación más flexible, práctica e imaginativa.

³⁹ AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *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

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. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- A.A.V.V. *Colombia regional. Alternativas y estrategias*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- A.A.V.V. *Por qué primero el departamento*. *Questiones Juridicae*, N° 25, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, septiembre 2002.
- A.A.V.V. *Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá, Universidad Libre, 2004
- CASTRO JAIME, *La cuestión territorial*. Editorial Oveja Negra, segunda edición, Bogotá, 2003.
- DNP. *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Bogotá, agosto de 2013.
- DNP. *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Comité Especial Interinstitucional. Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial. Bogotá, 2013.
- GALVIS GAITÁN, FERNANDO. *El municipio colombiano*. Editorial Temis, Bogotá, cuarta edición, 2007.
- GONZÁLEZ, EDGAR Y JARAMILLO, IVÁN. *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*. CEPAL/GTZ, Serie Política Fiscal, N° 86, septiembre 2001.
- HENAO HIDRÓN, JAVIER. *El poder municipal*. Bogotá, decimoquinta edición, 2011.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Apuntes para la Historia del Municipio en Colombia*. "Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1981.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Estado y territorio*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1981.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *La Nueva Ley de Municipios: Creced y Multiplicaos*. "Política Colombiana", Santafé de Bogotá, vol. IV, No. 7, 1994.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope*, en "Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: perspectivas para el próximo milenio". Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Consejo Superior de la Judicatura, 1996.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El fermento federalista en la Constitución de Colombia*, en "Federalismo en Colombia y el mundo". Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Consejo Superior de la Judicatura, 1997.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Fundamentos constitucionales del ordenamiento territorial colombiano*, en A.A.V.V., "Régimen de las entidades territoriales", Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El proceso de descentralización en Colombia*, en "Desarrollo local y descentralización. Descentralización y globalización", Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2000. También en "Revista Facultad de Derecho", Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, Volumen VII, N° 8, diciembre de 2001.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001 (numerosas ediciones).
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Las instituciones municipales en Colombia*. Revista Credencial Historia, N° 147, marzo de 2002

- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El principio de autonomía de las entidades territoriales*, en “Anuario de Jurisprudencia de la Corte Constitucional, 2002”, Bogotá, 2003.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *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
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI*, en “Crisis y futuro de los departamentos en Colombia”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Ley orgánica y nueva agenda legislativa para el ordenamiento territorial*, marzo de 2003, Inédito.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *¿Es moderno el municipio colombiano?* En “Portafolio”, Bogotá, Casa Editorial EL TIEMPO, 18 de octubre de 2004, p. 30.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El municipio en los tiempos de la aldea global*, en “Provincia”, Revista venezolana de estudios territoriales, CIEPROL, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, N° 12, julio-diciembre 2004.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Debilidad institucional de la descentralización y reforma del municipio colombiano*, en “II Jornadas de Derecho Administrativo”. San Cristóbal, Venezuela, Universidad Católica del Táchira, junio de 2005.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *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, Quito, 2005.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Antes y más allá de las regiones políticas*, en “Colombia regional: alternativas y estrategias”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *La ley orgánica no es el futuro de la descentralización*, en “Revista del Buen Gobierno”, Bogotá, Año 1, N° 2, noviembre 2006, p. 37.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Municipio, política de atención a desplazados y debilidad institucional*, en “Cátedra UNESCO Derechos humanos y violencia: gobierno y gobernanza - El desplazamiento forzado interno en Colombia: un desafío a los derechos humanos”. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *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, pp. 20 a 25.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Ley orgánica y futuro de la descentralización territorial*. Revista del Centro de Estudios Políticos – CEP del Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, Año 1, N° 1, julio-diciembre de 2009.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Autonomía territorial y derecho a gobernarse por autoridades propias*. “La realidad de la autonomía territorial”, Seminario Internacional. Bogotá, Universidad del Rosario, septiembre 3 y 4 de 2008. En “El principio constitucional de autonomía territorial”. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2010.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Conurbaciones, redes urbanas y límites de los esquemas asociativos*, en “Futuro capital. II seminario de urbanismo, medio ambiente y seguridad jurídica”, Instituto de Seguridad Jurídica y Probidad, Secretaría de Planeación del Distrito Capital de Bogotá, 2011. También en “Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia”, Bogotá, N° 349, abril de 2012, p. 101 y ss.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *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.

- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El ordenamiento territorial colombiano más allá de la constitución de 1991*. Libro de homenaje al doctor Álvaro Tafur Galvis, Universidad del Rosario, Bogotá, Tomo II, 2014.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Del municipio, sus reformas y la paz*, en “¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales”. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014.
- HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Régimen jurídico del Municipio en Colombia*. En “Derecho municipal multinacional”, Editorial Porrúa, México, 2015.
- MALDONADO COPELLO, ALBERTO, *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. FESCOL, Bogotá, 2011.
- MORELLI, SANDRA Y SANTOFIMIO, JAIME ORLANDO. *El centralismo en la nueva Constitución Política colombiana*. Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.
- MORELLI RICO, SANDRA. *La Autonomía Territorial en Colombia, Balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación*, No 43 Temas de Derecho Público, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. *La Autonomía Municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- ROLDAN ORTEGA, ROQUE Y GOMEZ VARGAS, JOHN HAROLD. *Fuero indígena colombiano*. Santa Fe de Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1994.
- VILLAR BORDA, LUIS. *Democracia municipal*. Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993.
- ZUBIRIA SAMPER, ANDRÉS DE. *Constitución y descentralización territorial*. Santa Fe de Bogotá, ESAP, 1994.

