

55

SERIE
DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**El Ordenamiento Territorial
Colombiano**
Más allá de la Constitución de 1991

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 55
El Ordenamiento Territorial Colombiano
Más allá de la Constitución de 1991
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

El Ordenamiento Territorial Colombiano Más allá de la Constitución de 1991¹

RESUMEN

Contra toda apariencia, en 1991 no hubo reforma territorial. Está pendiente y para llevarla a cabo será inevitable reabrir el debate constitucional. Los principios de descentralización y autonomía, defectuosos en su concepción y desprovistos de garantías, no han podido llevarse a la realidad. El municipio y el departamento son instituciones rígidas, anacrónicas y disfuncionales, están petrificados en la Constitución. La realidad de la descentralización reclama un desarrollo institucional que la Constitución no provee ni permite que la ley la cree. Una oleada de modernidad, flexibilidad, racionalidad y democracia debe renovar desde sus cimientos el Título XI, que regula la organización territorial. Los problemas de la descentralización han desbordado las limitadas previsiones de la ley orgánica de ordenamiento territorial pensada en 1991. El país necesita superar el síndrome de la ley orgánica y concentrarse en los problemas reales de la descentralización que hoy son diferentes y de mayor complejidad. La descentralización exige además una reestructuración de la administración nacional a gran escala, para liberar los recursos que durante décadas el sector central, ejerciendo funciones municipales y departamentales, ha retenido en perjuicio de la descentralización territorial.

1. INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial del poder público obedece a diversas fórmulas que en la teoría constitucional corresponden al estudio de las formas de Estado. Desde esta perspectiva la morfología estatal, aunque ofrece solo contadas opciones organizacionales, permite innumerables matices y variantes. El modelo que finalmente se adopte tiene importantes repercusiones políticas y

*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

¹ En “Sociedad, Estado y Derecho”, homenaje al doctor ÁLVARO TAFUR GALVIS, Bogotá, Universidad del Rosario, Tomo II, 2014.

administrativas, pues entre otros aspectos determina la estructura y articulación de las administraciones públicas nacional y sub nacionales, y por esa vía la relación del Estado con las comunidades y sus territorios.

Ordenar el territorio, en el sentido político constitucional, significa subdividir el territorio del Estado con el objeto de establecer y organizar en esos espacios las administraciones intermedias y locales y delimitar el ámbito de su autoridad. Mediante el ordenamiento territorial la administración pública se despliega hacia las regiones y las localidades, se pone en directo contacto con la comunidad y esta, desde sus lugares de asentamiento y residencia, participa en la decisión de los asuntos que les interesa y afecta.

Cada forma de Estado determina una forma propia de organización de la administración, define una forma particular de interrelación entre autoridades de distinto nivel y, por ende, asigna un rol más o menos participativo a la sociedad en la vida política y administrativa desde sus regiones y localidades.

A más que de suyo esta materia tiene trascendencia indiscutible, grande es la importancia que se le ha concedido a lo largo de la historia del país. Los cambios constitucionales del siglo XIX testimonian que ya en ese periodo se ensayaron todas las formas conocidas de Estado: estado unitario altamente centralizado (constituciones de 1821, 1831 y 1843), estado descentralizado, confederado y federal (constituciones de 1853, 1858 y 1863), y nuevamente estado unitario centralizado (constitución de 1886).

Si bien en el siglo XX no se presentaron las fuertes oscilaciones constitucionales del siglo anterior, la constante del siglo, desde el punto de vista territorial, fue el malestar de las regiones a causa del centralismo. La Constitución de 1886 había impuesto la paz de los vencedores a medio país, que se resintió por la radical supresión del federalismo, sus principios, derechos y reglas. Y sobrevino el presidencialismo hegemónico, autoritario y paternalista, la reducción de las administraciones territoriales a mínimos de supervivencia, la subordinación de departamentos y municipios, desprovistos de recursos y competencias, a la superioridad jerárquica de los gobiernos nacionales.

Durante el siglo XX sobrevino la crisis del modelo centralizado y a partir de los años sesentas se introdujeron paulatinamente estrategias de descentralización territorial para que el Estado pudiera cumplir con mayor eficiencia sus deberes sociales, crear mejores condiciones de gobernabilidad y seguridad, suministrar bienes y servicios públicos a la sociedad y fortalecer las instituciones democráticas. Combatir la pobreza, elevar el nivel de vida y prestar servicios esenciales, en especial los de salud y educación, se convirtieron en objetivo central de la política pública. Durante los años ochentas se fortalecieron las finanzas de las administraciones territoriales, se les asignaron nuevas competencias y, en 1986, se aprobó la elección popular

de alcaldes.² Al cabo de cinco años de haberse introducido esta última reforma se reunía la Asamblea Nacional Constituyente para redactar, en el término de cinco meses, una Constitución enteramente nueva.

La incursión que se propone para ver más allá de la Constitución de 1991 se adelanta en tres etapas. La primera trata de responder a una pregunta ingenua: ¿Hubo reforma territorial en 1991? En la segunda se afirma que el problema anida en las instituciones, y la tercera trata de algunos problemas y posibles soluciones.

I. LA REFORMA TERRITORIAL DE 1991 ¿HUBO REFORMA TERRITORIAL?

Antecedentes inmediatos del debate constitucional de 1991 sobre la forma de Estado y el ordenamiento territorial fueron las vigorosas medidas de descentralización emprendidas en la década anterior y la consiguiente reforma municipal. La novedad y dinamismo de estos cambios institucionales y las expectativas que suscitaron, infundieron en la opinión pública, el gobierno y los propios constituyentes un propósito de transformación histórica del Estado. Todo permitía suponer que la reforma territorial sería la gran reforma de la nueva Constitución.

Aun cuando prolífico en cambios afortunados y otros no tanto, el nuevo texto constitucional solo en apariencia entregó al país una reforma territorial. Sería muy prolijo describir y analizar las causas de este relativo fracaso en la brevedad del presente artículo.³ La verdad es que en la Constituyente faltó un director de orquesta con capacidad para ordenar el debate, encauzar la lluvia de ideas que desató esta revuelta de las regiones contra el centralismo, racionalizar y armonizar los acuerdos, corregir la caótica aprobación de iniciativas incongruentes e impracticables.⁴

² Desde una perspectiva económica "... la descentralización trae consigo los siguientes objetivos: mejorar el desarrollo económico, reducir la pobreza, propender por la estabilidad macroeconómica, mejorar la seguridad social, aumentar la capacidad institucional, contrarrestar la corrupción, fortalecer la gobernabilidad e incrementar la inversión en infraestructura para la provisión de los servicios sociales". Departamento Nacional de Planeación. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá, 2002, Tomo I, p. 19

³ Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope*, en "Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: perspectivas para el próximo milenio". Santa Fe de Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Consejo Superior de la Judicatura, 1996.

⁴ "Faltando apenas tres semanas para la disolución de la Asamblea Nacional Constituyente, los constituyentes no se decidían a reformar el régimen territorial y llegaron a considerar la posibilidad de dejar el tema para una futura reforma constitucional." (Augusto Hernández Becerra, *Errores constitucionales del 91 en materia de organización territorial*, en

Contra todo pronóstico y quizá por fatiga, la Constituyente respetó el ADN constitucional de 1886 al conservar la forma unitaria del Estado y la división uniforme del territorio en departamentos y municipios. De otra parte la Constituyente no reformó el municipio tal vez porque la reciente elección popular de alcaldes saturó la capacidad de imaginar otras modificaciones que eran inaplazables. La Asamblea tampoco reformó los departamentos, porque la idea de las mayorías era suprimirlos, para poner en su lugar estados según el modelo federal, o regiones que abrirían el camino hacia un estado regional, o provincias, llamadas a convertirse en las vértebras de una nueva nacionalidad.

El novedoso principio de autonomía de las entidades territoriales, proclamado en el artículo 1° de la Carta, quedó sofocado en la cuna constitucional gracias a que el artículo 287 dispuso que la ley podrá ponerle límites, con lo cual este principio dejó de ser constitucional para quedar reducido a un principio simplemente legal.⁵ Se previó la posibilidad de elegir diputados por circunscripciones uninominales, pero una aviesa y temprana reforma la suprimió y así se perdió un instrumento electoral idóneo para depurar y democratizar las asambleas departamentales.⁶

Sin embargo, en el imaginario colectivo quedó la ilusión de que se había logrado una gran reforma territorial: en adelante las entidades territoriales no serían simplemente descentralizadas, sino además autónomas; se suprimieron las obsoletas intendencias y comisarías; se crearon nueve departamentos adicionales; se estableció la elección popular de gobernadores para emparejarlos con los alcaldes; una ley orgánica de ordenamiento territorial desarrollaría los nuevos preceptos constitucionales; aun cuando no fue posible aprobar de una vez por todas los cambios esperados, se emprendía (o continuaba) el “proceso de la descentralización”; concejales y diputados quedarían sujetos a un riguroso estatuto de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para poner fin a la coadministración y así frenar la corrupción política en los gobiernos territoriales; ⁷ en fin, cuando los tiempos fueran propicios habría regiones, provincias y entidades territoriales indígenas.

“Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, septiembre de 2001, p. 172).

⁵ Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. El principio de autonomía de las entidades territoriales, en “Anuario de Derecho Constitucional”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

⁶ Acto legislativo N° 1 de 1996. La regla suprimida decía: Artículo 299. “... El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial...”

⁷ Artículos 291, 292 y 293 de la Constitución.

Cierto es que la Constitución de 1991 dio impulso renovado a la descentralización, pues incluyó los territorios en los presupuestos, las políticas y los planes de la Nación, destinó ingentes recursos a la construcción de obras y la prestación de servicios públicos en los territorios, asignó importantes competencias a las administraciones para multiplicar su capacidad de gestión. Como resultado de esta transformación administrativa se ha elevado visiblemente el nivel de vida de la población, la participación ciudadana ha encontrado espacios más propicios, las autoridades territoriales se convirtieron en vigorosos interlocutores de la administración nacional y las regiones han podido desarrollarse con mayor equilibrio.

Importa subrayar, sin embargo, que el progreso material del país durante estas dos décadas, en cuanto pueda relacionarse con la descentralización, es deudora más de la constitución económica que de las reformas organizacionales de 1991. Efectivamente, en tanto que el Título XI, intitulado “De la organización territorial”, cambia todo para que todo permanezca igual, el Título XII, que se denomina “Del régimen económico y de la hacienda pública”, es “el nervio de la nueva descentralización territorial”⁸ y contiene las “únicas verdaderas decisiones descentralistas de la Constitución de 1991”.⁹ Lo explica así el doctor Juan Camilo Restrepo, ex Ministro de Hacienda y Crédito Público:

*“La nuestra es probablemente una de las descentralizaciones - al menos desde el punto de vista fiscal - más profundas y audaces de América Latina. No solo porque la transferencia de recursos... es más profunda sino porque el grueso de la inversión social la transfirió con decisión el Constituyente del 91 a manos de las entidades territoriales, y muy especialmente del municipio.”*¹⁰

Los economistas han realizado los estudios más relevantes sobre la descentralización en Colombia y con toda justicia han asumido en este terreno un liderazgo indiscutible. Sus investigaciones, nutridas de realidad, han permitido cimentar los diagnósticos y las decisiones de política pública en materia de planificación, inversión y presupuesto, y han orientado en forma determinante la redacción de las reformas constitucionales y legales pertinentes.

En contraste con los economistas y por razones de formación, los juristas preferimos la deducción a la inducción y por esta razón tendemos a entender

⁹ HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope*, op. cit., p. 97.

¹⁰ RESTREPO, JUAN CAMILO. *El Título XII de la Constitución: balance a los 15 años de su expedición*, en “Constitución Política 1991 - Simposio 15 años”. Senado de la República de Colombia, Bogotá D.C., 2006, p. 57.

la descentralización no a partir de la realidad sino de la Constitución y las teorizaciones de ella derivadas. Es importante puntualizar que el oficio exige al jurista razonar de esta manera, pues como operador jurídico que es debe rendir tributo a los principios de supremacía constitucional y de legalidad. Pero, como método único o predominante de análisis, la deducción legalista parecería atribuirle a los preceptos constitucionales una infalibilidad y permanencia que riñen con la dinámica de los hechos y por tanto es ineficaz para hacer investigación crítica y propositiva. En efecto, si la premisa constitucional está equivocada por desconexión con la realidad, como podría ocurrir en el presente caso, todo análisis simplemente deductivo cae por su base porque se aferra al error.

Ahora bien, coinciden los economistas en señalar que los problemas que atraviesa la descentralización en Colombia son esencialmente institucionales, queriendo significar con ello que, por razones que no alcanzan a precisar con suficiente claridad, los gobiernos territoriales no logran exhibir resultados satisfactorios en la gestión de los servicios a su cargo, y lo demuestran con abundancia de cifras y estadísticas. E interpretan los problemas institucionales de la descentralización como problemas de desempeño y de gestión.¹¹ Es decir, juzgan las instituciones por los resultados, que se pueden medir sin mayor dificultad. Pero, si son buenos o malos los indicadores de desempeño, el método econométrico aplicado no permite identificar en las instituciones las causas eficaces del éxito o el fracaso. Al juzgar la idoneidad de las instituciones únicamente por los resultados de la gestión escapan al análisis otros factores de relevancia y quizá fundamentales porque van a la raíz del problema, como podrían ser entre otros, la idoneidad de la organización, de sus estructuras y de sus procesos; las destrezas, habilidades y competencias de sus equipos humanos y sus cuadros directivos; la funcionalidad de las administraciones territoriales como parte de un sistema que es el Estado en su conjunto.

Así por ejemplo, para responder a la pregunta ¿Cuáles son los principales problemas de las instituciones municipales? un estudio económico reciente decide evaluar “cuatro dimensiones” del desempeño institucional de los municipios: la gestión administrativa, la provisión de justicia, la protección de

¹¹ Con cierta perplejidad observa ALBERTO MALDONADO COPELLO “... un comportamiento diferencial que indica que ante un diseño y políticas institucionales similares, unos departamentos lograron mejoramientos muy grandes, por encima del promedio, al tiempo que otros se estancaron e incluso disminuyeron”. Sin embargo insiste en que “no existe evidencia que permita sustentar que los problemas de desempeño de las entidades territoriales dependen de la organización territorial existente.” Y concluye que “los problemas principales se encuentran en la deficiente o insuficiente gestión de las entidades territoriales”. La cuestión propiamente institucional queda aplazada en esta investigación. (*Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, julio de 2011, pp. 5, 8 y 11.

la propiedad y la rendición de cuentas. Se trata de una mirada que, con el propósito de detectar en el municipio problemas institucionales, se enfoca en unos cuantos efectos o productos de la acción municipal, seleccionados en forma casual, y los cuantifica y cataloga con alta precisión, pero no toma en cuenta los aspectos estructurales de la administración responsable de esas funciones, no analiza ni cuestiona el municipio como organización, pareciendo asumir de antemano que por este aspecto el municipio es inobjetable.

La ponderación cualitativa y cuantitativa de los resultados de un proceso gestionado por una organización o institución puede suministrar conclusiones de interés para corregir y ajustar algunas decisiones de política, pero no es suficiente para penetrar en la institución municipal e identificar las razones últimas o causas eficientes de su buen o mal funcionamiento. El municipio es mucho más que sus acciones u omisiones, susceptibles de análisis cuantitativos hasta el infinito. Es por esta razón que las conclusiones de estudios como el que se cita carecen de utilidad para saber cómo reestructurar los organismos municipales, para demostrar la conveniencia de suprimirlos en ciertos casos o para recomendar la introducción de otros modelos de administración local. En efecto, el documento mencionado dista mucho de tocar el meollo institucional de los municipios cuando exprime de las cifras recolectadas las siguientes conclusiones generales: i) el concepto de capacidad institucional es “multidimensional”; ii) existe un problema de captura de las instituciones por grupos mafiosos (no investigado aquí); iii) la “fortaleza” de las instituciones es dispar en el país; iv) se identifican patrones regionales de bajo desempeño institucional.¹²

Ahora bien, aciertan los economistas al advertir que los problemas de la descentralización son institucionales, y ceden la palabra a los juristas, a los administradores públicos, a los expertos en las instituciones. Es necesario, por consiguiente, analizar la arquitectura de las instituciones responsables de ejecutar los propósitos de la descentralización, y concentrar la mirada inicialmente en el título XI de la Constitución, la que en 1991 redactaron los abogados de la Constituyente.

II. EL PROBLEMA ANIDA EN LAS INSTITUCIONES

Las instituciones del ordenamiento territorial son, ante todo, las administraciones públicas responsables de ejecutar con autonomía el plan constitucional para la descentralización. Son los departamentos, los municipios, los distritos y otras administraciones públicas instaladas en el

¹² MAURICIO GARCÍA VILLEGAS, JOSÉ RAFAEL ESPINOSA. *La debilidad institucional de los municipios en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung. International IDEA, Bogotá, 2012.

territorio. Si se observan dichas entidades como organizaciones humanas dotadas de autoridad, competencias jurídicas y recursos públicos, sus problemas, desde el punto de vista institucional, radican en la inadecuación de estas administraciones públicas a los propósitos de la descentralización en sus estructuras, en su organización y funcionamiento, en sus estrategias de despliegue territorial, en sus mecanismos de coordinación, en la forma como se relacionan con la comunidad.

Para juzgar si estas organizaciones son idóneas para desempeñar las graves misiones que les impone el ordenamiento jurídico, o si por el contrario adolecen de defectos congénitos o de malformaciones adquiridas que les restan eficiencia y transparencia, es necesario en primer lugar hacer una lectura crítica de la norma fundamental de donde deriva la arquitectura institucional de dichas administraciones, que no es otra que la Constitución Política.

El artículo 1° de la Constitución declara que Colombia seguirá siendo una república unitaria, vértebra de la Constitución de 1886 que logró conservar su posición estratégica en el nuevo orden. A manera de compensación agrega esta disposición que, con todo, la república será descentralizada (rasgo que ya era perceptible desde el ordenamiento territorial de 1886 y se profundizó durante el siglo XX) y reconoce la autonomía de sus entidades territoriales. La novedad del 91 es, por tanto, la autonomía.

La organización de las administraciones del Estado responsables de realizar en condiciones de autonomía los objetivos de la descentralización territorial quedó fijada y descrita en el Título XI (“De la organización territorial”). En los territorios las funciones de administración y gobierno de las respectivas poblaciones están a cargo de los departamentos, los municipios y los distritos, genéricamente denominados por la Constitución “entidades territoriales.” Si en el futuro el legislador lo tiene a bien, se les sumarán las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas.¹³ Caso aparte es el de los resguardos indígenas, que no se contabilizan en la Constitución para los propósitos del ordenamiento territorial general, pero que tienen una importancia insospechada en el conjunto institucional del país.

El Título XI enumera en el capítulo 1 los derechos derivados para las entidades territoriales del principio constitucional fundamental de autonomía, algunos tan evidentes que se caen de su peso (los derechos 1 y 2), y otros que han sido muy matizados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional hasta casi vaciarlos de contenido en algunas oportunidades.¹⁴

¹³ El artículo 286 alude en un equívoco tiempo presente a los “territorios indígenas” que, luego de veintitrés años de haberse redactado la norma, aún no existen como entidades territoriales.

¹⁴ Cfr. AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, *El principio de autonomía de las entidades territoriales*, op. cit.

El capítulo 2 trata de los departamentos. La Constituyente los tuvo entre ceja y ceja pero les permitió seguir existiendo, si bien para dejarlos en un segundo plano respecto de los municipios. Los departamentos conservaron la estructura política y administrativa que les había conferido la Constitución de 1886. Las atribuciones de asambleas y gobernadores, estos últimos de elección popular en adelante, apenas merecieron modestos retoques. Investidos de competencias meramente formales, los departamentos quedaron despojados de toda autoridad sobre los municipios, motivo por el cual las funciones que les atribuye el artículo 298 constitucional para coordinar los municipios, complementar la acción municipal (subsidiariedad) e intermediar entre la Nación y los municipios a duras penas son algo más que nominales.

En cuanto a otros tipos de administración pertenecientes al nivel intermedio, la Constitución trata de las regiones en el capítulo 2 y de las provincias y las áreas metropolitanas en el capítulo 3. En relación con las regiones es notorio que los departamentos se convirtieron en el punto de referencia constitucional para crearlas (artículo 306), pues serán siempre el resultado de unir dos o más departamentos sin suprimirlos. Igual ocurre con las provincias, que se formarán por municipios o territorios indígenas circunvecinos “pertenecientes a un mismo departamento” (artículo 320). En estos términos, paradójicamente, la eventual creación de regiones y provincias parece consagrar a perpetuidad la existencia de los departamentos, pues se unen para constituirse en regiones y se subdividen para engendrar provincias.¹⁵ En cuanto a las áreas metropolitanas el artículo 319 agrega a la legislación preexistente el requisito de “convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios” y la posibilidad de que las áreas metropolitanas se conviertan en Distritos conforme a la ley. Sin saber bien a qué razones atribuirlo, en vigencia de esta disposición no ha sido posible crear nuevas administraciones metropolitanas, a pesar de que son numerosas las conurbaciones en donde la ingobernabilidad se ha enseñoreado de administraciones que por fuerza de la vecindad están obligadas a convivir y a coordinarse.

El capítulo 3 se ocupa del régimen municipal y en primer lugar declara al municipio “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. Al igual que ocurrió con el tema departamental, dominó en la Constituyente un espíritu conservacionista, pues mantuvo la tradicional concepción de los municipios en cuanto a su organización, gobierno y administración, que data de la ley municipal de 1834. Para completar la obra

¹⁵ De acuerdo con el artículo 286 de la Carta, “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.”

de este capítulo la Constituyente elevó a norma constitucional las atribuciones de los alcaldes y de las juntas administradoras locales.

Finalmente el capítulo 4 (“Del régimen especial”) aborda dos temas de calado mayor: el régimen especial de la capital de la república, que prácticamente quedó escindida del departamento de Cundinamarca, y la creación y organización de las entidades territoriales indígenas. El Distrito Capital de Bogotá constituirá circunscripción electoral para la elección de representantes a la Cámara y sus habitantes no podrán participar en las elecciones de gobernador y de diputados a la asamblea de Cundinamarca, predicando respectivamente los artículos 176 y 327. Bogotá conserva, sin embargo una organización político-administrativa absolutamente tradicional, y carece de herramientas jurídicas para enfrentar las necesidades y responsabilidades derivadas de su inevitable expansión hacia el territorio de municipios vecinos, para racionalizar su crecimiento y desarrollo, y para liderar la conservación del ambiente en su entorno geográfico. Su influencia e impacto regionales no encuentran en la Constitución instrumentos que viabilicen una eficaz coordinación con las administraciones municipales y departamentales vecinas, ni provean gobernabilidad a la ciudad región en ciernes.

Las entidades territoriales indígenas son otra promesa incumplida de la Carta de 1991. La ley orgánica que debía regular su conformación no se ha expedido, en medio de una generalizada indiferencia. No es culpa de nadie, hace 23 años era una buena idea en opinión de muchos. Ocurre sin embargo que los resguardos han sobrepasado en sus posibilidades a las entidades indígenas proyectadas en 1991, y parecen ajustarse mejor que aquellas a las necesidades de protección cultural, autonomía política y progreso material de las comunidades indígenas.

Las dificultades con que tropezó la Constituyente para redondear el nuevo ordenamiento territorial y las discrepancias de criterio para acordar las reglas en algún detalle, la obligaron a remitir a una futura ley, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la terminación de una obra evidentemente inacabada.¹⁶

¹⁶ “En el capítulo sobre la organización territorial por poco se quedan disposiciones como la constitución de regiones (art. 306); la conversión de la región en entidad territorial (art. 307); la constitución de provincias (art. 321), votada nominalmente; la conformación de entidades territoriales indígenas (art. 329); las funciones de los consejos indígenas (art. 330); y la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (art. 331). Solo la historia dirá si los pocos votos que hicieron posible crear nuevas entidades territoriales fueron un acierto.” (CEPEDA, MANUEL JOSÉ. *Introducción a la Constitución de 1991-Hacia un nuevo constitucionalismo*, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, 1993, p. XXXVIII).

Además de las reglas para la conformación de las entidades territoriales indígenas (artículo 329), la ley orgánica de ordenamiento territorial está llamada expresamente por la Constitución a regular las siguientes materias: las consultas populares departamentales y municipales (artículo 105, desarrollado por la ley 134 de 1994, “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”), la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (artículo 151, Ley orgánica 1454 de 2011), la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288, Leyes orgánicas 715 de 2001 y 1176 de 2007), los requisitos para decretar por medio de ley la formación de nuevos departamentos (artículo 297), las condiciones para convertir una región administrativa y de planificación en una entidad territorial (artículo 307), y el régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas (artículo 319, Ley orgánica 1625 de 2013). No todos los asuntos de primera importancia en materia de ordenamiento territorial están sujetos a reserva de ley orgánica, como es el caso de los requisitos para crear o suprimir municipios, el estatuto básico de las provincias, la legislación urbanística o las reglas generales del ordenamiento territorial. La ley orgánica de ordenamiento territorial se ha expedido por partes a lo largo de los años, pero al cabo de 23 años de vigencia de la nueva Constitución, carecen en absoluto de desarrollo legal orgánico los artículos 297 (departamentos), 307 (regiones) y 329 (territorios indígenas). Tampoco se ha expedido el estatuto básico de las provincias, pero este es asunto de la ley ordinaria (artículo 321).

III. TRATANDO DE MIRAR HACIA EL FUTURO

Hace años señalamos algunos errores que en 1991 pudo haber cometido la Asamblea Nacional Constituyente al acordar el nuevo ordenamiento territorial. En aquella oportunidad señalamos como errores la indeterminación del modelo territorial, la remisión de los asuntos pendientes de decisión constitucional a una ley orgánica, la absurda idea de realizar el examen “periódico” de los límites de las entidades territoriales, la elección de senadores por circunscripción nacional, la proliferación de niveles en la administración territorial, la pobre definición del rol departamental, el bloqueo constitucional a las regiones, el asumir que la elección popular de alcaldes remedia todos los males del municipio y hace innecesario pensar en otras reformas.¹⁷ He aquí una buena agenda para la mirada hacia el futuro que se propone. Pero hay mucho más que decir.

¹⁷ Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Errores constitucionales del 91 en materia de organización territorial*, op. cit., p. 171 y ss.

La descentralización territorial se ha estancado y viene sufriendo graves retrocesos. Desde hace unos quince años la política centralizadora del gobierno nacional, diligentemente provista de leyes centralistas por el Congreso de la República, le ha pasado factura a las entidades territoriales por cuenta de la violencia endémica, la penetración del crimen organizado en las administraciones, la corrupción e ineficiencia de los gobiernos locales, la discontinuidad en la ejecución de los proyectos de mediano y largo plazo, las persistentes fallas de planeación, la corrupción estructural de las elecciones y del sistema político, la ineficacia de los sistemas de control. Nadie podría negar la evidencia de estos señalamientos. Sin embargo la administración nacional no ha podido escapar a las mismas falencias y amenazas porque son la radiografía del Estado colombiano.¹⁸ Una vez más, se trata de la debilidad de las instituciones. La centralización hacia el nivel nacional podrá endurecerse *ad infinitum*, pero si no se hacen grandes reformas en el Estado territorial la crisis de las instituciones puede hacer una metástasis general.

Se equivocan quienes creen que la solución política, administrativa y democrática de la crisis institucional exige debilitar o suprimir la descentralización territorial. Por el contrario, es urgente fortalecerla y convertir en realidad el principio constitucional de autonomía. En 1991 no se hicieron las reformas suficientes para apuntalar una política de descentralización y autonomía territorial, y algunas de las realizadas fueron desacertadas. Con certeza puede afirmarse que las patologías de nuestro sistema democrático podrán aliviarse con un renovado impulso a la descentralización y la autonomía territoriales. Para emprender el rumbo correcto de las reformas es necesario analizar crítica y propositivamente la organización de los gobiernos territoriales, y la organización de la administración nacional en relación con los gobiernos sub nacionales, a los cuales sigue dando la espalda.

En lo que sigue, y como adición a los errores constitucionales arriba anotados, nos limitaremos a comentar brevemente tres aspectos, intitulados así: debilidad jurídica de los principios de descentralización y autonomía, petrificación constitucional del ordenamiento territorial y la forma unitaria del Estado no se opone a las autonomías territoriales pero el centralismo sí.

¹⁸ El ex ministro y ex constituyente JAIME CASTRO, por ejemplo, señala que la ilegitimidad del Congreso de la República radica en el origen mismo de las cámaras: “fraude y coacción electoral, entendimiento con organizaciones criminales, “mermelada” y campañas que en la mayoría de los elegidos costaron varios miles de millones de pesos.” (*El Congreso no debe reformar la Constitución*, en *Ámbito Jurídico*, año XVII, N° 395, Bogotá, 9 al 22 de junio de 2014, p. 12).

1. Debilidad jurídica de los principios de descentralización y autonomía

Uno de los grandes aciertos de 1991 fue consagrar como principio fundamental la autonomía de las entidades territoriales. Colombia, país de regiones y por tanto estructuralmente federal, durante doscientos años ha pugnado por desarrollar sus fuertes identidades regionales. Por su parte el municipio ha llegado a la mayoría de edad y no cabe desconocer su legítimo derecho al autogobierno. Sin embargo, municipios y departamentos siguen recibiendo trato de administraciones simplemente descentralizadas. La ley, la política pública, los gobiernos y la jurisprudencia constitucional no les han permitido escalar al status de autonomía.

Como hemos señalado en otra oportunidad, debe reconocerse que la Constitución no ayuda mucho. Es sin duda un error constitucional que el principio de autonomía pueda ser “limitado” por la ley, según está dispuesto en el artículo 287. Los principios constitucionales no pueden admitir su debilitamiento o anulación por cuenta de golpes legislativos. De esta suerte la autonomía territorial ha quedado a merced de la política. La Constitución degradó como principio suyo la autonomía al ponerla en manos del legislador, y ante la voluntad de este la dejó completamente desprotegida.

No ha tenido mejor suerte el principio de descentralización, respecto del cual menudean los preceptos constitucionales que remiten a la ley (orgánica) todo lo relacionado con medidas de descentralización territorial. Aquí se observa que las leyes ponen y quitan. Los resultados están a la vista. No hay principios que en estos 23 años hayan sufrido tantas vicisitudes, marchas y contramarchas, como los de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

Otro acierto constitucional de 1991 fue haber dispuesto que las entidades territoriales gozan de autonomía “para la gestión de sus propios intereses” (artículo 287), aspecto que naturalmente debería constituir el núcleo esencial de su autonomía. En ese sentido el artículo 298 precisa que los departamentos “tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales”. Si pudiera esperarse congruencia del texto constitucional el artículo 311 debería haber dispuesto que los municipios gozan de autonomía para la gestión de los asuntos locales. La verdad es que el municipio, por autónomo que parezca, solo puede hacer lo que le permitan la Constitución y las leyes.¹⁹

En este aspecto, el del objeto de la autonomía, el principio sufrió otro golpe, ya no por contradicción sino por insuficiencia de la norma constitucional, sin que ninguna hermenéutica haya sido capaz de poner las cosas en su lugar. En efecto, para garantizarle contenido cierto e inequívoco a

¹⁹ Este es el llano en donde el municipio se encuentra con el departamento, debido a que la autonomía no es principio constitucional sino legal.

la autonomía de los departamentos y de los municipios, la Constitución debió determinar en forma taxativa los “intereses propios” que las entidades territoriales pueden gestionar autónomamente, esto es, los asuntos seccionales que son la médula de la autonomía departamental y los asuntos locales que son de exclusiva competencia de los municipios. No lo hizo y en consecuencia el principio ha quedado a la deriva.

2. Petrificación constitucional del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial no evoluciona, no se moderniza, porque la Constitución lo impide. El ensayo o experimentación de formas alternativas de administración, la expedición de estatutos especiales para determinadas administraciones territoriales, la creación de nuevas formas de administración local, no son posibles porque tropiezan con un bloqueo constitucional. Cualquier iniciativa en este campo tendría que someterse al proceloso trámite de una reforma constitucional. El ordenamiento territorial está petrificado en la Constitución para lo bueno y para lo malo.

Resulta muy inconveniente que la Constitución regule en detalle la organización y las funciones de los gobiernos departamental y municipal. En este aspecto el prurito reglamentario de la Constitución engendra el inconveniente de dificultar las reformas que normalmente deben hacerse para adaptar las administraciones a las cambiantes circunstancias sobre las cuales deben actuar con eficiencia y prontitud las autoridades.²⁰ Todas las reformas departamentales y municipales de orden organizacional y funcional en aspectos que hoy regula la Constitución, salvo contadas excepciones, deberían poderse efectuar por medio de leyes ordinarias. Simultáneamente debería ampliarse el ámbito de autonomía de las entidades territoriales, según categorías, para auto reformarse en determinados aspectos.

Otro factor de petrificación constitucional del ordenamiento territorial radica en que la reglamentación exhaustiva de las entidades territoriales en lo organizacional da lugar a la imposición constitucional de una forma única de institucionalidad, y por tanto de régimen jurídico, a los departamentos y a los municipios. La uniformidad jurídica de los departamentos y municipios choca con la diversidad objetiva y material de estas entidades territoriales. Al no ser

²⁰ La flexibilización de las reformas administrativas en el orden nacional es uno de los logros de la Constitución de 1991. Hoy en día el Presidente de la República, como jefe de la administración nacional, puede mediante decreto suprimir, fusionar y reestructurar las entidades y organismos de la administración nacional (artículo 189 numerales 15 y 16 de la Constitución. Leyes 489 de 1998 y 790 de 2002). Para hacer estas reformas antes de 1991 se requería de ley. Cfr. AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, *Facultades presidenciales para la reforma de la administración en Colombia*, en “Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano”. Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 11° año, Tomo I, 2005.

iguales entre sí los municipios y los departamentos, es irracional que la ley pretenda sujetarlos a un estándar normativo sin variantes ni alternativas. De otra parte la anotada nivelación normativa contraría la intención constitucional de que se diversifiquen municipios y departamentos en distintas tipologías, de tal manera que puedan adoptar distintas formas de organización, gobierno y administración y se sometan, por tanto, a diversos regímenes jurídicos.

Es oportuno observar que, desde este punto de vista, existe implícito en la Constitución un principio, el de la diversidad de los municipios, los departamentos y las regiones, cuyo cumplimiento exige la expedición de estatutos jurídicos distintos según diversos grupos, tipos o categorías.²¹ El principio de diversidad se deduce de varias disposiciones constitucionales así: i) según el artículo 302 la ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal, que pueden ser distintas a las señaladas en la Constitución, teniendo en cuenta sus diferencias en cuanto a población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas; ii) el artículo 307 dispone que la respectiva ley orgánica “definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”; iii) el artículo 320 establece: “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

Puesto que la Constitución establece un modelo único de organización municipal y departamental (y por tanto un régimen jurídico uniforme), no le queda fácil a ninguna ley llevar a cabo la diversificación que la propia Constitución propone. La solución que dicta el sentido común consiste en desconstitucionalizar buena parte de los asuntos que hoy están regulados en el Título XI para dejarlos en manos del legislador. Solo así podrá remediarse la contradicción constitucional consistente en que establece la uniformidad jurídica de las entidades territoriales pero invita a la ley a diversificar sus regímenes.

3. La forma unitaria del Estado no se opone a las autonomías territoriales pero el centralismo sí

El debate sobre la forma de Estado ha perdido actualidad en la medida en que, cualquiera sea la denominación que se elija, lo que interesa a todo mundo es

²¹ Los principios de “diversidad” y de “gradualidad y flexibilidad” que define el artículo 3° (principios rectores del ordenamiento territorial) de la ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, no interpretan el aspecto constitucional que aquí se comenta.

definir y garantizar, mediante la aplicación de técnicas propias del federalismo, la autonomía de los gobiernos locales y seccionales.

Puesto que los estados federales pueden ser más centralizados que un estado unitario, y este a su vez podría ser más descentralizado que un estado federal, llegada es la hora de superar el nominalismo de las formas de Estado (con frecuencia motivo inspirador de retórica constitucional) y fijar la atención en la calidad de las competencias y la magnitud de los recursos de que disponen las entidades territoriales para proveer a todos los asociados bienes y servicios públicos de calidad. Hablando de descentralización este es el meollo del asunto.

Atendidas estas razones, con sentido pragmático la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 parece haber obviado la cuestión de la forma de Estado para hacer énfasis en la descentralización y la autonomía. El presidente César Gaviria lo explicó así en su momento:

*“El resultado de los acuerdos en el seno de la Constituyente, en la Comisión que se ocupó del tema así como en la Plenaria, fue la promoción de la autonomía de las entidades territoriales sin pasar a un régimen federal sino preservando el carácter unitario de la república... la Constitución de 1991 adoptó entonces un sistema mixto que supera los debates tradicionales entre federalistas y centralistas...”*²²

El problema no es, por tanto, que Colombia siga siendo una república unitaria. La forma unitaria no impide una amplia expansión de la descentralización territorial y del principio autonómico. El verdadero problema es el centralismo. El centralismo no es un principio ni una regla constitucional. Es un prejuicio político y un vicio burocrático. O al revés: un prejuicio burocrático y un vicio político. Que la legislación y la justicia sean funciones nacionales, como es lo propio de todo estado unitario, no se opone a un considerable desarrollo de la descentralización y la autonomía de los gobiernos territoriales.

En cambio el centralismo es una ideología autoritaria que extrapola los aspectos negativos de la concepción unitaria del Estado. Aun cuando extra constitucional, el centralismo obra en la mente de los operadores jurídicos y políticos y puede anular la Constitución. En Colombia ha pesado más el centralismo, como expresión de puro voluntarismo político, que los principios y reglas constitucionales que contienen claros mandatos de descentralización y autonomía territoriales. El centralismo se filtra por los intersticios del texto

²² “Discurso del Presidente CÉSAR GAVIRIA en el Foro sobre la Región de la Costa Atlántica, enero 10 de 1992”, en MANUEL JOSÉ CEPEDA, *Introducción a la Constitución de 1991-Hacia un nuevo constitucionalismo*, op. cit., p. 396.

constitucional, llena los vacíos normativos, sesga el sentido de las normas ambiguas, se aprovecha de las aparentes contradicciones.

El centralismo es un fenómeno cultural que encuentra abrigo en las organizaciones burocráticas y aliento en sectores políticos insensibles al principio democrático. También es consecuencia de un erróneo entendimiento de la forma unitaria del Estado. No existe tensión ni contradicción entre el principio unitario y la autonomía de las entidades territoriales. Si fuera cierto que Estado unitario y autonomía territorial jalan cada uno para su lado y son extremos difícilmente conciliables, no existirían los estados federales, donde los territorios gozan de gran autonomía. No en vano y a pesar del federalismo, la república norteamericana se llama, precisamente, Estados UNIDOS de América.

EPÍLOGO

En 1991 no hubo reforma territorial. Lo que por tal pasa fue apenas una dadivosa reforma a las finanzas territoriales con fuerte direccionamiento desde el nivel nacional. Pero la reforma territorial está pendiente y habrá que hacerla algún día, comenzando desde la raíz constitucional. Los principios constitucionales son inciertos y están desprovistos de garantías, las instituciones son obsoletas, anacrónicas e insuficientes.

Un oxígeno de modernidad, flexibilidad, racionalidad y democracia debe sacudir desde sus cimientos el Título XI de la Constitución. La redacción del Título XI no obedeció a un plan preconcebido, serenamente preparado. Si la Asamblea Constituyente hubiera tenido tiempo suficiente para evaluar lo que estaba resultando de las votaciones, tal vez habría desistido del intento. Los inflados 47 artículos que hoy contiene bien podrían reducirse a 10 o 12, para fijar unos principios y bases de orden general. Lo demás debe dejarse a la ley, a leyes ordinarias, que el Congreso no es más sabio cuando expide las orgánicas.

Los problemas de la descentralización han desbordado las modestas previsiones de la ley orgánica de ordenamiento territorial pensada en 1991, que ha perdido actualidad y pertinencia.²³ El país necesita superar el síndrome de la ley orgánica y concentrarse en los problemas reales de la descentralización hoy, la cual reclama otro tipo de reformas y desarrollo.

La otra gran reforma para la descentralización, que nunca se hizo a cabalidad a pesar del claro mandato del artículo transitorio 20 de la Constitución, es la reestructuración de la administración nacional para, mediante la supresión o fusión de entidades y organismos nacionales que

²³ AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Ley orgánica y futuro de la descentralización territorial*, en Revista del Centro de Estudios Políticos – CEP del Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá, Año 1, N° 1, julio-diciembre de 2009.

porfían en seguir ejerciendo funciones municipales y departamentales, liberar los recursos que durante décadas han retenido en perjuicio de la descentralización territorial.

El terrorífico entorno criminal se ha convertido en la atmósfera permanente de la administración y tiene la capacidad de enervar toda reforma institucional. Como bien se sabe, esta hiedra de mil corrupciones se ha convertido en la más grave amenaza que enfrentan las instituciones democráticas. El Estado y la sociedad pueden reaccionar eficazmente a partir de una recia voluntad de reforma. Junto con las grandes reformas que ameritan la institucionalidad y las finanzas de la descentralización, habría que pensar en mejorar el sistema electoral municipal y departamental, purificar los instrumentos institucionales de control, alentar la participación ciudadana, promover un contrato social por la honestidad en el manejo de los asuntos públicos y privados.

Bogotá, Junio 10 de 2014

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. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá, Universidad Libre, 2007.
- A.A.V.V. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá, 2002, 3 tomos.
- A.A.V.V. *Constitución Política 1991 - Simposio 15 años*. Senado de la República de Colombia, Bogotá D.C., 2006.
- CEPEDA, MANUEL JOSÉ. *Introducción a la Constitución de 1991-Hacia un nuevo constitucionalismo*, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, 1993.
- FALS BORDA, ORLANDO. *La insurgencia de las provincias hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá, Siglo XXI, 1988.

GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO, Y ESPINOSA, JOSÉ RAFAEL. *La debilidad institucional de los municipios en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung, International IDEA, Bogotá, 2012.

HENAO HIDRON, JAVIER. *El poder municipal*. Bogotá, Litoimpresos y servicios, 16 edición, 2013.

HERNANDEZ 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.

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. También en: “Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias”. Bogotá, Centro de Investigaciones socio-jurídicas, Universidad Libre, 2004.

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. *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. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, septiembre de 2001.

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

MORELLI, SANDRA Y SANTOFIMIO, JAIME ORLANDO. *El centralismo en la nueva Constitución Política colombiana*. Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.

ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

