

CAPÍTULO 12

El régimen territorial en la Constitución

PAULA ROBLEDO SILVA

Desde una perspectiva general, la historia del régimen territorial en Colombia puede dividirse en tres grandes períodos: el primero de ellos, marcado por el triunfo del centralismo, coincide con la primera mitad del siglo XIX; el segundo momento, caracterizado por el esplendor y la derrota del federalismo, tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XIX; finalmente, el tercer período, en el que se asistió a una gran cantidad de reformas constitucionales que tuvieron impacto de diverso grado en nuestra ordenación del territorio, abarcó todo el siglo XX hasta la promulgación de la Constitución Política de 1991.

I . I . EL TRIUNFO DEL CENTRALISMO

Durante el período del poderío español en territorio americano, las conexiones entre las distintas colonias eran prácticamente inexistentes, y el único elemento que las aglutinaba era la Corona española. Por ello, una vez producida la independencia, la realidad del territorio era fragmentaria, constituida por pequeñas soberanías que dieron paso a grandes divisiones político-administrativas.

El proceso de independencia tuvo inicio en 1808, y la inquietud por el modelo de Estado que sería adoptado una vez producida la independencia existía desde entonces. Tras el enfrentamiento entre criollos y chapetones el 20 de julio de 1810, tuvo lugar en Santafé un cabildo abierto en el que se resolvió redactar una Constitución con un modelo de organización federal. No obstante, desde un comienzo la creación de una federación no fue un tema pacífico entre las diversas fuerzas políticas, y de hecho los acuerdos del 20 de julio de 1810 fueron rápidamente sustituidos por otros.

En 1812 se instaló un Congreso General al que asistieron varios diputados provinciales y en el cual se optó por una organización inspirada en el modelo norteamericano, constituida como una confederación bajo el nombre de “Provincias Unidas de Nueva Granada”, cuyos asuntos de interés común serían manejados por el Gobierno central, conservando su libertad, soberanía e independencia. No obstante, para entonces las provincias se encontraban cada vez más distanciadas políticamente debido a las pugnas entre centralistas y federalistas. El resultado de esas rencillas fue el triunfo de las corrientes centralistas, que se manifestó en varias reformas al acta de federación de las provincias que estaban evidentemente encaminadas a la centralización.

Tras la liberación de buena parte del territorio, Bolívar organizó un gobierno y dio lugar a la firma de la Ley Fundamental de la República de Colombia, el 17 de diciembre de 1819, en la cual se dispuso reunir en una sola república unitaria las antiguas provincias de Venezuela y de la Nueva Granada. El 6 de mayo de 1821 se reunió el Congreso de Cúcuta, en el que se discutió el modelo de Estado que debía adoptar la naciente república. Tras una serie de dificultades, generadas por el viejo debate entre centralistas y federalistas, el 30 de agosto de 1821 se aprobó definitivamente el texto de una nueva Constitución que crearía un macro Estado, organizado como república centralizada y representativa, integrada por el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y el territorio de la Capitanía General de Venezuela.

Desde entonces, el triunfo del centralismo fue omnímodo: tanto la Convención de Ocaña como el Congreso Constituyente de Ayacucho de 1830, y las constituciones de la Nueva Granada de 1832^[1] y 1843^[2], apostaron a favor de un modelo de Estado territorialmente centralizado, que funcionaba bajo un sistema totalmente jerarquizado, en el que todos los funcionarios dependían del poder ejecutivo central. Por ende, puede afirmarse que durante la primera mitad del siglo XIX, los regímenes constitucionales (1821, 1830, 1832 y 1843) establecieron modelos unitarios, fuertemente centralizados y unitarios, lo que impidió que los deseos de autonomía que se vivían en muchas partes del territorio nacional se materializaran.

1.2. EL FEDERALISMO: SU ESPLENDOR Y CAÍDA

A diferencia de lo que se vio en el apartado anterior, casi todas las constituciones de la segunda mitad del siglo XIX (1853, 1858 y 1863) dieron un gran impulso a las regiones, mediante la asignación de competencias y recursos³. Las ideas federalistas se acogen por primera vez en la Constitución de 1853, pero, sin lugar a dudas, alcanzan su mayor esplendor al formarse los Estados soberanos, vale decir, con las constituciones de 1858 y 1863.

1 Cfr. Constitución Política del Estado de la Nueva Granada de 1832, en RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS (comp.). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, pp. 141-186.

2 Cfr. Constitución Política de la República de la Nueva Granada, de 1843, *ibíd.*, pp. 187-224.

3 Cfr. TASCÓN, TULIO ENRIQUE. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 115-143.

El auge de las ideas liberales en nuestro territorio se produce entre 1849 y 1855, y la Constitución de la República de la Nueva Granada se conoce como la primera Constitución liberal⁴. Con esta Carta se buscó continuar con las tendencias descentralizadoras que años atrás se habían implementado a nivel legal y otorgarles rango constitucional. Formalmente el Estado continuó siendo unitario, pero, para algunos autores, ya se veían ciertas semillas de federalismo en su organización⁵. A pesar de sus virtudes, las reformas introducidas por la Constitución de 1853 tuvieron una vida muy corta⁶, pues las corrientes federalistas poco a poco se consolidaron en distintas partes del territorio nacional. Esta peculiar situación sirvió de base para que las demás provincias también manifestaran su voluntad de convertirse en Estados, y todo ello desembocó en una nueva Constitución para el Estado compuesto que ya existía materialmente, pues era necesario hacer un nuevo reparto de competencias entre el nivel central y el nivel territorial.

La Constitución de 1858⁷ fue expedida por un Congreso mayoritariamente conservador, en el que, pese a ello, las influencias de Mariano Ospina Rodríguez, quien ejercía la Presidencia y decía defender el federalismo, fueron decisivas para que el proyecto de Constitución presentado por el Procurador General de la Nación, Florentino González, fuera aprobado casi en su totalidad⁸. Con esta Constitución, “el mapa político colombiano

4 Véase a SARMIENTO CIFUENTES, FERNANDO. “La Constitución de la Nueva Granada de 1853”. En *Historia constitucional de Colombia, siglo XIX*, t. 1, 2.^a ed. Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012, p. 193. Cfr. Constitución Política de la República de la Nueva Granada, de 1853 en RESTREPO PIEDRAHÍTA (comp.). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, cit., pp. 225-243.

5 GILMORE, ROBERT LOUIS. *El federalismo en Colombia 1810-1858*, t. 1. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 223.

6 “Aquel audaz experimento descentralizado tenía que estar, como estuvo, sujeto a grandes riesgos y tropiezos por su novedad como institución y por la todavía muy precaria capacidad de la nación granadina en recursos humanos suficientes en número y calificados en idoneidad. El gobierno propio, el poder municipal, presupone condiciones de experiencia política y voluntad cívica, sin las cuales no es posible mantener y acrecentar la indispensable tensión espiritual del pueblo para que la institución sea vida cotidiana y realidad humana”. Cfr. RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Constituciones de la primera República Liberal: 1853-1856*, t. 1. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979, p. 51.

7 RESTREPO PIEDRAHÍTA (comp.). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, cit., pp. 261-284.

8 En este sentido, cfr. RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Constituyentes y constitucionalistas del siglo XIX*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 63-64; y BRAVO ARTEAGA, JUAN RAFAEL. “La Constitución de 1858”. En AA.VV., *Historia constitucional de Colombia, siglo XIX*, t. 1, 2.^a ed. Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012, p. 242.

pasaba de 44 provincias a 8 estados soberanos, cada uno de ellos con el deseo de autodeterminación suficiente para la organización política de sus instituciones”⁹ (art. 1.º CP de 1858). Así, la Confederación Granadina otorgó rango constitucional a aquellos Estados que poseían simplemente origen legal e instauró por primera vez en nuestro territorio un sistema federal¹⁰.

Finalmente, el 8 de mayo de 1863, en la Convención de Rionegro, celebrada en el Estado soberano de Antioquia, se aprobó la Constitución para “Los Estados Unidos de Colombia”¹¹. En relación con la distribución de competencias entre el nivel central y el nivel territorial, se puede afirmar que se acudió a una fórmula muy parecida a la de la Constitución de 1858, solo con una variación: se introdujo una disposición que fortalecía la autonomía de los Estados de la Unión, pues para que una competencia de gobierno que, en principio, no hubiese sido atribuida taxativamente al nivel nacional dejara de ser del resorte de los Estados, debería existir una delegación expresa de la misma por parte de estos (art. 16)¹².

Se observa entonces cómo las constituciones de la segunda mitad del siglo XIX (1853, 1858 y 1863) produjeron procesos contrarios a los que se vieron al estudiar las cartas políticas de la primera mitad del siglo. Es decir, en esta segunda mitad del siglo los regímenes constitucionales buscaron promover el desarrollo de la Nación a través de un gran impulso a las regiones, mediante el reconocimiento de autonomía al nivel territorial y con la asignación a las mismas de nuevas competencias que durante la primera mitad del siglo XIX pertenecían a las autoridades nacionales.

Los distintos acontecimientos políticos posteriores acabaron con el espíritu autonomista que se vivía en esos momentos y abocaron al Estado a una nueva reforma constitucional. En este marco político se expidió la Constitución de 1886¹³: una Constitución autoritaria y centralista que se

9 Cfr. SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 301.

10 RESTREPO PIEDRAHÍTA. *Constituciones de la primera República Liberal*, cit.

11 Esta Constitución no pudo ser aprobada mediante un verdadero consenso de todas las fuerzas políticas; muy lejos de ello, el Partido Liberal se presentó fraccionado y el Partido Conservador no participó. En definitiva, el régimen federal no logró el desarrollo deseado. Véase RESTREPO PIEDRAHÍTA. *Constituciones de la primera República Liberal*, cit., t. III, pp. 104 ss.

12 “Todos los asuntos de Gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general, son competencia exclusiva de los mismos Estados”. *Ibíd.*, p. 308.

13 Ver el texto completo de la Constitución de 1886 en RESTREPO PIEDRAHÍTA (comp.). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, cit., pp. 341-388.

fue en contra de las instituciones de la República Liberal de años anteriores, con la que se creó nuevamente un Estado católico y se abolió, hasta hoy, el federalismo del modelo territorial colombiano¹⁴.

1.3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TERRITORIAL DURANTE EL SIGLO XX HASTA 1991

En el siglo XX Colombia también vivió múltiples reformas constitucionales. Se puede decir incluso que el siglo pasado se desarrolló como un escenario de cambios y modificaciones importantes a la Constitución de 1886, hasta llegar a la Constitución de 1991. Las reformas que se explican a continuación pueden ser consideradas como los únicos cambios relevantes en materia territorial en el siglo XX. No obstante, es necesario enfatizar que hubo otras reformas, que por razones formales no se enuncian aquí.

En relación con el régimen departamental, el Acto Legislativo 03 de 1910, que se aprobó una vez terminado el periodo presidencial de Rafael Reyes, estableció una división política del territorio que de alguna manera reflejó mejor la realidad del país. Así, señaló que el territorio se dividiría en departamentos y estos en municipios o distritos municipales (art. 2.º). Adicionalmente, como una especial garantía tanto para los departamentos como para los municipios, se estableció que los bienes y las rentas de estos serían exclusivamente de su propiedad y gozarían de las mismas garantías que los bienes y rentas de los particulares, limitándose de esta forma la intervención del Gobierno Nacional (art. 50)¹⁵.

14 Las ideas de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro quedaron plasmadas en la Constitución de 1886: fortalecer al Presidente de la República, recortar las libertades públicas, reunificar y centralizar el poder. Cfr. SÁCHICA, LUIS CARLOS. “La contrarrevolución restauradora de 1886”. En *Historia constitucional de Colombia*, t. 1, 2.ª ed. Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012, p. 340; RESTREPO PIEDRAHÍTA. *Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX*, cit., p. 95.

15 Cfr. RESTREPO PIEDRAHÍTA (comp.). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, cit., pp. 416-430. Sobre este último precepto, el artículo 50 CP, Luis Villar Borda se cuestionaba respecto de la utilidad de identificar las propiedades departamentales y municipales con las de los particulares. En palabras de este autor, si bien de un lado esto constituye una garantía, de otra parte es una asimilación inaceptable de un concepto de derecho público con el derecho privado. “Refiriéndose a bienes de propiedad pública, realmente no se ve el interés en mezclarlos con las normas que regulan la propiedad privada, si no es por un prejuicio ideológico según el cual no puede haber garantía mayor que la que rodea a la propiedad de los particulares. ¿Por qué, habría que preguntarse, si se agilizan las disposiciones sobre expropiaciones de fondos privados, para efectos, por

Más adelante se aprobó el Acto Legislativo 01 de 1968^[16], considerado como una de las grandes reformas administrativas hechas en el país hasta ese momento. Si bien la división político administrativa se mantuvo intacta, lo cierto es que el régimen departamental sí se modificó sustancialmente, pues los requisitos para crear nuevos departamentos se disminuyeron notablemente con el fin de continuar con el proceso acelerado de creación de estas entidades, ya que hasta entonces en muchos casos no se había podido cumplir con requisitos mínimos esenciales como el poblacional o el rentístico¹⁷.

Para terminar lo relacionado con las reformas constitucionales anteriores a 1991 se debe hacer referencia al Acto Legislativo 01 de 1986^[18]. Esta reforma es de interés porque, como lo afirman algunos estudiosos del tema, a partir de ese momento comenzó un proceso de transformaciones filosóficas y conceptuales de la vida social colombiana¹⁹; al respecto, puntos esenciales, en materia de administración local, son la elección popular de alcaldes para periodos de dos años y sin reelección para el periodo siguiente (arts. 1.º, 2.º y 3.º), y la consulta popular como mecanismo para decidir asuntos que interesen a los habitantes del respectivo municipio (art. 6.º).

Hasta aquí es posible concluir que la Constitución de 1886 se caracterizó por un rígido presidencialismo centralista que implicó la construcción de un sistema jerárquico con ausencia de participación ciudadana. Se estaba en presencia de un régimen constitucional con un fuerte predominio del poder ejecutivo y, más concretamente, del Presidente de la República. Ahora bien, de las distintas reformas constitucionales del siglo XX, únicamente las de 1910, 1968 y 1986 son susceptibles de ser tenidas en cuenta como verdaderos intentos de modernización estatal a través de la reforma del régimen territorial.

ejemplo, de una reforma agraria, hay que vincular tales procedimientos a los aplicables para un trámite que afecte bienes de la comunidad?». VILLAR BORDA. *Democracia municipal*, cit., p. 122.

16 Cfr. RESTREPO PIEDRAHÍTA. *Constituciones políticas nacionales*, cit., pp. 517-553.

17 Para Villar Borda, por ejemplo, la política adecuada no debía dirigirse a atacar los deseos de ciertos grados de autonomía por parte de las comunidades, sino a buscar un remedio para la raíz del problema, es decir, para la propia organización departamental, puesto que, en su opinión, las divisiones territoriales colombianas, en términos generales, no correspondían a una lógica racional, ni geográfica, ni histórica; por el contrario, en su opinión, obedecían a demarcaciones arbitrarias y artificiales. Cfr. VILLAR BORDA, LUIS. *Democracia municipal: autonomía, planificación y desarrollo*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 141.

18 Cfr. RESTREPO PIEDRAHÍTA (comp.). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, cit., pp. 587-589.

19 Véase SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. *Bases constitucionales del régimen municipal*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993, p. 22.

2. EL MODELO TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La última década del siglo xx sorprendió a Colombia en medio de una enorme agitación política y social y con una Constitución promulgada hacía más de cien años. A pesar de las diversas reformas de las que ya había sido objeto la Carta Política de 1886, en 1990 la necesidad de un nuevo texto constitucional se hizo inaplazable. El país vivía un periodo de violencia creciente, debido, entre otros factores, a la acción de los narcotraficantes que buscaban la forma de evitar su extradición²⁰. Así las cosas, en 1990, bajo el gobierno de Virgilio Barco, surgió el movimiento estudiantil “Todavía Podemos Salvar a Colombia”, que impulsó la campaña de la llamada “séptima papeleta”²¹.

El debate territorial en la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante, ANC) partió de diversas concepciones, tanto jurídicas como políticas: se habló de Estado unitario, federal y regional. Siguiendo a Estupiñán Achury, cabe puede afirmar que fueron cinco las ideas que se reiteraron en la Asamblea Nacional Constituyente en relación con la organización territorial: “autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, consagración del municipio como eje fundamental del Estado y democracia participativa, eso sí, en

20 La confianza de la población en las instituciones era escasa, y el desprestigio del Congreso de la República iba en aumento, la Nación estaba aterrorizada por los grupos al margen de la ley, la sociedad civil era el blanco de múltiples ataques, la corrupción era un fenómeno generalizado, hasta que se llegó a la cresta de la ola de violencia con el exterminio de la Unión Patriótica y el asesinato de ministros, políticos, periodistas, jueces y magistrados. Véase SIERRA PORTO, HUMBERTO. “La nueva Constitución Política de Colombia”. En AA.VV., *Gran Enciclopedia de Colombia*, t. VII. Bogotá, Círculos de Lectores, 1993, p. 33.

21 El movimiento de la séptima papeleta proponía que en las siguientes elecciones (en las cuales se elegirían alcaldes, senadores, representantes a la Cámara, diputados, concejales, y al candidato del Partido Liberal para las elecciones presidenciales) se introdujese otra papeleta que permitiese consultar la opinión de los colombianos sobre la necesidad de una nueva Constitución. Dichas elecciones se celebraron y la séptima papeleta obtuvo cinco millones de votos a favor de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). En diciembre de ese mismo año, y con una abstención superior al 70%, se eligieron representantes de toda la Nación para conformar la Asamblea Constitucional. Cfr. BUENAHORA FEBRES-CORDERO, JAIME. *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá, Cámara de Representantes y Pontificia Universidad Javeriana, 1991, p. 121; ORJUELA M., JORGE ARMANDO y RODRÍGUEZ P., VÍCTOR HUGO. *Movimiento estudiantil, semilla en tierra seca. La constituyente: del sueño juvenil al negocio político*. Bogotá, Ibáñez y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 1993, p. 249.

el contexto y bajo las limitaciones del Estado unitario”²². Ahora bien, en mi opinión, a estos cinco ejes temáticos se debe agregar uno más: la necesidad de reconocer los derechos de las comunidades que ancestralmente habían permanecido aisladas del debate político y que, por ende, tenían muchas reivindicaciones pendientes, entre las cuales estaban aquellas relacionadas con el territorio.

La desproporción entre el periodo de sesiones con el que contó la ANC²³ y el anhelo de los constituyentes de hacer grandes y profundas reformas, sumado a la ausencia de una mayoría política claramente determinada²⁴ y el deseo de que todas las reformas fuesen el resultado de un gran ejercicio de consenso, son algunos de los factores que dificultaron el debate territorial en la ANC y que llevaron a aprobar un modelo abierto, cuyo cierre se dejaba en manos del legislador. Debido a ello, se ha sostenido que “[r]ara vez en nuestra historia constitucional, tantos artículos han cambiado para que todo permaneciera igual”²⁵.

2.1. LA DISCUSIÓN TERRITORIAL EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

El trabajo de la ANC se distribuyó por materias que debían ser objeto de proyectos y propuestas²⁶ para presentar y debatir en diversas comisiones

22 ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. *Desequilibrios territoriales*. Bogotá, Doctrina y Ley y Universidad del Rosario, 2012, p. 152.

23 “Luego de dos meses de campaña y debate político nacional, contados desde el 9 de octubre de 1990, se produjeron las elecciones del 9 de diciembre de 1990, las cuales arrojaron 2.988.963 votos por el sí y 74055 por el no. Los ciudadanos se pronunciaron sobre la convocatoria a una Asamblea que tenía que deliberar y transformar las instituciones entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991”. *Ibid.*, p. 132.

24 “El constituyente quedó integrado por diversas fuerzas: 31.22% para el liberalismo; 26.75% para el M-19; 15.48% para el Movimiento de Salvación Nacional; 6.38% para el Partido Social Conservador; 4.99% para Conservadores Independientes; 3.11% para la Unión Cristiana; 2.26% para la Unión Patriótica; 1.46% para las listas indígenas y el 6.3% para otras listas. La Asamblea estuvo integrada por setenta constituyentes, elegidos por elección popular y por tres representantes de los grupos guerrilleros desmovilizados y vinculados al proceso de paz, designados por el Presidente de la República”. *Ibid.*, pp. 132-133.

25 HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 172.

26 En virtud del artículo 27 del Reglamento de la ANC, la denominación de “proyectos” se utilizaría solo para aquellos presentados por los constituyentes y por las entidades oficiales taxativamente enumeradas en esa disposición. Según el artículo 28 *ibídem*, se denominarían “propuestas” las

integradas por los constituyentes. En manos de la Comisión 1.^a se dejó el tema de la forma del Estado, y el estudio de la estructura territorial correspondió a la Comisión 2.^a. Con relación a la forma de Estado que debía adoptarse para Colombia, la tendencia mayoritaria abogó por mantener la forma unitaria, pero los constituyentes apostaron también, y con determinación, por el reconocimiento de autonomía territorial. A lo largo de los debates que se llevaron a cabo en las comisiones 1.^a y 2.^a se hizo palpable un sentimiento de rechazo al excesivo centralismo predominante en el régimen constitucional anterior. Los constituyentes de 1991 eran muy conscientes de la grave situación que vivía el país debido a la concentración del poder en los órganos centrales, que dejaba a los territorios periféricos en una posición de total abandono y absoluta desatención²⁷.

En la constituyente se percibió la necesidad de crear mecanismos de participación efectivos que los ciudadanos comprendieran como reales espacios que les permitieran participar e implicarse en la vida política del país. Se trataba de pasar de una democracia meramente representativa a una democracia verdaderamente participativa. Para que este cambio produjese los resultados esperados, era necesario involucrar en él a las entidades territoriales, confiriéndoles autonomía para gestionar sus propios intereses y para que vislumbraran así la posibilidad de superar el estado de orfandad en que las tenía el poder central²⁸.

Bajo estos presupuestos, conseguir la autonomía para las entidades territoriales se convirtió en una clara meta a alcanzar. Quienes apostaron por la autonomía territorial básicamente coincidieron en afirmar que su contenido se manifestaría en tres áreas: la política, la administrativa y la fiscal. La lectura detallada de los diferentes proyectos y propuestas debatidos en el seno de la ANC no brinda una idea clara sobre el contenido de la autonomía pretendida, pues dichos documentos carecen en su mayoría de soportes jurídicos bien estructurados y podrían calificarse, mejor, como declaraciones de buenos propósitos. De las reflexiones que surgen a partir de la lectura de las actas de la Asamblea se destaca lo siguiente: en primer lugar, el debate constitu-

que presentaren los representantes legales de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, las universidades y los grupos guerrilleros que se vinculasen a un proceso de paz bajo la dirección de Gobierno Nacional.

27 Cfr. *Gaceta Constitucional*, 20 de marzo de 1991, pp. 61-63, y 21 de agosto de 1991, p. 26.

28 Cfr. *Gaceta Constitucional*, 18 de marzo de 1991, p. 17. Proyecto presentado por Carlos Holmes Trujillo.

yente en materia territorial se hizo de forma acelerada y con un método poco riguroso. Igualmente, es de resaltar la ausencia de un proyecto base o matriz del cual partiera la discusión sobre un modelo de ordenamiento territorial determinado. Así mismo, resulta evidente que las discusiones sobre el título XI (“De la organización territorial”) y el título XII (“Del régimen económico y de hacienda pública”) de la Constitución se llevaron a cabo sin lograr la suficiente armonía y coordinación entre uno y otro.

A pesar de estos inconvenientes, la trascendencia de la inclusión de la autonomía como eje de la estructura territorial del Estado resulta innegable. Los constituyentes lograron percibir que la fórmula de “descentralización administrativa”, tan alabada en la Constitución de 1886, se había tornado insuficiente frente a las necesidades de los entes territoriales. Lo cierto es que mediante la descentralización de funciones y servicios las entidades territoriales no habían logrado alcanzar un grado de libertad satisfactorio que las apartara de la estructura jerárquica a la que estaban sometidas y las proveyera de un régimen competencial que les permitiera gobernarse autónomamente.

2.2. LA FORMA DE ESTADO A PARTIR DE DOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES²⁹

Tal y como se señaló, la Constitución de 1991 mantuvo el modelo de Estado unitario de la Constitución de 1886; sin embargo, de forma paralela, introdujo, también como principio fundamental del Estado, la autonomía de los entes territoriales. En otras palabras, el Estado unitario del siglo XX no es el mismo que el que se encontraba vigente en el régimen constitucional anterior³⁰. En virtud de este nuevo principio, no es posible seguir concibiendo a Colombia como un Estado centralizado que se rige por el principio de jerarquía, sino que la idea de competencia debe empezar a jugar un papel fundamental.

Según las características de los distintos ordenamientos jurídicos, la idea de competencia aparece con muchas variaciones. Pese a esa multiplicidad de formas, es posible concluir que dicha idea obedece a la manera en la que otros elementos del ordenamiento se proyectan sobre la organización territorial

29 En este sentido, cfr. ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 45 ss.

30 Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia*, cit., pp. 94-95.

del poder. Bajo este entendido, lo que debe plantearse es la forma en que la Constitución concibe el reparto competencial.

La Constitución colombiana, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, carece de un precepto que establezca taxativamente las competencias del poder central, y tampoco posee una única norma que agrupe las competencias de las entidades territoriales. Solo una lectura sistemática de todo el texto constitucional hace posible concluir cómo se lleva a cabo la distribución del poder. ¿Cuáles son entonces las competencias de las entidades territoriales?

En principio, podría afirmarse que, al ser la norma suprema del ordenamiento jurídico, la Constitución no solo atribuye competencias al poder central y a las entidades territoriales, sino que es el fundamento de todo el ordenamiento territorial, lo que significa que el poder de las entidades territoriales no es anterior a la Constitución; por el contrario, nace de ella. No obstante, esta afirmación requiere ser matizada en la medida en que los constituyentes crearon un modelo territorial abierto; es decir, el proceso de distribución de competencias no se cerró a nivel constitucional, sino que el legislador quedó habilitado para atribuir competencias a todas las entidades territoriales. Finalmente, cabe señalar que el papel de la Corte Constitucional respecto de la distribución de competencias entre el poder central y las entidades territoriales es decisivo, ya que siendo la Corte el órgano competente para juzgar la constitucionalidad de las leyes, es entonces la encargada de garantizar que el contenido de autonomía de las entidades territoriales no se vea vaciado por la intervención de otros poderes.

Por otra parte, tanto el modelo unitario de Estado como la autonomía de los entes territoriales han sido previstos en forma de principios fundamentales por la Constitución (art. 1.º)³¹. Puede afirmarse que los principios que pertenecen al mundo del derecho positivo y, más exactamente, que están reconocidos expresamente por la Carta Política, cumplen una doble función.

31 En las constituciones se encuentra un conjunto de preceptos con características distintas, es decir que no es posible afirmar que se trata de preceptos homogéneos con igual estructura e iguales efectos jurídicos. Son varios los autores que se han encargado del estudio de la tipología de los preceptos constitucionales. Aquí seguiremos la clasificación elaborada por Manuel Aragón, quien considera que “[l]os enunciados constitucionales pueden albergar principios, valores o reglas, disfrutando todos ellos de la condición normativa propia de la Constitución, pero poseyendo un grado de eficacia que varía en función, precisamente, de ese diferente contenido de los preceptos constitucionales”. Cfr. ARAGÓN REYES, MANUEL. “Principios constitucionales”, en AA.VV., *Temas básicos de derecho constitucional*, t. I. Madrid, Civitas, 2001, pp. 39-43.

En primer lugar, son los encargados de aportar criterios de interpretación de la Constitución y de la forma como deben aplicarse las demás normas jurídicas. En segundo término, “pueden alcanzar ‘proyección normativa’ tanto por obra del legislador como del juez. En este último supuesto (por la actividad judicial) siempre en defecto de norma (fuente subsidiaria), esto es cuando se precisa, por ausencia de regla concreta, extraer del principio jurídico la regla para el caso”³².

Al tomar como referencia el ordenamiento jurídico colombiano se puede concluir que la actividad de los distintos operadores jurídicos estará marcada por la presencia de los principios constitucionales. Es decir que tanto la autonomía de las entidades territoriales como el carácter unitario del Estado deben señalar una pauta en la labor interpretativa, ya sea en la interpretación política que realiza el legislador o en la interpretación jurídica del juez.

En este punto cabe preguntarse: ¿cómo cohabitan o conviven estos dos principios constitucionales?³³. Ha sido sostenido por muchos que las relaciones entre autonomía y unidad no son del todo pacíficas; y en esa medida, las tensiones que se suscitan deben aliviarse estableciendo límites a cada uno de los principios en juego y procurando un sistema de distribución de competencias equilibrado y eficaz. En Colombia, la Corte Constitucional ha intentado definir las relaciones entre estos dos principios. El alto tribunal ha sostenido que la forma unitaria del Estado constituye un límite a la autonomía territorial, sustentando esta postura básicamente en el artículo 287 CP que estable que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y de la ley. Es decir que, a juicio de la Corte, la unidad de Constitución y la unidad legislativa son elementos del Estado unitario; y a su vez, el carácter de la autonomía territorial es relativo, pues se encuentra limitado por estos dos elementos³⁴.

32 ARAGÓN REYES, MANUEL. “Constitución y democracia”. En AA.VV., *Temas clave de derecho constitucional*. Madrid, Tecnos, 1990, pp. 91 ss. En el mismo sentido, cfr. “Principios constitucionales”, cit., pp. 39 ss.

33 Véase ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit., pp. 40 ss.

34 En sus primeros fallos (sentencias C-004 de 1993 y C-216 de 1994), la Corte no duda en afirmar que los principios constitucionales de autonomía y descentralización tienen limitaciones también de orden constitucional, dentro de las que sobresale la forma unitaria del Estado. Sin embargo, en un pronunciamiento posterior, la sentencia C-535 de 1996, el tribunal intenta modular su tesis, en defensa del Estado unitario, argumentando que este no puede ir en contravía de la “diversidad territorial que se expresa en la consagración de la autonomía local”. La Corte considera que los principios de unidad y autonomía deben ser armonizados y que debe existir un respeto

En nuestra opinión, lo que plantea la Corte es la necesidad de un equilibrio entre dos principios que ella misma concibe de forma desequilibrada, pues aparentemente los ve a través de una relación de jerarquía, de acuerdo con una estructura piramidal en donde el Estado unitario está en la cúspide y la autonomía territorial en la base. Se trata de una visión equivocada del ordenamiento jurídico, que en el fondo concibe un Estado unitario con descentralización administrativa pero no con una verdadera autonomía de sus entes territoriales. No es pues a través del principio de jerarquía que deben examinarse las relaciones entre el centro y la periferia, básicamente por dos razones que encuentran sustento en la propia Constitución. La primera se halla en el artículo 1.º, que en ningún momento superpone un principio a otro; y la segunda se encuentra en el artículo 288, que establece las reglas que se deben seguir a la hora de ejercer las competencias distribuidas entre la Nación y los entes territoriales³⁵.

2.2.1. ESTADO UNITARIO

Las dimensiones del concepto de unidad son varias. Así, el principio de unidad aparece como noción jurídico-política que actúa de diversas maneras, entre otras, como principio ordenador del Estado y como fuerza dirigida a impedir el fraccionamiento del territorio y de la comunidad política. En este apartado únicamente nos ocuparemos del principio unitario como criterio determinante de la forma del Estado, en donde el principio unitario remite a un modelo definido de Estado.

Al abordar el tema del Estado unitario se entra en el territorio de lo que la doctrina ha denominado “formas de Estado”, es decir, se entra en el campo de las relaciones entre dos de los elementos del Estado, poder y territorio³⁶.

del espacio esencial de cada uno de ellos, así como un equilibrio entre autonomía y unitarismo basado en limitaciones recíprocas. No obstante, la corporación vuelve a una posición de corte más centralista y un tanto ambigua al afirmar que el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley pero reconociendo, al mismo tiempo, una cierta posición de superioridad del Estado unitario frente a la autonomía de los entes territoriales (cfr. sentencias C-579 de 2000, C-1187 de 2000 y C-540 de 2001).

35 Según el artículo 288 CP, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

36 La cuestión de la organización estatal, del reparto de competencias entre las distintas entidades del Estado y, en general, el problema de cómo articular estos dos elementos, *poder y territorio*,

El Estado unitario se ubica dentro de la categoría de los Estados simples³⁷, por oposición a los Estados federales, considerados Estados compuestos³⁸. Sin embargo, hoy en día no es posible afirmar que exista un único prototipo de Estado unitario, pues este se presenta en formas distintas, según el grado de centralización que adopte³⁹. Colombia es un Estado unitario por definición constitucional, definición que encuentra fundamento a lo largo de todo el texto superior.

La doctrina tradicional considera que el rasgo distintivo de los modelos unitarios se encuentra en la centralización política. Es decir, este tipo de Estados poseen un solo centro de impulsión política, lo que implica la existencia de un único órgano legislativo con competencias para expedir leyes para todo el territorio nacional, aplicables por igual a todos los ciudadanos⁴⁰. Pero la homogeneidad no solo es legislativa, también se aplica al régimen constitucional; en otras palabras, hay una única Constitución que rige en todo el territorio estatal y una única soberanía indivisible cuyo titular es el pueblo (arts. 3.º y 4.º CP). El Estado unitario ostenta una sola estructura de poder sobre todo el territorio nacional, lo que indudablemente no lo hace ajeno al principio de separación de poderes. El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial corresponden a una estructura cuyos máximos representantes pertenecen a órganos centrales que ejercen diversos controles sobre los demás órganos del Estado con los que, generalmente, guardan una relación de jerarquía.

Concluyendo, para la Corte Constitucional son tres los pilares del principio unitario, a partir de los cuales la Constitución desarrolla una serie de disposiciones que lo concretan. Así, en el Preámbulo se establece como finalidad de la Constitución el fortalecimiento de la unidad de la Nación;

han obedecido a las distintas concepciones ideológicas sobre distribución del poder que se han dado a través de la historia en los diversos Estados. La idea del unitarismo corresponde sin duda a la necesidad de reunificar el poder. El Estado unitario surge en los siglos XVI y XVII en aquellos lugares donde las monarquías absolutas se iban consolidando y cuyo único objetivo era la centralización de todo el poder.

37 Los Estados unitarios se denominan Estados simples, “porque su estructura es dada por un sólo ordenamiento jurídico, en el cual la potestad de imperio se atribuye a una única potestad administrativa”. Cfr. GARRIDO FALLA, FERNANDO. “La regionalización como fórmula descentralizadora”. *Documentación Jurídica*, Ministerio de Justicia, n.º 13, enero-marzo, 1977, p. 66.

38 “El Estado compuesto está formado por dos o más Estados, que, sin perder características estatales, integran una organización más amplia y estatal”. *Ibíd.*, p. 66.

39 Cfr. FERRANDO BADÍA, JUAN. *El Estado unitario*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, p. 16.

40 El Congreso de la República es el único titular de la función legislativa (arts. 114 y 150 CP).

en el artículo 1.º se declara a Colombia como una República unitaria, y en el artículo 2.º se establece como fin del Estado el mantenimiento de la integridad territorial. Con este fundamento, la Corte sostiene que la concreción del principio unitario se observa de manera clara y contundente en distintos preceptos constitucionales (sentencia C-478 de 1992).

2.2.2. AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Durante un periodo significativo los doctrinantes concibieron el concepto de autonomía como sinónimo de autonomía normativa, es decir, consideraron que la autonomía se manifestaba única y exclusivamente a través de la producción de normas jurídicas. Sin embargo, a mi juicio, esa visión restrictiva de la autonomía ya ha sido superada, y hoy en día el concepto de autonomía incluye un conjunto más amplio de potestades, entre ellas, las facultades de autodirección, autoorientación y autogobierno.

La modalidad de autonomía que de la que se ocupa este escrito es la autonomía territorial, específicamente la autonomía atribuida por la Constitución de 1991 a las entidades territoriales. A nuestro juicio, el constituyente dio a la autonomía territorial una doble dimensión: en primer lugar, tal y como se mencionó, la concibió como principio de la organización del Estado (art. 1.º); y, en segundo término, como atributo o cualidad de las entidades territoriales (art. 287). Así las cosas, el artículo 287 contiene la concreción del principio constitucional de autonomía territorial, en otras palabras, se trata de una regla constitucional que delimita un principio. Partiendo de este supuesto, la autonomía establecida en esta norma debe ser entendida como un atributo o una cualidad que la Constitución otorga a las entidades territoriales. Se trata de una posición jurídica, un estatus de los entes territoriales, que los convierte en autónomos frente a otro sujeto, el Estado central⁴¹.

El citado artículo 287 establece que las entidades territoriales gozarán de “autonomía para la gestión de sus intereses”, lo que podría considerarse la primera consecuencia o el primer efecto concreto de la autonomía territorial. La Constitución no explica el contenido de esta cláusula; sin embargo, en principio, podría entenderse que se trata de los intereses colectivos que atañen a la comunidad de la respectiva entidad territorial. La concreción de

41 GALÁN GALÁN, ALFREDO. Ob. cit., p. 113.

dicha cláusula general debe buscarse en los catálogos de competencias que la Constitución atribuye a las entidades territoriales. Pero no puede obviarse que dichos menús competenciales no corresponden a listas cerradas; por el contrario, la Carta dejó abierta la posibilidad para que otros preceptos constitucionales establezcan competencias o para que lo haga la ley. Es decir, el alcance de la autonomía va a depender de lo que la Constitución y la ley determinen en relación con los intereses de las entidades territoriales.

Del estatus de ente autónomo se deriva otra consecuencia, la titularidad de determinados derechos (art. 287) que llenan de contenido la autonomía atribuida a los entes territoriales y que, en nuestra opinión, se concretan en tres tipos o modalidades de autonomía: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera.

Finalmente, se debe señalar que la Corte Constitucional percibió la necesidad de determinar con claridad el contenido mínimo del principio de autonomía territorial. Es decir, su núcleo esencial, aquella porción irreducible de autonomía que debe ser respetada por todos los poderes públicos, en especial por el legislador. Así, desde sus inicios hasta hoy, la Corte ha sostenido que el núcleo esencial de la autonomía territorial prevista en la Constitución encuentra su fundamento en los derechos que la propia Constitución confiere a las entidades territoriales (art. 287)⁴².

2.2.2.1. AUTONOMÍA POLÍTICA

Como se dijo, durante un periodo significativo la doctrina ha concebido el concepto de autonomía como sinónimo de autonomía normativa. No obstante lo anterior, hay otro sector de la doctrina que considera que la autonomía no puede seguir viéndose como un sinónimo de autonomía legislativa, pues esta visión corresponde a un concepto bastante restringido. Por lo tanto, a la hora de definir la autonomía política debe optarse por un concepto amplio, cuyo fundamento se halla en la capacidad de dirección u orientación de los entes autónomos, en el ejercicio de un gobierno propio y no simplemente en

42 La jurisprudencia de la Corte en esta materia ha sido abundante; sin embargo, a pesar de algunos matices introducidos especialmente en el campo de la autonomía financiera, se ha sostenido que los derechos consagrados en el artículo 287 conforman el núcleo esencial de dicha autonomía, manteniéndose así una sola línea jurisprudencial. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-517 de 1992, C-004 de 1993, C-216 de 1994, C-535 de 1996, C-540 de 2001 y C-579 de 2001, entre otras.

el poder de normación⁴³. Ahora bien, estas afirmaciones no pueden llevar a que se hable de autonomía apartándose total y radicalmente del concepto de potestad normativa. En otras palabras, es posible hablar de autonomía política sin que exista potestad legislativa, pero no es posible concebir la autonomía sin potestad normativa. Así las cosas, el contenido de la autonomía política implica dos potestades, que se encuentran íntimamente relacionadas entre sí: la potestad normativa y la potestad de autogobierno y autoorientación, a través de autoridades propias.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución hizo un reparto de competencias entre las entidades territoriales y el nivel central. Dicho reparto, respecto de las entidades territoriales, no obedeció a una distribución de competencias en bloque; por el contrario, es posible afirmar que se trató de un reparto por materias, y en algunos casos incluso por funciones específicas por ejecutar en relación con esas materias. Es pues en la ejecución y desarrollo de estas funciones que las entidades territoriales, a través de sus autoridades gubernativas, trazarán las políticas y directrices permitidas en el marco de la Constitución y la ley, y el ejercicio de dichas competencias se concretará a través de la potestad normativa.

En el sistema colombiano, la producción legislativa está centralizada en el Congreso de la República, por lo que es posible afirmar que se está en presencia de un régimen constitucional que otorga autonomía política a los entes territoriales en el marco de un Estado unitario, pues la producción legislativa se encuentra radicada en un solo órgano. Sin embargo, como la autonomía política no es equiparable a potestad legislativa, las entidades territoriales son titulares de autonomía política al gozar de autonomía normativa, aunque sea solo secundaria, y al poseer una importante capacidad de dirección política autónoma y un gobierno propio.

2.2.2.2. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista dogmático puede afirmarse que el concepto de autonomía administrativa se debe a la teoría alemana del derecho público. No obstante, el origen de esta noción está ligado a los postulados franceses de inicios de la Revolución, que se extendieron rápidamente por el resto de

43 ROBLEDOSILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit., pp. 68 ss.

Europa⁴⁴. En la doctrina alemana, en cierto momento cobró importancia la distinción entre la autonomía de los Estados miembros de la Federación y la autonomía administrativa (*Selbstverwaltung*), es decir, la facultad atribuida a ciertos entes territoriales menores para administrarse, entre ellos los municipios. Por otra parte, una de las características del Antiguo Régimen fue la dispersión territorial. Dicho de otro modo, los propósitos centralizadores de la monarquía absoluta compartían escenario con los regímenes heterogéneos producto de los privilegios feudales. Así las cosas, para acabar con esta situación, la Asamblea Nacional francesa, en 1789, intentó armonizar la idea de libertad comunal y la idea de un régimen uniforme para todo el territorio nacional, y creó municipios con órganos de naturaleza representativa; surgió así lo que más tarde se llamó *pouvoir municipal*, o autonomía administrativa.

Al igual que respecto de la autonomía política, al hablar de autonomía administrativa es preciso hacer referencia a un conjunto de potestades que permiten a los entes territoriales organizar y orientar su funcionamiento de forma autónoma. En primer lugar, los entes dotados de autonomía administrativa son titulares de una potestad normativa secundaria, potestad que se manifiesta a través de normas que revisten la forma de actos administrativos de diverso contenido. En segundo término, la autonomía administrativa está compuesta por el conjunto de potestades que les permiten a los entes territoriales tomar y ejecutar decisiones en el plano administrativo de forma autónoma.

Así las cosas, las diferencias entre autonomía política y autonomía administrativa no sobresalen a simple vista, pero se pueden valorar a la luz de dos grandes criterios: un criterio clásico o tradicional y un criterio moderno. Desde el criterio tradicional o clásico, las diferencias se podrían analizar a partir de la noción de potestad normativa. Como se señaló en páginas anteriores, el concepto de autonomía contiene en sí mismo la potestad normativa, lo que significa que tratándose de cualquiera de las dos clases de autonomía, política y administrativa, los entes autónomos gozan de potestad normativa; sin embargo, la diferencia radica en el tipo de normas que producen. Por otra parte, según el criterio de diferenciación moderno, la autonomía implica capacidad de autodirección o autoorientación, tanto política como administrativa, del ente autónomo.

44 Sobre el desarrollo doctrinal del concepto de autonomía administrativa en Europa, cfr. ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit., pp. 77 ss.

A partir de este último criterio, las diferencias entre autonomía política y autonomía administrativa se observan desde dos ángulos. En primer lugar, atendiendo a la potestad del ente autónomo para fijar o no directrices políticas propias; y en segundo término, en relación con la forma de selección de sus dirigentes. En el primer caso se estaría en presencia de autonomía política solo si el ente autónomo tiene la posibilidad de aprobar y ejecutar directrices políticas propias; de lo contrario, se estaría ante entes titulares de autonomía administrativa. Y en el segundo evento, habrá autonomía política cuando la elección de los dirigentes sea producto de un proceso democrático en el que participen los miembros de la respectiva comunidad; en cualquier otro caso, la autonomía de los entes autónomos solamente merece el calificativo de administrativa.

Para concluir podemos afirmar que en Colombia las entidades territoriales son titulares de autonomía administrativa porque tienen potestad normativa secundaria (actos administrativos) de diverso contenido y porque son titulares de un conjunto de potestades que les permite tomar y ejecutar decisiones en el plano administrativo de forma autónoma, como aquellas dirigidas a autoorganizarse y definir las estructuras de sus propias administraciones.

2.2.2.3. AUTONOMÍA FINANCIERA⁴⁵

La autonomía financiera se refiere al conjunto de competencias normativas y de potestades administrativas de que gozan los entes públicos para establecer y gestionar un sistema de ingresos y de gastos, que les permita atender los fines y necesidades públicos en sus respectivas jurisdicciones. De manera unánime se ha entendido que la autonomía financiera es imprescindible para que la autonomía territorial sea efectiva y real. Y una entidad territorial solo será autónoma financieramente en la medida en que pueda realizar sus propios objetivos políticos, sociales, económicos o administrativos, independientemente de las fuentes de sus ingresos⁴⁶.

45 ROBLEDOSILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit., pp. 88-90 y 361-406.

46 RAMALLO MASSANET, JUAN y ZORNOZA PÉREZ, JUAN. "Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 259, julio-septiembre, 1993, p. 501.

La autonomía financiera de los entes territoriales es un concepto complejo, y por tanto no puede estudiarse como un todo. Es necesario diferenciar entre, por una parte, el ámbito de autonomía que cabe en la ordenación de los gastos públicos de las entidades territoriales, y, por otra, el ámbito de autonomía que es predicable en la vertiente de los ingresos públicos, la que a su vez se puede subdividir en autonomía tributaria y autonomía en la realización de operaciones de crédito público.

Igualmente, se torna imprescindible señalar que no existe consenso jurídico (porque el texto superior lo ha dejado como una opción abierta) respecto del alcance y contenido concreto de la autonomía financiera, circunstancia que ha motivado varios pronunciamientos de la Corte Constitucional encaminados a caracterizar la autonomía financiera de las entidades territoriales y la manera como funciona el reparto de competencias fiscales entre el Estado y esas entidades.

El estudio de la autonomía financiera se comenzará con el análisis del concepto de autonomía en la ordenación del gasto. La decisión en materia de gasto público, que se materializa mediante la elaboración y aprobación del presupuesto, constituye un punto cardinal dentro del ejercicio del poder fiscal y un vehículo importante para formas de autogobierno de las entidades territoriales⁴⁷. De otra parte, la Constitución otorga a las entidades territoriales la facultad de elaborar y aprobar sus presupuestos anuales de rentas y gastos conforme a sus propios intereses y criterios (arts. 300 num. 5 y 313 num. 5)⁴⁸; por lo tanto, en principio, los entes territoriales gozarían de un amplio margen autonómico para el manejo de sus recursos. No obstante, el título XII de la Constitución regula lo referente al régimen económico y la hacienda pública e introduce varias normas que de alguna manera limitan la

47 El poder fiscal de las entidades territoriales en materia de gasto implica la capacidad de disponer de recursos para satisfacer las necesidades de su comunidad; es decir, más concretamente, para ejercer las competencias que les han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico. El estudio de los gastos públicos se lleva a cabo de forma paralela con el estudio de los presupuestos, como herramientas normativas a las cuales se hace una relación desagregada de los gastos máximos que puede contraer la Administración y de los ingresos que previsiblemente se han de alcanzar, a fin de planificar toda la actividad económica del ente territorial. Cfr. ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit., pp. 363-364.

48 La Corte Constitucional, en sentencia C-579 de 2001, señaló que la potestad de las entidades territoriales para elaborar sus propios presupuestos de rentas y gastos debe ser considerada como otro de los derechos del artículo 287 y, por tanto, como parte del núcleo esencial de la autonomía territorial.

autonomía ya conferida a los entes territoriales en otras normas superiores (arts. 345-355).

Es así como la Constitución ha establecido la reserva de ley orgánica en materia presupuestaria, lo que significa que los presupuestos de las entidades territoriales se encuentran sometidos a la Ley Orgánica del Presupuesto (arts. 151 y 352)⁴⁹, que será la encargada de regular, entre otras cosas, lo concerniente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

Adicionalmente, cabe señalar que en materia de gastos el presupuesto cumple una doble función. Por una parte, constituye una autorización para que la Administración municipal pueda tomar todas las decisiones en esa materia; y por otra parte, también es un límite a la actuación de la Administración, ya que esta no podrá efectuar gastos por cuantías superiores a las previstas en el presupuesto. El gasto de sus recursos estará sujeto a los diversos destinos señalados en el presupuesto y, además, los gastos autorizados en el presupuesto se deberán efectuar en el periodo fiscal para el cual fueron aprobados. En conclusión, se debe afirmar que, a la hora de determinar los rubros de gasto de las entidades territoriales, la Constitución no estableció limitación alguna específica en este sentido.

Como se ha mencionado antes, otro elemento de la autonomía financiera de los entes territoriales es la autonomía en materia de ingresos públicos⁵⁰. Son dos las manifestaciones de este tipo de autonomía: la autonomía tributaria y la autonomía para la realización de operaciones de crédito público. Sobre la autonomía tributaria de las entidades territoriales⁵¹ puede decirse que cuenta con un amplio reconocimiento constitucional (arts. 287, 300 num. 4 y 313 num. 4), y que los distintos preceptos de la Constitución que regulan el tema establecen que no es una autonomía absoluta, por el contrario,

49 Véase también el artículo 109 del Decreto 111 de 1996.

50 Por ingresos públicos se puede entender el conjunto de recursos que entran a la hacienda de las entidades territoriales, cuyo fin principal consiste en financiar los gastos públicos. Es preciso señalar que no bastaría con obtener recursos, sino que el Estado debe procurar que estos sean suficientes para cumplir todos sus fines, por lo que se trata entonces de garantizar el principio de suficiencia financiera (art. 356 CP). Cfr. ROBLEDOSILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit., pp. 381-382.

51 Entiéndase por autonomía tributaria de las entidades territoriales la potestad de establecer tributos sin intervención de otros niveles de gobierno y administración.

encuentra límites tanto constitucionales como legales (arts. 150 num. 11, 12, 13, 14, 19 y 21, 338 y 363).

Finalmente, se encuentra la autonomía para la obtención de ingresos provenientes de operaciones de crédito público, las cuales se llevan a cabo para obtener ingresos a cambio de una retribución y con la obligación de devolver las cantidades recibidas una vez transcurra el plazo previsto. Este ámbito de autonomía también se encuentra sometido, por mandato constitucional (arts. 150 num. 19, 295 y 364), a los criterios que el legislador determine.

Así las cosas, se concluye que en materia de autonomía financiera el sometimiento de las potestades fiscales de las entidades territoriales a los dictados del legislador nacional es el común denominador, bien sea porque así se ha previsto expresamente y con criterio general en las normas constitucionales o porque esa es la conclusión a la que han llegado los órganos de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa y de la jurisdicción constitucional al estudiar los casos particulares.

2.2.3. LAS PIEZAS DEL ROMPECABEZAS TERRITORIAL⁵²

Una vez analizados los conceptos de Estado unitario y autonomía territorial en el ordenamiento jurídico colombiano, se pretende simplemente describir, pues la extensión posible de este escrito no permite otra cosa, la regulación constitucional sobre las distintas entidades territoriales, específicamente lo relacionado con su creación y sus principales órganos de Gobierno y Administración. Para ello, se propone partir de la siguiente reflexión: al estudiar el panorama territorial colombiano podría afirmarse que se está en presencia de un conjunto de piezas (entes territoriales) que conforman un “gran *puzzle* o rompecabezas territorial” (división político-administrativa del Estado) en cuya articulación participan dos importantes poderes. En primer lugar, el poder constituyente de 1991, que concibió un modelo territorial inacabado y que, haciendo uso del principio dispositivo, dejó en manos del poder legislativo su posterior desarrollo y concreción.

La división político-administrativa del Estado se asienta en las entidades territoriales, entendida esta denominación como una categoría genérica que abarca un conjunto de entes o secciones del territorio, en este caso, con

52 En este sentido, cfr. ROBLEDO SILVA, PAULA. “La organización territorial en Colombia, ¿un horizonte confuso?”. *Revista General de Derecho Constitucional*, IUSTEL, n.º 7, abril, 2009.

características diversas entre sí⁵³. Las entidades territoriales se constituyen como niveles de gobierno y administración diferentes del central o nacional, y la Constitución (art. 286) estableció que dichos niveles serían cuatro: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Sin embargo, el mismo precepto constitucional dejó abierta la posibilidad para que ese número pueda ampliarse a seis, cuando el legislador les dé el carácter de entidades territoriales a las regiones y a las provincias.

2.2.3.1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES⁵⁴

Los constituyentes dejaron en manos del legislador, en unos casos del legislador ordinario y en otros del orgánico, la definición y concreción del sistema territorial. Se trata de un modelo territorial abierto e inacabado, porque, en primer lugar, además de las competencias que directamente la Constitución distribuyó entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador quedó habilitado para continuar esa labor de asignación de competencias; y en segundo lugar, porque la Constitución prevé una división político administrativa del territorio que también es abierta, ya que el legislador podrá ampliarla de acuerdo a las opciones o alternativas establecidas en el propio texto constitucional.

53 La distinción entre entidades territoriales y no territoriales surge en la doctrina alemana con el fin de señalar el diverso papel que cumple el territorio en la configuración misma del ente. Es decir, si bien en los entes territoriales el territorio aparece como algo que afecta esencialmente la naturaleza de la entidad, por el contrario, en los entes no territoriales el papel del territorio se reduce al de simple ámbito para el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas. Esta distinción nace a partir de la teoría iusinternacionalista del Estado, según la cual el territorio es un elemento constitutivo del Estado como persona jurídica, el cual ejercería sobre aquel una especie de derecho de la personalidad. Pero esta tesis se extendió del Estado a los entes locales (región, provincia, municipio), calificándolos como entes territoriales, queriendo significar con ello que para estos entes el territorio no es solo un espacio físico en el que pueden ejercer válidamente sus competencias, sino también un elemento constitutivo esencial, sin el que no puede imaginarse la existencia misma del ente. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Curso de derecho administrativo*, t. 1, 5.ª ed. Madrid, Civitas, 1989, pp. 385-386.

54 Cfr. ROBLEDO SILVA, PAULA. “La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿una asignatura pendiente?”. En AA.VV., *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en Homenaje a Augusto Hernández Becerra*. Bogotá, Ibáñez, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y AIDA, 2014.

Al ser Colombia una república unitaria (art. 1.º CP), la Constitución dejó en manos del legislador la regulación de muchas materias, entre las que se destacan los temas relacionados con la estructura territorial; y respecto de este tema existe una reserva constitucional que en principio debe ser expresa, en favor del legislador orgánico (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT)⁵⁵. La Corte Constitucional ha señalado que son tres los temas que se deben entender reservados por la Constitución a la LOOT: por una parte, la asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales (art. 151), así como la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades (art. 288); en segundo término, la estruc-

55 La Corte Constitucional, en varias oportunidades, se ha pronunciado sobre el alcance de la reserva constitucional en relación con la LOOT, sosteniendo dos tesis distintas: una primera tesis apunta a entender la reserva de ley orgánica desde una perspectiva restringida, lo que significa que aquellas materias que no hayan sido objeto de un señalamiento expreso por parte del constituyente, en el sentido de que deban tramitarse como leyes orgánicas, deberán entenderse sujetas a la competencia del legislador ordinario (cfr. sentencias C-894 de 1999, C-432 de 2000, C-540 de 2001, C-579 de 2001 y C-738 de 2001, *inter alia*). Sin embargo, en otras decisiones la Corte ha concebido la reserva de ley orgánica en materia territorial desde lo que podría llamarse una perspectiva amplia y flexible. Es decir que, como la Constitución no trata de manera clara en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial, sino que varias disposiciones situadas en diferentes títulos de la misma aluden a ella, entonces no resulta viable realizar una interpretación literal y restrictiva del texto constitucional, según la cual solo correspondería a este tipo de legislación orgánica aquello expresamente señalado por estos artículos de la Carta, pues esto conduciría a ciertas ambigüedades e inconsistencias (cfr. sentencias C-600A de 1995, C-281 de 1997, C-795 de 2000 y C-313 de 2009). De manera más reciente, en la sentencia C-489 de 2012, la Corte, para tratar de unificar su jurisprudencia (aunque expresamente no sea una sentencia de unificación), después de hacer un recorrido por las diversas tesis que ha sostenido sobre este punto, concluyó que para determinar la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial se debe partir, en primer término, de los artículos que de manera literal ha dispuesto el constituyente como sujetos a dicho trámite de aprobación (arts. 150 num. 4, 286, 288, 297, 307, 319, 321 y 329); pero que, pese a ello, el criterio puramente literal o semántico no es suficiente ni adecuado para determinar la legislación orgánica territorial, ya que hay otros contenidos que de manera tácita y a partir de su finalidad deben someterse a dicha aprobación. Además, que en caso de duda sobre si una materia territorial debe tramitarse por ley orgánica o por ley ordinaria, dicha duda debe resolverse a favor del legislador ordinario, básicamente por dos razones: por la existencia de una cláusula general de competencia a favor del legislador ordinario, y adicionalmente, porque las limitaciones propias de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático. Igualmente, la Corte ha señalado que las leyes orgánicas de ordenamiento territorial no tienen que estar contenidas en un documento único y por ende se debe hablar de “legislación orgánica de ordenamiento territorial”, por cuanto la legislación puede ser múltiple y desarrollarse no en una única ley sino en varias leyes orgánicas. Por otra parte, también afirmó que una misma ley puede contener materias de ley orgánica y materias de ley ordinaria, siempre que estas guarden una conexidad temática razonable (sentencia C-489 de 2012).

tura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, de forma que se incluya la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales (arts. 297, 303 y 329) y de ciertas divisiones administrativas del territorio (art. 319); y por último, los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial a partir de los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial (art. 105) (sentencia C-489 de 2012).

El reconocimiento de la autonomía territorial como principio constitucional (art. 1.º CP) y como atributo de las entidades territoriales (art. 287 CP) implica, entre otras cosas, que el principio de competencia entre a jugar un papel preponderante para regular las relaciones entre el centro y la periferia, lo que incluye las relaciones entre las distintas fuentes del derecho, aquellas de origen nacional y aquellas de producción territorial. Pero para poder entender el papel que, según la propia Constitución de 1991, debe cumplir la LOOT en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales resulta necesario responder a la siguiente pregunta: ¿qué se debe entender por competencia?

La idea de competencia, tal y como la concebimos actualmente, aparece con el surgimiento del Estado liberal y la consolidación del Estado de derecho⁵⁶. El concepto de competencia está en estrecha relación con las fuentes del derecho y puede entenderse como un mandato dirigido a los creadores del derecho para definir los ámbitos de validez de las normas producidas por ellos. En consecuencia, la noción de competencia también es utilizada como criterio para resolver conflictos internormativos, ya que cuando dos normas provenientes de entidades territoriales choquen entre sí, únicamente será válida aquella que haya sido dictada dentro de su marco competencial⁵⁷. A pesar de que la competencia normalmente sea definida como un principio, la idea de competencia en realidad obedece a la forma como otros elementos del ordenamiento se proyectan sobre la organización territorial del poder⁵⁸. En definitiva, la manera de articular la competencia varía según se busque reforzar los poderes de la Nación o los poderes locales⁵⁹.

56 *Ibid.*, pp. 215-216.

57 Cfr. BIGLINO CAMPOS, PALOMA. *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate de la competencia*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 8.

58 *Ibid.*, pp. 217-218.

59 *Ibid.*

Si se entiende entonces la competencia como el resultado de la proyección de varios elementos del ordenamiento sobre la organización territorial del poder, lo primero que debe plantearse es lo referente a la forma en que los constituyentes de 1991 concibieron el reparto competencial. La Constitución de 1991 carece de un precepto que de manera expresa señale las competencias del poder central, y tampoco posee una única norma que agrupe las competencias de las entidades territoriales. En definitiva, solo desde una lectura sistemática de todo el texto constitucional es posible concluir la manera como se lleva a cabo la distribución del poder. En nuestro ordenamiento jurídico existen competencias que por su naturaleza se encuentran excluidas del ámbito de las entidades territoriales y están reservadas al poder central, teniendo en cuenta que, debido a la técnica constitucional utilizada, es tarea del operador jurídico interpretar la Constitución y establecer las competencias que no pertenecen a las entidades territoriales⁶⁰.

La Constitución no solo atribuye competencias al poder central sino también a los entes territoriales; pero como se señaló, los constituyentes crearon un modelo territorial abierto, lo que significa que el proceso de distribución de competencias no se cerró a nivel constitucional. En este sentido, la Constitución señala lo siguiente: por una parte, el artículo 151

60 Al revisar las funciones o atribuciones de las tres ramas tradicionales del poder público se encuentra que: la función ejecutiva se radica en cabeza del Presidente de la República, quien simboliza la unidad de la Nación (art. 188 CP) y se desempeña como Jefe de Estado (art. 189 CP), Jefe de Gobierno (art. 189 CP) y suprema autoridad administrativa (art. 189 CP). Sin embargo, las entidades territoriales se gobiernan por autoridades propias, lo que significa que la función ejecutiva se ejerce con autonomía en la periferia. Con excepción del manejo del orden público que está sometido a las políticas, órdenes e instrucciones del Presidente de la República (art. 296 CP). La función legislativa (arts. 114 y 150 CP) se radica única y exclusivamente en el Congreso de la República. Por último, la función judicial (art. 228 CP), es una atribución del nivel central, salvo en el caso de los territorios indígenas (art. 246 CP), y se desconcentra territorialmente para ser ejercida en la periferia. Adicionalmente a las funciones que se acaban de señalar, existen otras que son propias del nivel central. Es decir que no corresponden a las entidades territoriales, porque por mandato constitucional están en manos de órganos especializados de dicho nivel. Por ejemplo, la función monetaria, crediticia y cambiaria, que realiza el Banco de la República (art. 371 CP); o la función electoral, a cargo del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil (arts. 264 a 266 CP). Existen otras funciones, como la de control fiscal y la de control disciplinario, que se ejercen en el nivel nacional a través de la Contraloría General de la República (arts. 267 y 268 CP) y del Ministerio Público (arts. 275 a 284 CP), respectivamente, lo que no significa que en el nivel territorial dichos controles no se realicen, ya sea mediante la desconcentración de funciones o por la vía de órganos propios y autónomos del orden departamental y municipal.

hace referencia a la atribución de competencias normativas a las entidades territoriales a través de una ley orgánica; y, por otro lado, el artículo 288 hace referencia a la LOOT como herramienta para la distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Ahora bien, como los departamentos y municipios ya gozan de un régimen constitucional de competencias detallado en la Constitución, la distribución de competencias que debía hacer la LOOT, según lo dispuesto en la Carta, habría de perseguir, en principio, dos objetivos: en primer término, establecer las competencias básicas de las demás entidades territoriales, es decir, unos mínimos competenciales para las regiones, las provincias, los territorios indígenas y los distritos, mínimos que luego debían ser desarrollados por leyes ordinarias; y, en segundo lugar, determinar, mediante reglas generales, cuáles son las competencias de la Nación, ya que en la Constitución se encuentran dispersas en diversos preceptos.

Después de 20 años de ausencia de LOOT y de múltiples proyectos de ley que naufragaron en el Congreso de la República⁶¹, finalmente se aprobó la Ley 1454 de 2011, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁶², que básicamente hizo tres cosas (arts. 28 y 29): por una parte, repetir disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la autonomía territorial, lo que carece de sentido; en segundo lugar, establecer en favor de los municipios una cláusula residual de competencias, de tal forma que estos serán titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación; y en tercer lugar, tratar de distribuir competencias entre la Nación, los departamentos, los municipios y los distritos en materia de ordenación y planeación del territorio, lo que en mi opinión debió hacerse revisando y reformando la Ley 388 de 1997, a fin de evitar la dispersión normativa en estas materias.

61 Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. “La ley orgánica y futuro de la descentralización territorial”. *Revista Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior y de Justicia*, n.º 1, julio-diciembre, 2009.

62 Es preciso tener en cuenta que el debate territorial sobrepasa lo meramente institucional y jurídico. Es decir que cuando se habla de ordenamiento territorial, se está haciendo referencia a “una política de Estado y proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental”. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. “Notas sobre el ordenamiento territorial y los proyectos de ley orgánica sobre la materia”. 2007, p. 1.

Ahora bien, el vacío en relación con el reparto de competencias continúa existiendo, pues si la LOOT no hizo un reparto de competencias materiales entre la Nación y las entidades territoriales, con lo cual tampoco se cumplió el mandato previsto en el artículo 151 CP, ¿cómo determinar la forma en que deben operar estos principios?

2.2.3.2. LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Tal y como ya se señaló, la Constitución de 1991 estableció cuatro tipos de entes territoriales diferentes, tanto del nivel local como del nivel seccional o intermedio; dentro del primer grupo estarían los municipios, los distritos y las entidades territoriales indígenas. Y en el segundo grupo, los departamentos. Pero al mismo tiempo, la Constitución previó la posibilidad de que simples divisiones administrativas del territorio se conviertan en entidades territoriales, como es el caso de las regiones y a las provincias (art. 286).

2.2.3.2.1. EL NIVEL LOCAL

En el nivel local se encuentran los municipios, los distritos y las entidades territoriales indígenas. Este nivel se presenta como la opción más directa de comunicación entre gobernantes y gobernados, entre Administración y administrados.

En relación con el *nivel municipal*, lo primero es afirmar que los constituyentes no dudaron en manifestar sus tendencias municipalistas y, en esa medida, su deseo de fortalecer el municipio hasta el punto de convertirlo en la entidad fundamental, en el eje de la división política del territorio colombiano (art. 311 CP)⁶³. En la tarea de interpretar este precepto superior, la Corte Constitucional ha seguido una línea jurisprudencial bastante homogénea. Por una parte, ha justificado el debate constituyente que se dio en torno a esta norma, es decir, ha apoyado y defendido los motivos que llevaron a los constituyentes a redactarla; y, por otra parte, recuerda con frecuencia que dicha declaración de fundamentalidad del ente municipal se dio dentro del marco del Estado unitario y, por tanto, todos los municipios gozan de

63 Art. 1.º de la Ley 136 de 1994.

autonomía para la gestión de sus intereses, pero siempre en el marco de la Constitución y de las leyes.

Para la Corte, hoy en día los municipios son las células fundamentales de la estructura política y administrativa del Estado, lo que significa que el poder central no puede injerir en las decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si eso ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución reconoce a los entes territoriales descentralizados, con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley (sentencia C-1146 de 2001). Desde el punto de vista puramente geográfico, los municipios están sumergidos en los límites del escalón territorial intermedio, es decir, de los departamentos, situación que ha llevado, junto con razones de tipo político e histórico, a que los municipios estén sometidos, en algunas materias, a las decisiones departamentales.

Acudiendo al criterio orgánico, se puede afirmar que el diseño constitucional en cuanto a la estructura de gobierno y administración municipal es bicéfalo y uniforme. Las máximas autoridades del municipio están representadas por una corporación político-administrativa, denominada concejo municipal (art. 312 C)⁶⁴, que ejerce control político sobre algunos funcionarios de la Administración (art. 313 CP)⁶⁵, y un alcalde, que se desempeña como jefe de la Administración y representante legal del municipio (art. 314 CP)⁶⁶.

Por último, cabe hacer referencia a la posibilidad que se dejó abierta en la Constitución de crear categorías de municipios (art. 320). El constituyente de 1991, consciente de las limitaciones que puede generar para la autonomía de los entes municipales un régimen municipal uniforme y homogéneo como el que hasta el momento había existido y como el que se diseñó en la Constitución, y teniendo en cuenta los primeros avances que se habían dado en este sentido con la reforma constitucional de 1945, dejó en manos del legislador la posibilidad de crear categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográ-

64 Art. 21 de la Ley 136 de 1994.

65 Arts. 38-40 de la Ley 136 de 1994.

66 Art. 84 de la Ley 136 de 1994.

fica, y, además, de señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración⁶⁷.

Dentro del nivel local también se encuentran los *distritos*. Se trata de divisiones del territorio con carácter local, que poseen las características propias de los municipios pero que, al mismo tiempo, poseen ciertas peculiaridades (tamaño, ubicación geográfica, actividad económica principal, etc.), que las hacen titulares de un régimen particular y diferente, en ciertas materias, al de los entes municipales. Los distritos están sometidos a un régimen especial en materia política, administrativa y fiscal; sin embargo, en ausencia del mencionado régimen, o frente a vacíos normativos concretos, serán aplicables las normas que rigen el nivel municipal⁶⁸.

Por último, se encuentran las *entidades territoriales indígenas*⁶⁹. No resulta nada fácil definir las, pues como lo afirma Hernández Becerra, “constituyen una modalidad *sui generis* de gobierno local”⁷⁰. Sin embargo, podría comenzar por señalarse que se trata de una de las innovaciones de la Constitución de 1991.

El reconocimiento de los derechos de los indígenas es una novedad de la Constitución de 1991, y parte de esos derechos son los territoriales, que

67 Con fundamento en esta disposición constitucional, la Ley 136 de 1994, en su artículo 6.º (en la redacción dada por el art. 2.º de la Ley 617 de 2000), clasificó los municipios y los distritos, atendiendo a su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, en seis categorías y una categoría especial. Posteriormente, la Ley 1454 de 2011 (art. 24) prácticamente repitió el contenido del artículo 320 CP. Más recientemente, la Ley 1551 de 2012 (art. 7.º), en desarrollo de las disposiciones antes mencionadas, estableció que los distritos y municipios se clasificarán atendiendo a su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica; y para ello creó tres grupos de municipios: i) los grandes municipios (que agrupan a los municipios de categoría especial y primera); ii) los municipios intermedios (que reúnen a los municipios de segunda, tercera y cuarta categoría), y iii) los municipios básicos (donde se encuentran los municipios de quinta y sexta categoría).

68 En desarrollo de los distintos preceptos constitucionales que regulan el tema de los distritos (arts. 322 a 328) se han expedido normas que contienen los estatutos especiales para dichos entes territoriales. En el caso del Distrito Capital se expidió el Decreto 1421 de 1993 y en el caso de los distritos especiales las leyes 768 de 2002 (que fue modificada por la Ley 1004 de 2005), 1875 de 2017, 1883 de 2018 que establecían el régimen de cada uno de estos distritos; y finalmente, un régimen general para los distritos especiales a través de la Ley 1617 del 2013.

69 Cfr. SÁNCHEZ MOJICA, BEATRIZ E. “El Estado multicultural y la entidad territorial indígena”. En AA.VV., *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Bogotá, Universidad Libre y Universidad de Cádiz, 2006, pp. 237-295; NAMÉN VARGAS, ÁLVARO. “Los desafíos de la organización territorial indígena en Colombia”, en AA.VV., *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio*, cit., pp. 725-748.

70 Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarrollo territorial de Colombia*, cit., pp. 164-165.

encontraron su mayor expresión en la creación de estos entes. El régimen aplicable a los territorios indígenas no encaja en la regulación municipal ni en la distrital; incluso, sus límites territoriales pueden quedar inmersos en diferentes departamentos limítrofes; se trata de un régimen particular. El caso de los grupos indígenas en Colombia es muy especial. Son minorías étnicas que no pueden considerarse como grupos que ejerzan una presión importante en el Estado; se trata de un sector de la población que ha estado marginado de la vida nacional durante décadas y que encontró en la Constitución de 1991 un Estado plural del que también forma parte y que intenta reconocer sus derechos⁷¹.

Al hablar de estas entidades territoriales se hace referencia a divisiones del territorio del Estado, que tienen origen en la Constitución (art. 329) y que se crean por la transformación de territorios tradicionalmente ocupados por los indígenas en entidades territoriales. Con el fin de que puedan ejercer, mediante sus propios órganos, una serie importante de funciones y atribuciones dentro de un territorio determinado y sobre una población específica que comparte ciertos intereses comunes.

Para la formación de estas entidades territoriales la Constitución dispuso dos vías alternativas. En primer lugar, el artículo 329 establece que la delimitación de los territorios indígenas está a cargo del Gobierno Nacional, quien debe seguir las pautas establecidas en la LOOT, y, adicionalmente, prevé la participación de los representantes de las comunidades indígenas y un concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial. El otro mecanismo es un procedimiento sujeto a una condición, pues únicamente se podrá llevar a cabo mientras no sea expedida la LOOT. Bajo estas circunstancias de omisión legislativa, el Gobierno Nacional será el titular de la facultad para dictar las normas necesarias para el funcionamiento de estos territorios y sus relaciones con las demás entidades territoriales⁷².

71 El artículo 7.º reconoce la diversidad étnica y cultural del país; el artículo 10.º dispone que las distintas lenguas y dialectos de los grupos étnicos minoritarios son lenguas oficiales del Estado; el artículo 171 establece una circunscripción especial para la elección de senadores que representen las comunidades indígenas, y el artículo 246 crea la jurisdicción especial indígena.

72 En desarrollo del artículo transitorio 56 CP se expidió el Decreto 1088 de 1993, por el que se regula la creación de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas. Recientemente se aprobó el Decreto 1953 de 2014, por el que 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 de la República expida la ley de la que trata el artículo 329 CP.

Como consecuencia del artículo 287 CP, y al igual que sucede con las otras entidades territoriales, los territorios indígenas también se gobiernan por autoridades propias. En este caso se trata de consejos indígenas cuya conformación y funcionamiento estarán regulados según los usos y las costumbres de sus comunidades. Sin embargo, el artículo 330 CP establece un catálogo abierto de funciones que podrá ampliarse, tanto por otras normas constitucionales como por la vía legal.

Como se dijo, si bien la reserva de LOOT es expresa en la Constitución, al expedir la Ley 1454 de 2011 el Congreso de la República no cumplió con la tarea pendiente y señaló (art. 39 par. 2) que el Gobierno Nacional presentaría al Congreso de la República, dentro de los diez meses siguientes a la vigencia de la Ley 1454, el proyecto de ley especial que reglamentaría lo relativo a la conformación de las entidades territoriales indígenas. Esta promesa tampoco se cumplió; sin embargo, recientemente, en desarrollo de lo previsto en el artículo 56 transitorio CP, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Ley 1953 de 2014, mediante el cual se ponen en funcionamiento los territorios indígenas, lo que supone que se les atribuyan competencias en materia de salud y educación, agua potable y saneamiento básico, y se les otorguen los recursos necesarios para ejercerlas de manera directa.

2.2.3.2.2. EL NIVEL INTERMEDIO

Los *departamentos* son los entes territoriales que pertenecen al nivel seccional o intermedio de gobierno y administración. Los constituyentes de 1991, en su mayoría, se mostraron bastante reacios a continuar con el régimen de 1886, que privilegiaba a los departamentos, y no dudaron en impulsar sus ideas de fortalecimiento del régimen municipal⁷³. Pese a esto, varios autores coinciden en señalar que aunque el apoyo al municipio fue evidente, el régimen departamental en cierta forma salió robustecido en la nueva Constitución⁷⁴.

73 Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, cit., p. 155.

74 Cfr. al respecto, entre otros, *ibíd.*, p. 103 ss.; CORREA HENAO, NÉSTOR. “El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia”. En AA.VV., *Colombia una democracia en Construcción*. Bogotá, Editorial Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, Corporación SOS, 1992, pp. 174 ss.; SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. “El Estado unitario colombiano: fundamentos de su arraigo constitucional”. *Externado. Revista Jurídica*, vol. 5, n.º 2, julio-diciembre, 1991, pp. 120 ss.

A pesar de las afirmaciones anteriores, no puede ignorarse la situación actual de estos entes territoriales. El Decreto 1222 de 1986 sigue vigente como Código de Régimen Departamental, es decir que las normas departamentales actuales fueron expedidas a la luz de la Constitución anterior. Así mismo, el nivel intermedio ha estado sometido a una especie de desamparo o desatención, ya que con posterioridad a la Constitución de 1991 no ha sido objeto de políticas públicas definidas⁷⁵.

En relación con la creación de nuevos departamentos, la Constitución defirió al legislador ordinario su creación, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos por la LOOT y verificados los procedimientos y consultas populares del caso (arts. 150 num. 4 y 297). Como desarrollo de este precepto constitucional, la LOOT reguló la creación de nuevos departamentos, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial y del Departamento Nacional de Planeación y previa convocatoria a consulta popular. Sin embargo, tal y como quedó redactada la norma (art. 23), el legislador supeditó la creación de nuevos departamentos a que sus territorios hagan parte de regiones administrativas y de planificación, que hoy en día no existen.

En cuanto al gobierno y la administración de estos entes territoriales, se puede afirmar que un estudio profundo de la materia, en principio, implica referirse a las funciones de coordinación, dirección, orientación, organización, planificación y administración, entre otras, que tienen a su cargo los departamentos. Sin embargo, en estas páginas solo se hará referencia al gobierno territorial desde una perspectiva orgánica, es decir, teniendo en cuenta básicamente la estructura y composición de sus órganos de gobierno.

Así las cosas, los departamentos, al igual que los municipios, poseen una estructura bicéfala y uniforme, es decir, tienen todos los mismos órganos de gobierno y administración: un gobernador y una asamblea. El gobernador (art. 305) es elegido por votación popular directa para periodos de cuatro años⁷⁶, sin reelección inmediata, mediante un sistema mayoritario. Este funcionario se desempeña como jefe de la administración seccional, representante legal del departamento y agente del Presidente de la República en

75 Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Régimen de las entidades territoriales*, t. I. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 59; AA.VV. “Por qué primero el departamento”. *Quaestiones Iuridicae*, Pontificia Universidad Javeriana, n.º 25, septiembre, 2002, pp. 8-9.

76 El texto original de la Constitución (art. 303) establecía un periodo para el gobernador de tres años, que fue ampliado a cuatro mediante el Acto Legislativo 02 de 2002 (art. 1.º).

asuntos de orden público, política económica y en todas aquellas materias que sean objeto de convenios con la Nación. Por otra parte, se encuentra la asamblea departamental. Se trata de un cuerpo colegiado, que al igual que los concejos municipales, es definido como una corporación político administrativa, que ejerce control político sobre la administración departamental (art. 300) y cuyos miembros, los diputados (no menos de 11, ni más de 31), son elegidos por sufragio directo, para periodos de cuatro años (art. 299)⁷⁷ y mediante un sistema proporcional (cifra repartidora) y a través de listas con voto preferente (arts. 263 y 263A). Los diputados, al igual que los concejales, pueden ser reelegidos para el periodo inmediatamente siguiente y de forma indefinida.

2.2.3.3. LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS CON VOCACIÓN DE CONVERSIÓN EN ENTIDADES TERRITORIALES

Como se ha afirmado, los constituyentes de 1991 hicieron un llamado al legislador para que fuera este quien acabara de construir el modelo territorial planteado por ellos. El artículo 286 contiene un mandato general dirigido al Congreso de la República para que establezca el régimen de futuras entidades territoriales⁷⁸. Sin embargo, no es el legislador ordinario el encargado de este trabajo, pues la Constitución, en normas posteriores, establece que esto se debe realizar a través de una ley orgánica (arts. 151 y 288). Lo cierto es que, preciso o no el mandato constitucional, se ha trasladado al legislador orgánico el encargo de regular esta materia.

2.2.3.3.1. LAS REGIONES

Como se mencionó en su momento, en la ANC fueron varios los proyectos presentados en defensa de un modelo regional para Colombia; sin embargo, por las razones antes expuestas, los defensores del Estado unitario terminaron imponiéndose frente a las demás alternativas de organización

77 El texto original de la Constitución (art. 299) establecía un periodo para los diputados de tres años, que fue ampliado a cuatro mediante el Acto Legislativo 02 de 2002 (art. 2.º).

78 Esta norma debe estudiarse en concordancia con el tantas veces mencionado artículo 150 numeral 4 CP.

territorial. La Constitución también creó dos posibilidades de vida para las regiones. En primer lugar, una posibilidad de carácter simple, según la cual las regiones existirían como divisiones administrativas del territorio, sin entrar a pertenecer al grupo de las entidades territoriales. Se trata de las regiones administrativas y de planificación (RAP), como entes dotados de personería jurídica propia, autonomía y patrimonio propio, cuyo objetivo principal será llevar a cabo actividades de desarrollo económico y social en su respectivo ámbito territorial⁷⁹. Estas regiones se formarán por la unión de dos o más departamentos (art. 306) o por la unión del Distrito Capital con otras entidades territoriales de carácter departamental (art. 325)⁸⁰. Y en segundo término, una posibilidad que podría llamarse de carácter compuesto, en virtud de la cual las regiones accederían, adicionalmente, al estatus de entidad territorial, lo que implicaría hacerse titulares de todos los “derechos” establecidos en el artículo 287 CP (art. 307)⁸¹.

A la fecha, se han creado cuatro RAP en el país. Se trata de la RAP Caribe, conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Cesar, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre⁸²; la RAP Pacífico, compuesta por los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó; la Región Central RAP-E, compuesta por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y el Distrito Capital, Bogotá; y la RAP Amazonía, compuesta

79 Así por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, expedido por medio de la Ley 1753 de 2015, previó en su artículo 254 la posibilidad de crear una RAP para la Amazonía con el objetivo de garantizar un modelo de desarrollo sostenible promotor y garantista de los pactos territoriales participativos para el desarrollo humano ambientalmente sostenible que permitan mecanismos y alternativas para un uso adecuado y responsable del medio ambiente y de los recursos naturales, protegiendo la biodiversidad y los conocimientos ancestrales tradicionales.

80 La Corte Constitucional (sentencia C-207 de 2000) ha querido precisar la noción de región que se plasmó en la Constitución Política. En palabras del alto tribunal, el concepto de región obedece a un criterio de organización funcional, es decir, ordenación de un espacio territorial determinado, con un fin específico. En nuestro caso, las regiones tendrían tres fines básicos: facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, fomentar proyectos de desarrollo y la ordenación eficiente de recursos.

81 En cuanto al nacimiento de las regiones, la Corte Constitucional ha sostenido que bajo ningún concepto su existencia puede atarse a la expedición por parte del Congreso de la República de la LOOT, ya que la Carta Política, al regular su naturaleza jurídica, concibió las regiones tanto sin el carácter de entidades territoriales como con dicho calificativo, y solo en este último evento la LOOT se hace imprescindible (cfr. las sentencias C-720 y C-2007 de 2000).

82 Constituida el 19 de octubre del 2017, en una cumbre de gobernadores celebrada en la Universidad del Atlántico en Barranquilla, Atlántico.

por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés⁸³.

Ahora bien, el futuro y la funcionalidad de las regiones en Colombia no dejan de ser muy discutibles. En primer lugar, porque la Constitución las concibe como entidades supradepartamentales, lo que sin lugar a dudas plantea varios inconvenientes: porciones territoriales posiblemente demasiado extensas y la necesaria pervivencia de los departamentos, lo que podría generar conflictos de competencias y tal vez una situación de excesivo gobierno y administración en el nivel seccional. Así mismo, de convertirse las regiones en entidades territoriales, no logra verse con demasiada claridad cuáles serían sus funciones, además de realizar actividades de desarrollo económico y social.

En cuanto a la autonomía regional, debe destacarse que se trata de una autonomía doblemente sometida a la ley, pues no solamente encuentra el límite establecido en artículo 287 CP para todas las entidades territoriales, sino que también su propio estatuto de funcionamiento deberá regirse por los principios establecidos en la LOOT.

En relación con el papel que jugó la Ley 1454 de 2011 respecto del ámbito regional, se puede concluir que en lo concerniente a la conversión de la región administrativa y de planificación (RAP) en región entidad territorial (RET), simplemente, el legislador repitió el contenido del artículo 306 CP, adicionando dos temas: i) una prohibición para que en ningún caso las regiones administrativas y de planificación se constituyan en circunscripciones electorales especiales dentro de la división político-administrativa territorial del país, y ii) los requisitos para su creación, convenio suscrito por los respectivos gobernadores, previa autorización de las asambleas y de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado de la República.

Por último, es de destacar que debido a la necesidad inminente de regular el funcionamiento de las RAP, actualmente cursa en el Congreso el proyecto de ley 182 de 2017 (Senado), por medio del cual se dictan normas para el fortalecimiento de la RAP y se establecen las condiciones para su conversión en una RET para avanzar en términos de autonomía regional, la cual ha sido mejor conocida como la Ley de Regiones. De aprobarse este proyecto de ley se modificarían sendas disposiciones de la LOOT, dentro de las cuales se

83 Creada el 24 de febrero del 2017 en el marco de la Cumbre de Gobernadores de la Región Amazónica, celebrada en Florencia, Caquetá.

destaca que: i) se modifica la composición de la Comisión de Ordenamiento Territorial, incluyendo representantes de la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios, representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes y representantes de las RET que existan en el país; ii) se establece la necesidad de la previa autorización por parte de las asambleas departamentales para la creación de las RAP y el previo concepto por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial; iii) se definen las funciones que pueden desempeñar las RAP; iv) se modifican las alternativas de la financiación de las RAP, autorizando la presentación de proyectos a todas las fuentes de financiación nacional; v) se delega a la Contraloría General de la República para efectuar la vigilancia de la actividad fiscal de las regiones, y vi) se establece en cabeza de las RAP y las RET la obligación de rendir un informe anual sobre su funcionamiento y gestión ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado.

Ahora bien, pese a lo anterior, el proyecto de la Ley de Regiones no resuelve en mayor sentido las inquietudes y eventuales problemas que podrían surgir de la articulación de las regiones con las demás entidades territoriales. Así por ejemplo, el articulado no propone en ninguna de sus disposiciones mecanismos tendientes a establecer las reglas de distribución de competencias; por el contrario, se limita a reconocer que podrá celebrar acuerdos con el orden central, para colaborar en el ejercicio de las competencias que se acuerden.

2.2.3.2.2. LAS PROVINCIAS

La Constitución de 1991 quiso revivir el régimen de las provincias que, como se estudió, tuvo bastante auge durante siglo XIX, y lo hizo supeditando su existencia a la de los departamentos. El artículo 321 establece una figura que deberá crearse mediante ordenanza departamental y que se basa en una especie de asociación de entidades territoriales, ya sea municipios o entidades territoriales indígenas, cuyo único requisito es que compartan sus límites y pertenezcan a un mismo departamento.

A diferencia de las regiones, las provincias no están dotadas de una finalidad específica en la Constitución y tampoco fueron creadas para cumplir funciones propias, pues todas sus competencias dependerán de un régimen de delegaciones proveniente tanto de la administración central como de otras entidades territoriales (art. 321 CP).

En cuanto a la autonomía de las provincias, su situación es aún más gravosa que la de las regiones. En este caso los estatutos de las provincias serán dictados mediante una ley, dejando así a estas entidades totalmente desprovistas de autonomía normativa. Finalmente, su autonomía presupuestaria también queda en entredicho, debido a que su fuente de ingresos dependerá de los ingresos de los respectivos departamentos y municipios que hagan parte de ella (art. 321 CP).

Por último, cabe señalar que la LOOT también se ocupó de las provincias. Según lo previsto en el artículo 16 de la Ley 1454, las provincias administrativas y de planificación se constituyen mediante ordenanza departamental, previa autorización de los concejos municipales, y se forman por la unión de dos o más municipios geográficamente continuos. Las funciones de las provincias serán: organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

REFERENCIAS

DOCTRINA

- AA.VV. “Por qué primero el departamento”. *Quaestiones Iuridicae*, Pontificia Universidad Javeriana, n.º 25, septiembre, 2002.
- AA.VV. *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá, Corte Constitucional, Universidad del Rosario y Fundación Hanns Seidel, 2013.
- AGUILERA PEÑA, MARIO. “División político administrativa de Colombia”. *Revista Credencial*, n.º 145, enero, 2002.
- ARAGÓN REYES, MANUEL. “Constitución y democracia”. En AA.VV., *Temas clave de derecho constitucional*. Madrid, Tecnos, 1990.
- ARAGÓN REYES, MANUEL. “Principios constitucionales”, en AA.VV., *Temas básicos de derecho constitucional*, t. I. Madrid, Civitas, 2001.
- ARCINIEGAS, GERMÁN. *Centralismo europeo, federalismo americano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1985.
- ARENAS MENDOZA, DIEGO ANDRÉS. “La organización territorial del Estado durante la vigencia de la Constitución Política conservadora de 1886 en Colombia (1886-

- 1991)". En AA.VV., *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en Homenaje a Augusto Hernández Becerra*, Bogotá, Ibáñez, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y AIDA, 2014.
- ARENAS MENDOZA, DIEGO ANDRÉS. "La organización territorial en el periodo de hegemonía liberal en Colombia (1849-1885)". En AA.VV., *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en Homenaje a Augusto Hernández Becerra*, Bogotá, Ibáñez, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y AIDA, 2014.
- BIGLINO CAMPOS, PALOMA. *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate de la competencia*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- BORJA, MIGUEL. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá, CEREC, 2000.
- BORJA, MIGUEL. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 1996.
- BRAVO ARTEAGA, JUAN RAFAEL. "La Constitución de 1858". En AA.VV., *Historia constitucional de Colombia, siglo XIX*, t. 1, 2.^a ed. Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012.
- BREWER-CARÍAS, ALLAN R. *Reflexiones sobre la Revolución norteamericana (1776), la Revolución francesa (1789) y la Revolución hispanoamericana (1810-1830) y aportes al constitucionalismo moderno*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Jurídica Venezolana, 2008.
- BUENAHORA FEBRES-CORDERO, JAIME. *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá, Cámara de Representantes y Pontificia Universidad Javeriana, 1991.
- BUSHNELL, DAVID. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, 16.^a ed. Bogotá, Planeta, 2007.
- CALLES MÁRQUEZ, ANA CAROLINA. "Idea de Estado y Nación en los colombianos (1810-1886)". *Presente y Pasado. Revista de Historia*, año 16, n.º 32, julio-diciembre, 2011.
- CAMARGO PÉREZ, GABRIEL. "Orígenes del municipio en Colombia". *Boletín de Historia y Antigüedades*, n.º 744, primer trimestre, 1984.

- CASTILLO, DIANA y SARMIENTO, LIBARDO. “Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia”. En *Municipios y regiones en Colombia: una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá, Ediciones Anthropos, 1998.
- CASTRO, JAIME. “La descentralización, una clave de la guerra o la paz”. En *Armas contra la guerra. De la Constitución del 91 a la democracia del siglo XXI*. Bogotá, Plural, 2000.
- CASTRO, JAIME. *La cuestión territorial*. Bogotá, Oveja Negra, 2002.
- CELY RODRÍGUEZ, ADRIANA y RAMÍREZ CLEVES, GONZALO. *La gestión de los intereses propios del municipio dentro del concepto de autonomía otorgado por la Constitución de 1991*, tesis de grado, Universidad Externado de Colombia, 1997.
- CELY, EUGENIO. “Márquez y la Guerra de los Supremos”. *Credencial Historia*, n.º 45, septiembre, 1993.
- CEPEDA ULLOA, FERNANDO. *La reglamentación de la elección popular de los alcaldes*. Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1987.
- CHÁVEZ MARÍN, AUGUSTO RAMÓN. “La ley orgánica de ordenamiento territorial en la Constitución de 1991. Elementos para su comparación con el derecho español”. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario, vol. 5, n.º 1, 2003.
- CORREA HENAO, NÉSTOR. “El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia”. En AA.VV., *Colombia una democracia en Construcción*. Bogotá, Editorial Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, Corporación SOS, 1992.
- CORTÉS DÍAZ, MARCO. *La anexión de los seis municipios vecinos a Bogotá en 1954*. Bogotá, Universidad Nacional, 2006.
- CRISAFULLI, VEZIO. “Gerarchia e competenza del sistema costituzionale delle fonti”. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960.
- CRUZ RODRÍGUEZ, EDWIN. “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”. *Historia Crítica*, n.º 44, mayo-agosto, 2011.
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO. *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1919-1939)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- DE OTTO Y PARDO, IGNACIO. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2.ª ed. Barcelona, Ariel, 1988.

- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Notas sobre el ordenamiento territorial y los proyectos de ley orgánica sobre la materia*. 2007.
- ESPAÑA, GONZALO. *La guerra civil de 1885: Núñez y la derrota del Radicalismo*. Bogotá, El Áncora, 1985.
- ESPOSITO, CARLO. *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*. Milán, Giuffrè, 1964.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. *Desequilibrios territoriales*. Bogotá, Doctrina y Ley y Universidad del Rosario, 2012.
- FALS BORDA, ORLANDO. “Visión del ordenamiento territorial colombiano”. En AA.VV., *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá, Planeta, 1998.
- FALS BORDA, ORLANDO. *El federalismo en Colombia: pasado y perspectivas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1977.
- FALS BORDA, ORLANDO. *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988.
- FALS BORDA, ORLANDO. *Región e historia: elementos sobre ordenamiento territorial equilibrio territorial en Colombia*. Bogotá, 1998.
- FERRANDO BADÍA, JUAN. *El Estado unitario*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN. *Curso de derecho administrativo*, t. I. Madrid, Civitas, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Curso de derecho administrativo*, t. I, 5.^a ed. Madrid, Civitas, 1989.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO. “La regionalización como fórmula descentralizadora”. *Documentación Jurídica*, Ministerio de Justicia, n.º 13, enero-marzo, 1977.
- GILMORE, ROBERT LOUIS. *El federalismo en Colombia 1810-1858*. Bogotá Universidad Externado de Colombia, 1995.
- GUERRA, JOSÉ JOAQUÍN y POMBO, MANUEL ANTONIO. *Constituciones de Colombia*. Bogotá, Banco Popular, 1986.
- GUERRA, JOSÉ JOAQUÍN. *La Convención de Ocaña*, t. I. Cali, Biblioteca del Banco Popular, 1978.

- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. “Apuntes para la historia del municipio en Colombia”. En AA.VV., *Memorias del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. México, 1980.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. “La ley orgánica de ordenamiento territorial no conduce a ninguna parte”, ponencia en el Foro Regional de Ordenamiento Territorial, “Para una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Bogotá, Senado de la República, 2000.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. “La ley orgánica y el futuro de la descentralización territorial”. *Revista Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior y de Justicia*, n.º 1, julio-diciembre, 2009.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Régimen de las entidades territoriales*, t. I. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- HINESTROSA, FERNANDO. *Notas para la descentralización en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986.
- JARAMILLO URIBE, JAIME. *Antología del pensamiento político colombiano*. Bogotá, Banco de la República, 1970.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN. “La idea federal en Colombia”. En SIERRA MEJÍA, RUBÉN (ed.), *El Radicalismo colombiano del siglo XIX*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- LONDOÑO, JULIO. *Historia extensa de Colombia*, vol. XI, *Integración del territorio colombiano*. Bogotá, Academia de Colombiana de Historia, 1967.
- LYNCH, JOHN. *Simón Bolívar*. Barcelona, Crítica, 2010.
- MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL. “La ciudad de Bogotá, su influencia en el origen del federalismo colombiano y su régimen durante el liberalismo radical”. *Revista Universitas*, n.º 113, 2007.
- MARTÍNEZ GARNICA, ARMANDO. “El camino hacia una Constitución en la Provincia del Socorro”, disponible en: <http://www.revolucionneogranadina.com/numero-1/constitucion-socorro-independencia.pdf> (Consultado en diciembre de 2012).
- MARTÍNEZ GARNICA, ARMANDO. “La Confederación de las Provincias Unidas de La Nueva Granada”. *Credencial Historia*, n.º 244, abril, 2010.

- MAYORGA GARCÍA, FERNANDO. “El proceso de codificación civil en Colombia”. En AA.VV., *La codificación*, México, Porrúa y UNAM, 2006.
- MELO, JORGE ORLANDO. “Del federalismo a la Constitución de 1886”. En TIRADO MEJÍA, ÁLVARO (ed.), *Nueva Historia de Colombia*, t. I. Bogotá, Planeta, 1989.
- MOLINA, GERARDO. *La formación del Estado en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1994.
- MORELLI RICO, SANDRA y SANTOFIMIO, JAIME ORLANDO. *El centralismo en la Nueva Constitución colombiana*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.
- MORELLI RICO, SANDRA. *La Revolución francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1991.
- MORELLI RICO, SANDRA. “La égida del centralismo en Colombia: dos ejemplos históricos”. En AA.VV., *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997.
- NAMÉN VARGAS, ÁLVARO. “Los desafíos de la organización territorial indígena en Colombia”. En AA.VV., *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en Homenaje a Augusto Hernández Becerra*. Bogotá, Ibáñez, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y AIDA, 2014.
- OCAMPO LÓPEZ, JAVIER. *Historia básica de Colombia*. Bogotá, P&J, 2007.
- ORJUELA M., JORGE ARMANDO y RODRÍGUEZ P., VÍCTOR HUGO. *Movimiento estudiantil, semilla en tierra seca. La constituyente: del sueño juvenil al negocio político*. Bogotá, Ibáñez y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 1993.
- OSUNA PATIÑO, NÉSTOR IVÁN. “Constituciones de Colombia: un Estado en formación”. En AA.VV., *Gran Enciclopedia de Colombia*. Bogotá, Círculo de Lectores, 1993.
- PALACIOS, MARCO. *Las independencias hispanoamericanas, interpretaciones 200 años después*. Bogotá, Norma, 2009.
- PALACIOS, MARCO. “Las condiciones de la centralización política: a propósito de la Constitución del 86”. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. XXIII, n.º 9, 1986.
- RAMALLO MASSANET, JUAN y ZORNOZA PÉREZ, JUAN. “Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 259, julio-septiembre, 1993.

- RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Constituciones de la primera República Liberal: 1853-1856*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Constituyentes y constitucionalistas del siglo XIX*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS. *El Congreso Constituyente de Villa del Rosario de Cúcuta – 1821*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Primeras constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “El panorama territorial colombiano en el décimo quinto aniversario de nuestra Constitución”. *Revista Derecho del Estado*, n.º 21, diciembre, 2008.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana”. *Revista Derecho del Estado*, n.º 18, junio, 2006.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “La organización territorial en Colombia, ¿un horizonte confuso?”. *Revista General de Derecho Constitucional*, IUSTEL, n.º 7, abril, 2009.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “El papel de la democracia participativa en la creación de nuevos municipios en Colombia”. En AA.VV., *La constitucionalización del derecho administrativo*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “La ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿una asignatura pendiente?”. En AA.VV., *Derecho procesal administrativo, modernización del Estado y territorio. Estudios en Homenaje a Augusto Hernández Becerra*, Bogotá, Ibáñez, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y AIDA, 2014.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, JUAN CAMILO. “La independencia del Socorro en la génesis de la emancipación colombiana”. *Credencial Historia*, n.º 242, febrero, 2010.
- RODRÍGUEZ PLATA, HORACIO. *La antigua provincia del Socorro y la Independencia*. Bogotá, Publicaciones Editoriales, 1963.
- RODRÍGUEZ SANTANA, PEDRO. “Ley orgánica de ordenamiento territorial: un proyecto inocuo”. *Revista Foro*, n.º 43, diciembre-enero, 2001-2002.

- SÁCHICA, LUIS CARLOS. “La contrarrevolución conservadora de 1886”. En *Historia constitucional de Colombia*, t. 1, 2.^a ed. Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 2012.
- SÁCHICA, LUIS CARLOS. *Nuevo constitucionalismo colombiano*, 12.^a ed. Bogotá, Temis, 1996.
- SAFFORD, FRANK y PALACIOS, MARCO. *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá, Norma, 2004.
- SAMPER, JOSÉ MARÍA. Derecho público interno de Colombia. *Historia del constitucionalismo colombiano desde 1810 hasta 1886*, t. 1 (1886). Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951.
- SÁNCHEZ, GONZALO y AGUILERA, MARIO. *Memoria de un país en guerra*. Bogotá, Planeta, 2001.
- SÁNCHEZ MOJICA, BEATRIZ E. “El Estado multicultural y la entidad territorial indígena”. En AA.VV., *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Bogotá, Universidad Libre y Universidad de Cádiz, 2006.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. *Fundamentos de derecho administrativo 1*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. *Bases constitucionales del régimen municipal*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993.
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. “El Estado unitario colombiano: fundamentos de su arraigo constitucional”. *Externado. Revista Jurídica*, vol. 5, n.º 2, julio-diciembre, 1991.
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- SARMIENTO CIFUENTES, FERNANDO. “La Constitución de la Nueva Granada de 1853”. En *Historia constitucional de Colombia, siglo XIX*, t. 1, 2.^a ed. Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012.
- SIERRA PORTO, HUMBERTO ANTONIO. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- TASCÓN, TULIO ENRIQUE. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

- TIRADO MEJÍA, ÁLVARO. *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura y Taller Editorial Andes, 1976.
- TIRADO MEJÍA, ÁLVARO. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá, Fundación Friedrich Naumann y Oveja Negra, 1983.
- TRUJILLO MUÑOZ, AUGUSTO. *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- URIBE VARGAS, DIEGO. *Las constituciones de Colombia. Perspectiva histórica y sociológica*, vol. 1, 2.^a ed. Bogotá, Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985
- URIBE VARGAS, DIEGO. *Las constituciones de Colombia: historia crítica y texto*, t. I. Madrid, 1977.
- VIDAL PERDOMO, JAIME. *¿Descentralización, regionalización, federalismo?* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981.
- VIDAL PERDOMO, JAIME. “Los departamentos y las regiones”. En AA.VV., *El federalismo en Colombia: pasado y perspectivas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997.
- VIDAL PERDOMO, JAIME. *El federalismo*. Bogotá, Universidad del Rosario, 1999.
- VIDAL PERDOMO, JAIME. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá, Universidad del Rosario, 2001.
- VILLAR BORDA, LUIS. *Democracia municipal: autonomía, planificación y desarrollo*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986.
- YOUNES MORENO, DIEGO. *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.
- ZANOBINI, GUIDO. “Gerarchia e parità fra le fonti”. En AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I. Padua, 1940.

JURISPRUDENCIA

- Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1992.
- Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1993.
- Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994.
- Corte Constitucional. Sentencia C-600A de 1995.

Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996.
Corte Constitucional. Sentencia C-281 de 1997.
Corte Constitucional. Sentencia C-894 de 1999.
Corte Constitucional. Sentencia C-207 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-720 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-795 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-1187 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-2007 de 2000.
Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia C-738 de 2001.
Corte Constitucional. Sentencia C-313 de 2009.
Corte Constitucional. Sentencia C-489 de 2012.

PREGUNTAS ORIENTADORAS

1. ¿Cómo ha sido la evolución del régimen territorial en la historia constitucional colombiana? Responder haciendo énfasis particularmente en los cambios entre federalismo y centralismo.
2. ¿Cuáles son las características principales del actual modelo territorial en Colombia?
3. ¿En qué consiste la noción de autonomía de las entidades territoriales en el marco de un Estado unitario?
4. ¿Cómo opera la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales?
5. ¿Cuáles son los diferentes tipos de entidades territoriales que contempla el régimen territorial colombiano?
6. ¿En qué consisten las figuras de las regiones y las provincias?