

PAULA ROBLEDO SILVA

*El ordenamiento territorial para la paz*

SUMARIO: Introducción; 1. El modelo territorial en la Constitución de 1991: una discusión que sigue abierta; 1.1. El reparto de competencias; 1.2. La división política administrativa del territorio; 2. La organización territorial y los retos del posconflicto; 2.1. El problema de la armonización de competencias entre el nivel central y el nivel territorial; 2.2. La creación de entidades territoriales y sus nuevos roles; Conclusiones; Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz, el proceso de paz debe ser territorial, debe instalarse en las regiones, donde haya una transformación de los territorios, se cambien las condiciones en el terreno y se reconstruya el pacto social para garantizar que no vuelva a haber guerra. Lo anterior se logra de dos maneras: i. Ampliando el alcance y fortaleciendo la efectividad de las instituciones en el territorio, y ii. Utilizando la fuerza y capacidad de organización de las comunidades. Además, la construcción de la paz requiere que en las regiones se abran nuevos espacios de participación democrática entre las personas que se tratan como iguales en sus derechos y libertades para discutir cómo se van a implementar los acuerdos. Sin embargo, el Alto Comisionado considera que las nuevas formas de organización de las comunidades deben estar dentro de la actual organización político-administrativa del Estado, la cual no está en discusión<sup>1</sup>.

“La paz territorial” o la “territorialización de la paz” son expresiones que se oyen con frecuencia desde que comenzaron los diálogos de paz en la Habana-Cuba, tanto de parte de los representantes del gobierno, como de voces autorizadas por la academia o el periodismo; incluso se ha llegado a hablar de la necesidad de crear territorios de paz<sup>2</sup>.

---

1 SERGIO JARAMILLO. *La transición en Colombia*, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, mayo de 2013, pp. 3 y 4. Disponible en [<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/La%20transici%C3%B3n%20en%20Colombia.pdf>].

2 “Se deben crear territorios de paz o escenarios de reconciliación que son unidades geográficas delimitadas en arreglo a la descentralización política y administrativa del estado colombiano. El municipio es entonces la entidad territorial natural para la identificación, localización y formación de los territorios de paz. Ello se entiende perfectamente pues en el municipio confluyen el poder político local y el aparato de la administración pública local y nacional. También, el municipio es el espacio natural de acción e interacción de las poblaciones con las instituciones. Todas estas circunstancias le dan al municipio un rol preponderante en el manejo de la transición hacia la paz

Pero ¿qué es la paz territorial? Según el Alto Comisionado para la Paz, la “territorialización de la paz” implica llevar la institucionalidad a todo el territorio colombiano, pero no solo en el sentido de presencia material de las instituciones estatales<sup>3</sup>, sino también, “(...) el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar<sup>4</sup>”; y para ello, no es suficiente con llevar a cabo un proceso de desmovilización, o con la simple “dejación de armas”, que, en todo caso, no es poco, sino que se requiere también

(...) entender la paz como una oportunidad, como una gran palanca de cambio para hacer lo que no hemos logrado hacer en cincuenta años de guerra. Se requiere la energía de la paz para poner en marcha la transformación de las condiciones que han mantenido vivo el conflicto<sup>5</sup>.

El logro de una “paz estable y duradera” transita, pues, por escenarios adicionales al de la desmovilización como, por ejemplo, el diseño e implementación de determinadas políticas públicas, así como también, llevar a cabo reformas estructurales en el ordenamiento jurídico vigente, tanto constitucionales como legales, y esto no es una excepción en el caso de la organización territorial<sup>6</sup>.

---

y la reconciliación; por ende, estas entidades locales y sus administradores tendrán que prepararse muy bien para enfrentar este gran desafío histórico en el futuro inmediato”. JAIRO MORALES NIETO. “Esbozo de una estrategia postconflicto”, Bogotá, INAFCON, noviembre de 2013, pp. 10 a 12. Disponible en [[http://cider.uniandes.edu.co/@Eventos/Eventos/Evento\\_Posconflicto12-13-nov2013/CIDER%20%20Esbozo%20de%20estrategia%20post-conflicto1.pdf](http://cider.uniandes.edu.co/@Eventos/Eventos/Evento_Posconflicto12-13-nov2013/CIDER%20%20Esbozo%20de%20estrategia%20post-conflicto1.pdf)].

- 3 La falta de presencia del Estado en gran parte del territorio nacional es, sin duda, uno de los orígenes del conflicto armado en Colombia. En este sentido véase DANIEL PECAUT. “Hacia la descentralización de la guerra y de la resistencia a la guerra”, en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional, Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2002, p. 26.
- 4 SERGIO JARAMILLO. “Conferencia del Alto Comisionado para la paz en la Universidad de Harvard”. Disponible en [<http://www.redprodepaz.org.co/noticias-red/1-general-/135-alto-comisionado-para-la-paz-conferencia-en-harvard>].
- 5 Ídem.
- 6 Sobre la necesidad de hacer una reforma constitucional en lo que tiene que ver con la organización territorial del Estado, véase RODRIGO UPRIMNY. “Refrendación y Constituyente”, *El Espectador*, mayo 2 de 2016. Disponible en [[www.elspectador.com](http://www.elspectador.com)]. “Una cosa es pensar en convocar en algunos años y en un escenario de posconflicto una constituyente, con una competencia limitada, para que defina temas trascendentales pero que no han podido ser abordados adecuadamente por el Congreso, como el ordenamiento territorial. Otra cosa muy distinta es pensar en convocar una constituyente para refrendar e implementar un acuerdo de paz con las Farc”.

Así las cosas, el objeto de este escrito es, en primer término, explicar brevemente por qué la discusión sobre el ordenamiento territorial quedó abierta en 1991 y aún no ha concluido; y en segundo lugar, demostrar que ese modelo inacabado, en un escenario de postconflicto, más que como una falencia de nuestro diseño institucional, se debe ver como una gran oportunidad para dar algunos de los debates que hace ya veinticinco años quedaron pendientes y cuya discusión hoy puede contribuir a la construcción de un país en paz.

## I. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991: UNA DISCUSIÓN QUE SIGUE ABIERTA

Instalada la Asamblea Nacional Constituyente<sup>7</sup>, el trabajo que debían llevar a cabo los Constituyentes se distribuyó por temas que serían objeto de proyectos y propuestas<sup>8</sup> para ser aprobadas en diversas comisiones<sup>9</sup>. Los debates sobre el modelo territorial del Estado, es decir, la decisión de si Colombia se organizaría como Estado Unitario, Federal o Regional; y por otra parte, la división político-administrativa del Estado, o sea, cuáles serían las entidades territoriales, fueron temas de los que se ocuparon las comisiones 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup><sup>[10]</sup>.

---

7 “Fueron varias las razones que llevaron a que en 1990 se convocara a una Asamblea Nacional Constituyente: por una parte, la grave situación de orden público provocada principalmente por las acciones de los narcotraficantes que buscaban la forma de evitar la extradición de nacionales; también, la insatisfacción debido al fracaso de dos proyectos de reformas constitucionales, uno en 1977 y otro en 1979; por otra parte, la escasa confianza que la población tenía en las instituciones, entre ellas el Congreso de la República, por lo que cualquier reforma constitucional aprobada por el órgano legislativo sería fuertemente cuestionada y, en virtud de lo previsto en el artículo 209 de la Constitución de 1886, ésta sólo podía ser reformada por acto legislativo aprobado por el Congreso de la República”. PAULA ROBLEDO SILVA. “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, Editorial Ibañez, Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, AIDA, 2014, pp. 945 y ss.

8 En virtud del artículo 27 del reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente, 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, del mismo reglamento, se denominarían “propuestas” aquellas presentadas por 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 del gobierno nacional.

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

10 Ídem.

Así las cosas, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó una

(...) Constitución Política que ofrece una pletórica y disímil caja de herramientas para reconstruir la geografía político administrativa nacional. En la enumeración de dichos instrumentos no pueden faltar principios como los siguientes: Estado unitario descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales; principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias asignadas a los distintos niveles territoriales; asignación de competencias normativas a las entidades territoriales; derechos autonómicos de las entidades territoriales; distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales; garantías institucionales del principio de autonomía; prohibición de la nación de descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas; la descentralización territorial en función del desarrollo económico, la modernización administrativa. La caja de herramientas territoriales ofrece además un rico menú institucional: regiones, departamentos, corporaciones autónomas regionales, provincias, entidades territoriales indígenas, municipios, juntas administradoras locales, distritos, áreas metropolitanas, Distrito Capital<sup>11</sup>.

Ahora bien, la concreción del modelo territorial “Estado Unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales” (art. 1.º de la Constitución), quedó reservada al legislador, tanto a través de leyes orgánicas, como de leyes ordinarias<sup>12</sup>; se trató, entonces, de un modelo territorial abierto e inacabado.

Sin lugar a dudas, esta afirmación encuentra varios fundamentos; sin embargo, este escrito no pretende ser exhaustivo, por lo que simplemente se abordará

---

11 AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, pp. 155-156.

12 Al hablar del principio o la técnica de reserva se hace referencia al hecho de que algunas materias y no otras deben ser reguladas por determinados tipos de normas, sin que tal hecho excluya que esas normas puedan ocuparse también de otras materias distintas, es decir, la norma no está condicionada por la materia objeto de reserva. La Constitución utiliza en varios de sus preceptos la técnica de la reserva y dentro de esta categoría, más concretamente, la reserva de ley. Así, la reserva de ley hace referencia a la exigencia constitucional de que sea la ley y no otras normas distintas la que regule determinada materia. El fundamento de esta figura jurídica se encuentra en el principio democrático y el pluralismo político, y se trata de un límite a la potestad reglamentaria del Ejecutivo porque excluye ciertas materias de su ámbito competencial. No obstante, cabe recordar que en nuestro ordenamiento jurídico la reserva de ley también se extiende a los decretos-leyes como normas con fuerza de ley. Sobre este tema cfr. IGNACIO DE OTTO Y PARDO. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1988, p. 90, y HUMBERTO SIERRA PORTO. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 58 y pp. 178 y ss.

el estudio de dos de ellos: 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; en segundo término, la Constitución prevé una división político administrativa del territorio que también es abierta, ya que el legislador, sin un plazo concreto para ello, podrá ampliarla de acuerdo con las alternativas establecidas en la propia Constitución<sup>13</sup>.

#### I . I . EL REPARTO DE COMPETENCIAS

Ningún precepto de la Constitución de 1991 establece de manera expresa un reparto de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales. En otras palabras, esa distribución de competencias se encuentra dispersa por todo el texto constitucional. Y solo de una lectura completa de la Constitución se puede concluir que existen: a) competencias reservadas de manera exclusiva al nivel central; b) competencias propias de las entidades territoriales; c) competencias concurrentes a ambos niveles, el nacional y el territorial, y, finalmente, d) que en relación con las competencias de las entidades territoriales la Constitución solo hizo un reparto exhaustivo a los departamentos (arts. 297 a 310) y a los municipios (arts. 311 a 320).

Sin embargo, al crear un modelo territorial abierto, los constituyentes previeron que a través de una ley orgánica –LOOT– se distribuyeran competencias entre la Nación y las entidades territoriales (arts. 151 y 288). Así las cosas, si bien la Constitución reservó a la LOOT la distribución y asignación de competencias, normativas y no normativas, entre la Nación y las entidades territoriales, lo cierto es que como los departamentos y los municipios ya gozan de un régimen constitucional de competencias detallado, la distribución de competencias que debía hacerse a través de la ley orgánica solo tendría sentido si persiguiera tres finalidades: por una parte, 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; en segundo lugar, determinar, mediante reglas generales, cuáles son las competencias de la Nación, ya que, como se dijo, en la Constitución se encuentran dispersas en diversos preceptos, y por último,

---

13 PAULA ROBLEDOSILVA. “La Ley orgánica de ordenamiento territorial: ¿una asignatura pendiente?”, cit., pp. 945 y ss.

asignar nuevas competencias a los departamentos y municipios, distintas a las que ya han sido establecidas en la Constitución y en las leyes ordinarias que se han expedido en estos veinticinco años de vigencia constitucional.

## I. 2. LA DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO

En virtud de lo previsto en el artículo 286 de la Constitución, en términos políticos y administrativos el territorio se divide en municipios, departamentos, distritos, y territorios indígenas; además, se podrá dividir en regiones y provincias, que también se podrán constituir como entidades territoriales, según lo disponga el legislador<sup>14</sup>. Pero, ¿por qué se afirma que el modelo territorial previsto en la Constitución de 1991 también quedó abierto en relación con este punto?

Básicamente dicha afirmación obedece a que, salvo en el caso de la creación de municipios, se trata de una competencia reservada a las asambleas departamentales, pues la formación de las demás entidades territoriales se supeditó a la expedición de la LOOT, ya sea expresamente o por interpretación del texto constitucional.

En el caso de los *departamentos* la Constitución previó que sería el Congreso de la República, a través de la LOOT, el que debía establecer los requisitos para la creación de nuevos departamentos (art. 297).

La creación de nuevos *distritos*, distintos a los previstos originalmente por el Constituyente, esto es, Bogotá, Cartagena y Santa Marta (arts. 322 a 328

---

14 “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. En 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 aquél 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 sólo 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. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 5.ª ed., Madrid, Civitas, 1989, pp. 385-386; PAULA ROBLEDO SILVA. “La organización territorial en Colombia, ¿un horizonte confuso?”, cit.; ÍD. PAULA ROBLEDO SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit., pp. 216 y ss.

C.P.), es diferente, pues debido a que la Constitución de 1991 no estableció nada sobre este tema, los distritos debían crearse a través de reforma constitucional, tanto es así que la conversión de Barranquilla y Buenaventura, de municipios a distritos especiales, se hizo mediante los Actos Legislativos n.º 1 de 1993 y n.º 2 de 2007, respectivamente. Debido a esto se aprobó la Ley 1617 de 2013, según la cual (art. 8.º) le corresponde al legislador decretar la formación de nuevos distritos; y con base en esta disposición se expidió la Ley 1766 de 2015 “por medio de la cual se le otorga la categoría de distrito a Riohacha, capital del departamento de la Guajira”.

Ahora bien, cabe señalar que en la Sentencia C-313 de 2009, apartándose de un criterio puramente literal en relación con el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de organización territorial, la Corte Constitucional señaló que la creación, modificación, fusión y eliminación de las entidades distritales debía ser prevista por la LOOT de acuerdo con el numeral 4 del artículo 150 de la norma superior que dispone que le corresponde al Congreso a través de leyes,

Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución y “fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

Con base en dicho precepto constitucional, la Corte estableció que

(...) corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial sentar los parámetros a los cuales debe someterse el propio Legislador ordinario al expedir las leyes de creación, modificación, fusión y eliminación de los entes territoriales, *a excepción de los municipios*, dado que la Constitución revistió a las asambleas departamentales del poder de decidir la existencia de municipios a través de ordenanzas...

Finalmente se encuentran los entes territoriales, respecto de los cuales los constituyentes de 1991 hicieron un llamado al legislador para que fuera este quien acabara de construir la división político administrativa del territorio, por lo que el artículo 286 contiene un mandato general dirigido al Congreso de la República para que establezca el régimen de futuras entidades territoriales.

En primer lugar, en relación con las *entidades territoriales indígenas*, la Constitución dispuso dos vías alternativas para su conformación. En primer lugar, en el artículo 329 se estableció que la delimitación de los territorios indígenas estaría a cargo del Gobierno Nacional, el cual debía seguir las pautas establecidas en la LOOT; adicionalmente, previó la participación de los representantes

de las comunidades indígenas y un concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Por otra parte, según lo señalado en el artículo 56 transitorio de la Constitución, en caso de que la LOOT no se expidiera, el Gobierno Nacional sería el titular de la facultad para dictar las normas necesarias para el funcionamiento de los territorios indígenas y sus relaciones con las demás entidades territoriales.

Por último estarían las divisiones administrativas del territorio que podrían convertirse en entidades territoriales: las regiones y las provincias.

En el caso de las *regiones*, la Constitución de 1991 creó tres posibilidades de existencia: i) 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 territorial, y cuya formación está sujeta a la unión de dos o más departamentos (art. 306); ii) la región conformada por la *unión entre el Distrito Capital y uno o más departamentos*, esto con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de servicios a su cargo (art. 325), y iii) las *Regiones como Entidades Territoriales* –RET–, que se crearían a partir de la conversión de la RAP, lo que implicaría que estas últimas dejarían de ser simples personas jurídicas de derecho público que funcionan como divisiones administrativas del territorio, para transformarse en divisiones político administrativas del mismo, es decir, en entidades territoriales (art. 307).

Es en este último evento que aparece la reserva constitucional de ley orgánica, pues tal y como lo establece la Constitución (art. 307), dicha ley, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, debe establecer las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial, y adicionalmente, fijar las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de dichas regiones y su participación en los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías, así como definir los principios para la adopción del estatuto especial para cada región<sup>15</sup>.

Y respecto de las *provincias* el artículo 321 establece una figura que se basa en una especie de asociación de entidades territoriales, ya sea municipios o

---

15 En cuanto al nacimiento de las regiones, la Corte Constitucional ha sostenido que bajo ningún concepto su existencia puede atarse a la expedición por el Congreso de la República de la LOOT, ya que la Constitución, 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 (Sents. C-720 de 1999 y C-2007 de 2000).

entidades territoriales indígenas, siempre y cuando todas formen parte de un mismo departamento y sean entidades circunvecinas. Su creación se hará por ordenanza departamental, a iniciativa del gobernador del departamento al que pertenezcan las entidades territoriales que pretenden formar la provincia, o de los alcaldes de los municipios que se quieren unir, o del número de ciudadanos que determine la ley. Además, en caso de que una provincia ya creada quiera ampliarse mediante la suma de nuevos municipios o entidades territoriales indígenas, deberá realizarse una consulta popular.

A diferencia de las regiones, las provincias no están dotadas de una finalidad específica y tampoco fueron creadas para cumplir funciones propias, pues todas sus competencias dependen de un régimen de delegación de funciones proveniente tanto de la administración central como de las otras entidades territoriales.

La Constitución no hace una reserva expresa a la LOOT para que regule la conversión de las provincias administrativas en entidades territoriales, pues tanto el artículo 286 como el 321 simplemente se refieren a la ley, lo que bajo una interpretación estricta y literal nos llevaría al escenario de las leyes ordinarias.

Sin embargo, desde sus inicios la Corte Constitucional consideró (Sent. C-600A de 1995) que el texto constitucional era incoherente al ordenar, por ejemplo, una amplia regulación orgánica para las áreas metropolitanas (art. 319) y no para las provincias (art. 321). Y de manera más reciente (Sents. C-313 de 2009 y C-489 de 2012) la Corte ha acogido una interpretación flexible de la reserva de ley orgánica en materia de organización territorial, por lo que, a la luz de la jurisprudencia actual, si se llegan a crear provincias como entidades territoriales, los requisitos para su creación deben estar sujetos a la expedición de una ley orgánica (Sents. C-100 y C-252 de 2013).

## 2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LOS RETOS DEL POSCONFLICTO

La lista de los puntos que podrían repensarse en relación con la organización territorial diseñada en 1991 tal vez sería inagotable. Así, muchos hablan de la necesidad de flexibilizar el modelo unitario; de potenciar el principio de autonomía territorial frente a las competencias del nivel central; de reconocer factores sociales, políticos, culturales y económicos diferentes, como elementos propios de cada entidad territorial; de fortalecer las finanzas públicas territoriales, entre

otras muchas cosas<sup>16</sup>. Sin embargo, el objetivo de este escrito no es agotar todas las posibles reformas al ordenamiento jurídico vigente en esta materia, o todos los posibles temas de discusión y debate sobre la organización territorial, sino que se trata, simplemente, de presentar algunas reflexiones sobre dos temas que a nuestro juicio deben ser objeto de reformas constitucionales o legales, con miras a que el régimen territorial pueda servir de motor, y nunca de obstáculo, para alcanzar la paz.

## 2.1. EL PROBLEMA DE LA ARMONIZACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y EL NIVEL TERRITORIAL

El reconocimiento de la autonomía territorial como principio constitucional (art. 1.º) y como atributo de las entidades territoriales (art. 287) 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.

Como se vio, según la propia Constitución de 1991, la LOOT estaba llamada a cumplir un papel fundamental en la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales<sup>17</sup>. Así las cosas, después de veinte años de ausencia de una LOOT, y de múltiples proyectos de ley que naufragaron en el

---

16 VANESSA SUELT COCK, afirma, por ejemplo, que “(...) existen tres aspectos que interrumpen el fortalecimiento de las entidades municipales así como el desarrollo regional: a) las limitaciones de recursos a las entidades territoriales a partir de un marco legal en que se privilegia la administración central sobre los recursos de la administración propia; b) el desarrollo jurisprudencial del principio de autonomía (que privilegia una autonomía de tipo administrativo) y c) la ley orgánica de ordenamiento territorial, que privilegia a los esquemas asociativos sobre el desarrollo del principio y derecho de la autonomía y la descentralización”: VANESSA SUELT COCK. “La importancia de la autonomía local en la materialización de los acuerdos de paz”, en AA.VV. *Aproximación iberoamericana a la construcción de una sociedad humana y democrática*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de Extremadura, AEXCID e Ibáñez, 2015, p. 266.

17 Sobre la noción de competencia, cfr., entre otros, JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988. p. 319; EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, Civitas, 1997, p. 277; y PALOMA BIGLINO CAMPOS. *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate de la competencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 6 y ss. En la doctrina italiana tradicional cfr., entre otros, GUIDO ZANOBINI. “Gerarchia e parità fra le fonti”, en AA.VV. *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padua, Cedam, 1940, pp.

Congreso de la República, finalmente se aprobó la Ley 1454 de 2011, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>18</sup>.

En relación con la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales podría decirse que la Ley 1454 hizo básicamente tres cosas (arts. 28 y 29): por una parte, repitió disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la autonomía territorial, lo que carece de sentido; en segundo lugar, estableció 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, lo que algunos podrían considerar como un elemento que fortalece al municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, pero en realidad no lo hace, pues no se garantizan los recursos para el ejercicio de esas nuevas competencias; y en tercer lugar, la LOOT trató de distribuir competencias entre la nación, los departamentos, los municipios y los distritos en materia de ordenación y planeación del territorio, lo que, en todo caso, debió hacerse con base en lo que ya estaba previsto en la Ley 388 de 1997 a fin de evitar la dispersión normativa en estas materias.

Pero, por otra parte, el artículo 288 de la Constitución también hace referencia a los principios con base en los cuales las competencias distribuidas entre la nación y las entidades territoriales deben ejercerse: coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

En la LOOT también se desarrolla este punto (art. 27): se define lo que debe entenderse por cada uno de estos principios, labor que por lo demás ya había realizado la jurisprudencia, y se agregan nuevos principios que no se habían previsto en la Constitución, entre ellos la complementariedad, la eficiencia, el equilibrio entre competencias y recursos, la gradualidad y la responsabilidad.

---

591 y ss.; CARLO ESPOSITO. *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Milán, Giuffrè, 1964.

18 La mora del poder legislativo para expedir esta ley se puede atribuir a múltiples factores, uno de ellos, que la falta de consenso que se registró en la Asamblea Nacional Constituyente alrededor del tema de la organización territorial se repitiera en el Congreso de la República a lo largo de varios años, falta de consenso que, aunque ya se haya aprobado la LOOT (Ley 1454 de 2011), aún subsiste. Sobre los distintos factores que llevaron a esta falta de acuerdo en el Congreso de la República para expedir la LOOT, cfr., entre otros, RODRÍGUEZ SANTANA. “Ley orgánica de ordenamiento territorial: un proyecto inocuo”, *Revista Foro*, n.º 43, diciembre-enero de 2001-2002, pp. 10 y ss., y AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, cit., pp. 149-150.

Pese a los intentos del Congreso de la República por regular la materia a través de la Ley 1454, lo cierto es que sigue existiendo el vacío, pues en la LOOT no se hizo un reparto de competencias materiales entre la nación y las entidades territoriales, por lo que entrar a determinar la forma en que deben operar estos principios se hace prácticamente imposible e inútil.

Ahora, si bien podría pensarse que aunque la LOOT no hubiese hecho dicho reparto competencial y tampoco hubiese establecido unos parámetros claros para hacerlo, no tendrían por qué generarse conflictos entre los intereses del Estado central y los de las entidades territoriales, pues las leyes que se encargan de regular cada sector, por ejemplo, la salud, la educación, los temas ambientales, el ámbito tributario, las regalías, la ordenación del territorio, el sector minero, etc., ya hacen una asignación de competencia entre la nación y los entes territoriales; lo cierto es que en la mayoría de los casos dicho reparto de competencias no es claro, y en otros, aunque el legislador sea contundente y produzca normas claras, ello no implica que dichas normas no supongan problemas prácticos, simplemente porque su aplicación genera un impacto en los intereses propios de las entidades territoriales.

El legislador constantemente ignora que las dinámicas territoriales centro-periferia deben ser resueltas a partir de la conjugación de dos principios de igual relieve: Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales. Y también olvida el reclamo constante de los entes territoriales para participar activamente en la definición y decisión de los temas que los afectan directamente. El legislador y el Gobierno Nacional, a través de sus iniciativas legislativas (como es el caso de la LOOT) y su potestad reglamentaria, desconocen las tensiones entre el nivel nacional y el nivel territorial, y centralizan competencias dejando a las instituciones y autoridades territoriales en el peor de los escenarios, con autonomía política, administrativa y financiera constitucionalmente reconocida, pero sin competencias para ejercerla de forma autónoma.

“Las autonomías territoriales y su diversificación, conjugadas con una mayor articulación de los niveles y tipos de entidad que permita la armonización permanente con procesos verticales en ambos sentidos, que le den sentido territorial a la política pública”<sup>19</sup>, son entonces algunos de los retos de una organización territorial que mire hacia el posconflicto.

---

19 CARLOS ENRIQUE RONDÓN ALMEIDA. “Reconstrucción del país desde lo rural y sus implicaciones en el modelo institucional territorial”, en *Descentralización en-clave de paz*, Serie Rutas para la Paz, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, Stiftung, marzo de 2014, pp. 64 y 65. Disponible en [<http://www.kas.de/wf/doc/12915-1442-4-30.pdf>].

Ahora bien, en un fallo reciente (Sent. C-123 de 2014) la Corte Constitucional no solo hace una

... vindicación del principio de autonomía como elemento fundamental del rompecabezas territorial colombiano, sino que además expone una intuición valiosa: para el Tribunal, los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad que la Constitución contiene en su artículo 288 y que disciplinan la distribución de competencias entre los distintos niveles de la organización territorial, son los rudimentos axiológicos a partir de los cuales es posible armonizar los intereses nacionales y los locales<sup>20</sup>.

Sin embargo, los esfuerzos de la Corte Constitucional no son suficientes por varias razones: aún no existe una línea jurisprudencial consolidada en esta materia, la composición de los tribunales constitucionales varía y con ella su jurisprudencia, y no siempre el Congreso de República es respetuoso de la jurisprudencia constitucional. Estas son algunas de las razones que deberían llevar a revisar la LOOT, aunque algunos se preguntarán si con escasos cinco años de vigencia es muy pronto para pensar en su reforma. La respuesta es que nunca es demasiado pronto para debatir seriamente la organización territorial, para aprobar herramientas legislativas que desarrollen el principio de autonomía territorial, y para construir un Estado con mayor participación de los entes territoriales en la toma de decisiones.

## 2.2. LA CREACIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES Y SUS NUEVOS ROLES

El Constituyente de 1991 estableció la posibilidad de que convivieran seis niveles diversos de gobierno y administración, distintos y autónomos del gobierno nacional, que pueden alcanzar el estatus de entidades territoriales, con lo que ello significa: autonomía política, administrativa y financiera (art. 287)<sup>21</sup>. Sin embargo, por mandato constitucional, para ello era necesario que el Congreso

---

20 PAULA ROBLEDOSILVA. “Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias en materia minera”, en AA.VV. *Minería y desarrollo. Historia y gobierno del territorio minero*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 255.

21 Sobre los diversos tipos de autonomía de que son titulares las entidades territoriales en Colombia, cfr. PAULA ROBLEDOSILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, cit.

de la República aprobara la LOOT, ley que, como ya se dijo, tardó dos décadas en expedirse.

En relación con la creación de entidades territoriales, tal como ya se dijo, es posible hablar de dos tipos de reserva de ley orgánica: una expresa y una tácita. Según la reserva expresa, a la LOOT le correspondía regular la creación de tres tipos de entidades territoriales: departamentos, regiones y territorios indígenas; y según la reserva tácita, debía regular el tema de las provincias como entidades territoriales y el de la creación de distritos.

Respecto de la creación de nuevos departamentos la LOOT estableció (art. 23) que estos se crean por ley, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial y del Departamento Nacional de Planeación, y previa convocatoria a consulta popular. Sin embargo, si hoy el legislador pretendiera crear un nuevo departamento, los vacíos de la LOOT generarían múltiples dificultades: i) la creación de nuevos departamentos se supeditó a que sus territorios hicieran parte de regiones administrativas y de planificación; ii) los requisitos para la creación de nuevos departamentos tal vez son insuficientes, pues no se exige un número mínimo de habitantes, o un monto mínimo de ingresos corrientes de libre destinación; con lo cual iii) ni la Comisión de Ordenamiento Territorial, ni el Departamento Nacional de Planeación tendrán parámetros objetivos para rendir los conceptos exigidos por la ley, y iv) tampoco se tiene claridad sobre la consulta popular que se debe realizar, y en ese sentido surgen múltiples interrogantes: ¿quién debe convocar la consulta popular?, ¿qué pasa si el resultado de la consulta es favorable a la creación del nuevo departamento y el respectivo proyecto de ley fracasa en el Congreso de la República?, ¿prevalecerá la voluntad popular?

Ahora bien, como si el legislador orgánico hubiese previsto estas dificultades, en el artículo 37 de la LOOT se señaló que el Gobierno Nacional, dentro de los diez meses siguientes a la vigencia de la ley, presentaría al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos. Al día de hoy esa ley no se ha aprobado y si el resultado iba a ser similar al de la LOOT, bienvenida entonces la omisión legislativa.

En relación con las regiones como entidades territoriales el legislador orgánico guardó silencio, pues según lo que señaló en el artículo 36, las condiciones para la transformación de las regiones administrativas y de planificación en entidades territoriales deberán fijarse en la ley que para el efecto expida el Congreso de la República. Ley que, en todo caso, por mandato constitucional, deberá ser orgánica, y que aún no se ha expedido.

Por último, la creación de las entidades territoriales indígenas tampoco fue objeto de regulación por la LOOT. Según lo previsto en el párrafo 2 del artículo 39, el Gobierno Nacional presentaría al Congreso de la República, dentro de los diez meses siguientes a la vigencia de la ley, el proyecto de ley especial que reglamentaría lo relativo a la conformación de las entidades territoriales indígenas. Más de lo mismo, promesas incumplidas.

Sin embargo, cabe señalar que, en desarrollo de lo previsto en el artículo 56 transitorio de la Constitución, el Gobierno nacional expidió 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.

Ahora bien, como la Corte Constitucional ha aceptado que la reserva constitucional de ley orgánica en materia de organización territorial no necesariamente debe ser expresa, la creación de distritos y de provincias como entidades territoriales, se entiende sujeta a este tipo de ley; sin embargo, estos dos temas continúan siendo materias pendientes de regulación por la ley orgánica.

La Ley 1454 no reguló absolutamente nada respecto de la creación de nuevos distritos. Sin embargo, como se señaló, el Congreso de la República aprobó la Ley 1617 de 2013, mediante la cual, entre otras cosas, se establecen los requisitos para la creación de nuevos distritos. Ahora bien, se trata de una ley ordinaria, pese a que la Corte Constitucional ya había señalado que la creación de todas las entidades territoriales, salvo la creación de municipios, era una materia reservada a la ley orgánica.

Para terminar, las provincias como entidades territoriales. 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. La iniciativa puede provenir de los alcaldes municipales, los gobernadores o del 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios. Las funciones de las provincias serán: organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, ejecutar las obras de ámbito regional y los proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. Sin embargo, lo que en estricto sentido debía ser regulado por la LOOT es la transformación de las provincias en entidades territoriales, tema en el que también se presentó una omisión legislativa absoluta.

La conclusión salta a la vista, el legislador no hizo la tarea que se le encomendó en el año 1991, y la discusión en torno a la división político administrativa

del Estado sigue esperando turno en la agenda del Gobierno y del Legislativo, ¿por qué no abrirle un espacio ahora que se deben tomar decisiones políticas trascendentales para implementar los acuerdos de paz?

Ahora bien, el debate no se puede limitar a corregir los errores de la LOOT, o a tratar de clarificar el panorama jurídico en torno a los requisitos y procedimientos para la creación de nuevas entidades territoriales. La discusión debe abarcar también su régimen competencial y el papel que deben asumir en un nuevo escenario como el posconflicto.

Por ejemplo, dado que es evidente la debilidad municipal para atender las necesidades de toda la población desmovilizada, el nivel intermedio del gobierno y la administración, sea que se trate de regiones, departamentos, o provincias, es el llamado a asumir la prestación de servicios en aquellas partes del territorio nacional en las que la institucionalidad municipal resulte insuficiente<sup>22</sup>.

Así mismo, el nivel intermedio es el llamado a “coordinar la acción del nivel nacional en los municipios de su jurisdicción y la acción de los municipios cuando ella desborda los límites municipales”, pues de esta manera ya no habrá duplicidad de esfuerzos de los diferentes niveles. Así mismo, se deben “facilitar los canales de comunicación y de información entre niveles y favore[cer] los necesarios procesos de coordinación entre ellos”.

Las entidades territoriales intermedias “podrían impulsar figuras como las provincias administrativas y las asociaciones de municipios entre aquellos que efectivamente resulten gestionando las acciones derivadas de los acuerdos”; además, deben intervenir en la promoción y facilitación de acciones conjuntas de dos o más municipios<sup>23</sup>. Asimismo, se debe brindar apoyo, asistencia técnica y acompañamiento a los municipios para que puedan implementar temas tan importantes como la justicia transicional, la solución a los conflictos de tierras, y la formulación y desarrollo de proyectos productivos para quienes se desmovilicen<sup>24</sup>.

---

22 CARLOS MORENO OSPINA. “Nivel intermedio para el postconflicto”, en AA.VV. *Descentralización en-clave de paz...*, cit., pp. 18 y 19.

23 Si bien el autor plantea que este debería ser el rol de los departamentos en el postconflicto, a nuestro juicio sus reflexiones podrían predicarse del nivel intermedio de gobierno y administración, cualquiera que este sea. *Ibíd.*, pp. 22 y 23.

24 *Ibíd.*, pp. 23 y 34.

## CONCLUSIONES

Después de veinticinco años de vigencia constitucional el Congreso de la República no ha cumplido todos los mandatos constitucionales en materia de organización territorial; y no lo ha hecho, entre otras cosas, porque en todo este tiempo no se ha realizado una discusión seria y profunda sobre el modelo territorial que el país quiere y necesita.

La legislación orgánica expedida con posterioridad a la aprobación de la Constitución de 1991 no ha contribuido a clarificar la división político administrativa que diseñaron los constituyentes en materia de organización territorial, pues se expidió una ley que en buena medida se dedicó a repetir contenidos constitucionales y regular al detalle temas que no estaban sujetos a reserva de ley orgánica. Además, guardó silencio respecto de aquellos temas que le estaban reservados para que fuera otro Congreso de la República, y en otro momento, el que decidiera debatir el modelo territorial<sup>25</sup>.

Entonces, la necesidad de regular temas como la armonización de las competencias del nivel central y del nivel territorial, así como del gobierno departamental y local continúa vigente y se está agudizando como consecuencia de los retos que conlleva la implementación de los acuerdos de La Habana, en un escenario de posconflicto.

La paz de los territorios colombianos, especialmente de aquellos que vayan a ser priorizados en razón de las especiales circunstancias de violencia en las que han vivido el conflicto, requiere de entidades territoriales capaces de gobernarse de manera autónoma, lo que implica tener la capacidad institucional y presupuestal para prestar los servicios públicos de una manera eficiente, de forma que se disminuyan las brechas y desigualdades en las que han tenido que subsistir.

No obstante, la fase de transición también requiere la asociación supramunicipal, por ejemplo, a través de la creación de regiones con similares niveles de desarrollo económico y social, así como con una experiencia común del flagelo del conflicto armado, con el fin de implementar los acuerdos de La Habana de manera armónica con sus específicas y concretas necesidades<sup>26</sup>.

---

25 AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, cit., pp. 149 y ss.; ÍD. “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 de 2009.

26 SERGIO CUERVO ESCOBAR. “Reformas de carácter administrativo para el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz en Colombia”, Fundación Konrad Adenauer, Kas-Colombia,

La implementación de los acuerdos de La Habana ha puesto en evidencia una vez más la necesidad de que el país salde la deuda pendiente en materia de distribución de competencias entre los entes territoriales y, en general, de la organización territorial, pues la paz territorial ha sido planteada por el Gobierno nacional como la piedra angular de cara a la transición.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*, Bogotá, Corte Constitucional, Universidad del Rosario y Fundación Hanns Seidel, 2013.
- BIGLINO CAMPOS, PALOMA. *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate de la competencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- 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.
- 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*, vol. 5, n.º 001, Bogotá, Universidad del Rosario, 2003.
- CRISAFULLI, VEZIO. “Gerarchia e competenza del sistema costituzionale delle fonti”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960.
- CUERVO ESCOBAR, SERGIO. *Reformas de carácter administrativo para el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz en Colombia*, Fundación Konrad Adenauer-Kas-Colombia, Paper n.º 26, Bogotá, enero de 2016. Disponible en [<http://www.kas.de/wf/doc/18578-1442-4-30.pdf>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, “Notas sobre el ordenamiento territorial y los proyectos de ley orgánica sobre la materia”, Bogotá, 2007.
- DE OTTO Y PARDO, IGNACIO. *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, 2.ª ed., Barcelona, Madrid, Ariel, 1988.

---

Paper n.º 26, Bogotá, enero de 2016, pp. 20. Disponible en [<http://www.kas.de/wf/doc/18578-1442-4-30.pdf>].

- ESPINOSA, JOSÉ OSWALDO y ÓSCAR ISMAEL SÁNCHEZ. “Territorio y futuro: nuevos modelos de organización y gestión territorial, en AA.VV. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2002.
- 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, Ediciones Doctrina y Ley y Universidad del Rosario, 2012.
- FISCHER, THOMAS. “Colombia: Estado débil sin territorialidad entera. Una visión histórica”, en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA EDUARDO y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. *Curso de Derecho Administrativo*, t. 1, Madrid, Civitas, 1997
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Régimen de las Entidades Territoriales*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. “La Ley orgánica de ordenamiento territorial no conduce a ninguna parte”, Foro Regional de Ordenamiento Territorial, “Para una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, Bogotá, Senado de la República, 2000.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- 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, Bogotá, julio-diciembre de 2009.
- JARAMILLO, SERGIO. “La transición en Colombia”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, mayo 2013, pp. 3 y 4. Disponible en [<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/La%20transici%C3%B3n%20en%20Colombia.pdf>].
- MORALES NIETO, JAIRO. “Esbozo de una estrategia postconflicto”, Bogotá, INAFCON, noviembre de 2013. Disponible en [[http://cider.uniandes.edu.co/@Eventos/Eventos/Evento\\_Posconflicto12-13-nov2013/CIDER%20%20Esbozo%20de%20estrategia%20post-conflicto1.pdf](http://cider.uniandes.edu.co/@Eventos/Eventos/Evento_Posconflicto12-13-nov2013/CIDER%20%20Esbozo%20de%20estrategia%20post-conflicto1.pdf)].

MORELLI RICO, SANDRA y JAIME ORLANDO SANTOFIMIO. *El Centralismo en la Nueva Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.

MORENO OSPINA, CARLOS. “Nivel intermedio para el postconflicto”, en AA.VV. *Descentralización en-clave de paz*, Serie Rutas para la Paz, Fundación Konrad Adenauer-Kas-Colombia, Bogotá, marzo de 2014. Disponible en [<http://www.kas.de/wf/doc/12915-1442-4-30.pdf>].

PECAUT, DANIEL. “Hacia la descentralización de la guerra y de la resistencia a la guerra”, en AA.VV. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2002.

ROBLEDO SILVA, PAULA. “Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 18, junio de 2006.

ROBLEDO SILVA, PAULA. “El Panorama territorial colombiano en el décimo quinto aniversario de nuestra Constitución”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 21, diciembre de 2008.

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

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

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, Editorial Ibañez, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, AIDA, 2014.

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: ¿un nuevo horizonte para la organización territorial colombiana?”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año XXXVII, n.º 443, 2015.

ROBLEDO SILVA, PAULA. “Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias en materia minera”, en AA.VV. *Minería y desarrollo. Historia y gobierno del territorio minero*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

- RODRÍGUEZ SANTANA “Ley orgánica de ordenamiento territorial: un proyecto inocuo”, *Revista Foro*, n.º 43, diciembre-enero, 2001-2002.
- RONDÓN ALMEIDA, CARLOS ENRIQUE. “Reconstrucción del país desde lo rural y sus implicaciones en el modelo institucional territorial”, en *Descentralización en-clave de paz. Serie Rutas para la Paz*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en [<http://www.kas.de/wf/doc/12915-1442-4-30.pdf>].
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- SIERRA PORTO, HUMBERTO ANTONIO. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- SUELT COCK, VANESSA. “La importancia de la autonomía local en la materialización de los acuerdos de paz”, en AA.VV. *Aproximación iberoamericana a la construcción de una sociedad humana y democrática*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de Extremadura, AEXCID, Ibáñez, 2015.
- UPRIMNY, RODRIGO. “Refrendación y Constituyente”, *El Espectador*, 2 de mayo de 2016. Disponible en [[www.elespectador.com](http://www.elespectador.com)].
- ZANOBINI, GUIDO. “Gerarchia e parità fra le fonti”, en AA.VV. *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padua, 1940.