

# Presentación

El número 7 de la *Revista Digital de Derecho Administrativo* recoge algunas de las ponencias presentadas en las *XII Jornadas de Derecho Administrativo* que se celebraron en la Universidad Externado de Colombia los días 6, 7 y 8 de julio de 2011, con el título "Horizonte y retos del derecho de las entidades territoriales". El tema era y sigue siendo de actualidad: en el año 2011 se celebraron los 20 años de vigencia de la Constitución colombiana de 1991 y, ciertamente, había muchos otros temas alrededor de los cuales habría sido posible festejar la vigencia de la Constitución, en particular, los innegables avances en materia de reconocimiento y protección de derechos fundamentales, los matices solidaristas de la acción pública, la construcción lenta pero progresiva del componente social del Estado de derecho, la limitación y el control efectivo del poder público, los avances hacia la consolidación de un Estado incluyente, diverso y tolerante, etc. Sin embargo, el Departamento de Derecho Administrativo quiso festejar la Constitución con el reconocimiento de su carácter programático, a través del examen de la ejecución de ese proyecto: la autonomía de las entidades territoriales es el mayor rezago del proyecto constitucional colombiano, que se fijó el país en 1991. Las razones son múltiples: la falta de preparación –madurez– para la autonomía se mezcló con la corrupción y la ausencia de cooperación entre las entidades territoriales. Entre los años 2002 y 2010, el rezago en materia de descentralización se convirtió en retroceso por culpa de la acción invasora del poder central que, en completo irrespeto de la autonomía territorial, celebró constantemente consejos de gobierno al aire libre donde se pasó por encima de autoridades locales elegidas democráticamente, se desconocieron los planes, programas, proyectos y presupuestos municipales por la decisión arbitraria y populista del presidente de la República, transmitida con orgullo por la televisión pública. La invasión del poder central era posible no solamente por la ineficiencia local, sino también por la ausencia de claridad en cuanto a las competencias propias de cada uno de los niveles, ya que la adopción de ley a quién la Constitución le había encargado esta misión –Ley de Ordenamiento Territorial–, había fracasado 19 veces en el Congreso de la República. Sin ley orgánica clarificadora de las competencias y de la autonomía territorial, con negligencia y corrupción locales y con un gobierno central nostálgico de la Constitución de 1886, no solamente en cuanto al centralismo, sino también respecto de los poderes exorbitantes del presidente, no era exótico que la Constitución de 1991 celebrara sus 20 años con la tristeza del fracaso en materia territorial.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial solamente pudo ser adoptada en 2011, con el cambio de gobierno y la coalición de mayorías en el Congreso (Ley n° 1454 del 28 de junio de 2011). Sin embargo, esta ley no acabó con la incertidumbre en materia de autonomía de las entidades territoriales y solamente se espera que sea la base para un desarrollo de la materia que responda al proyecto constitucional. Es en esta construcción que el presente número de la *Revista Digital de Derecho Administrativo* contribuye con estudios realizados por profesores colombianos y extranjeros.

Los tres autores colombianos que participan en este número dan cuenta de la incertidumbre que existe en materia territorial: JUAN CARLOS EXPÓSITO VÉLEZ denuncia que las entidades territoriales consideran en la práctica que la realización de proyectos de vivienda de interés social, por parte de los municipios, es una de las materias excluidas del Régimen general de la contratación estatal y, con absoluta claridad, demuestra cuál es el régimen aplicable a tales proyectos. MÓNICA SOFÍA SAFAR invita a las entidades territoriales colombianas a implementar sistemas de gestión de todo tipo de riesgos, no solamente causados por la naturaleza, bajo un verdadero estudio de ciencia administrativa que de ninguna manera puede ser entendido como un olvido de lo público en la administración: la administración es pública, pero también es administración. Finalmente, ANÍBAL RAFAEL ZÁRATE pretende descubrir una cláusula general de competencia de las entidades territoriales colombianas, en materia de intervención económica, que sea compatible con la competencia constitucional del gobierno central en materia de dirección general de la economía. El estudio es apoyado por el Derecho francés, en el que la materia ha sido objeto de normas y de decisiones jurisprudenciales y, gracias a este referente, el autor realiza una construcción teórica de los límites a la competencia económica de las entidades territoriales colombianas.

Tres autores extranjeros participan también en esta tarea de definición de las competencias de las entidades territoriales, gracias al estudio de las realidades propias del Derecho español. TOMÀS FONT I LLOVET nos da cuenta del estado avanzado de cooperación entre las entidades territoriales españolas para la prestación de los servicios. Este artículo evidencia las virtudes de la cooperación intermunicipal. Resulta interesante constatar que en España el problema central en la materia consiste en las limitaciones jurídicas a la cooperación, mientras que en Colombia el problema no radica en asuntos jurídicos, sino en ausencia de voluntad política para la gestión común de las entidades territoriales. De otra parte, LUCIANO PAREJO ALFONSO realiza un completo estudio en materia de organización del territorio urbano, que no se limita a los aspectos jurídicos del tema. Consciente de que el territorio urbano es el espacio físico para la realización del ciudadano, el autor hace un interesante estudio de políticas públicas de organización del territorio que entrelazan una política social, económica, cultural y ecológica. Finalmente, MARCOS VAQUER CABALLERÍA plantea la misma cuestión relativa a la organización del

territorio, esta vez desde un punto de vista exclusivamente jurídico, con el fin de determinar si esta materia, que es por tradición considerada como exclusiva del resorte municipal, tanto en España como en Colombia, también existe competencia de autoridades de un nivel "supramunicipal", por ejemplo del gobierno nacional. El artículo demuestra la necesidad de límites a la autonomía territorial.

Las XII *Jornadas de Derecho Administrativo* fueron la oportunidad de rendir homenaje a uno de los más grandes maestros colombianos del derecho administrativo municipal, LUIS VILLAR BORDA, un amante de la libertad como único medio para la realización personal, quien llevó estas convicciones al plano territorial, convencido de que la minoría de edad de las entidades territoriales es la causa de su torpeza y de que el único beneficiario de su incapacidad es el gobierno central que sea ávido de absolutismo.

¡Que la lectura de este número de la *Revista* sea agradable y provechosa!

ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN  
Docente-Investigador  
Departamento de Derecho Administrativo