

El panorama territorial colombiano*

SUMARIO

I. Antecedentes constitucionales. II. Bases constitucionales del ordenamiento territorial colombiano a partir de 1991. La convivencia de dos principios. A. Principio unitario. B. Principio de autonomía de los entes territoriales. III. Las piezas del “rompecabezas territorial”. A. Las entidades territoriales de rango constitucional. B. Las entidades territoriales de rango legal. C. Otras formas de organización territorial. IV. Balance y perspectivas

RESUMEN

Con la aprobación de la nueva Constitución, en 1991, los constituyentes lucharon por atacar el excesivo centralismo presente en el régimen constitucional anterior. Así, apostaron por un Estado unitario pero con autonomía política, administrativa y financiera para sus entes territoriales. En relación con las piezas que conformarían el conjunto de la organización territorial, es decir, las entidades territoriales, los constituyentes introdujeron varias modificaciones

* Docente investigadora del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Abogada de la Universidad Externado de Colombia; Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid; Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia; Doctora en Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. Docente e investigadora de los departamentos de Derecho Constitucional y Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia. Publicaciones: “Corrupción, control y mejoramiento en la Constitución de 1991”, en vv. AA. *Memorias Segundas Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002; “Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana”, en *Revista de Derecho del Estado*, n.º 18, junio, 2006; *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (en prensa); “El rol de los municipios en la ordenación del territorio y su incidencia en el ejercicio del derecho a la vivienda digna”, en vv. AA. *Memorias Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Universidad Externado de Colombia (en prensa).

* Fecha de recepción: 5 de mayo de 2008. Fecha de aceptación: 23 de septiembre de 2008.

a la Constitución anterior, creando como entidades territoriales los departamentos, los municipios, los distritos y las entidades territoriales indígenas, dejando abierta la posibilidad para que una vez creadas las provincias y las regiones éstas también puedan adquirir dicho estatus.

Cabe resaltar que a partir de la Constitución de 1991 la potestad para definir, concretar y cerrar nuestro modelo territorial quedó en manos del legislador, que es el encargado de desarrollar los mandatos constitucionales en esta materia. Por otra parte, el papel que ha jugado la jurisprudencia de la Corte Constitucional sin duda merece reconocimiento, pues si bien en muchas ocasiones se ha actuado en desmedro de la autonomía de los entes territoriales dando primacía al principio unitario, el alto tribunal también ha aportado elementos indispensables para continuar con el proceso de construcción del aparato territorial colombiano.

PALABRAS CLAVE

Autonomía, unidad, entidades territoriales.

ABSTRACT

With the approval of the new Constitution in 1991, the framers fought against the excessive centralism of previous constitutional regime. It was established an unitary State but with autonomy for the territorial entities in political, administrative and financial matters. With regard to the pieces that make up the territorial organization, in addition to the preexisting entities (departments, municipalities and districts), were created some news, as the Indian territorial entities, and the Legislator was authorized to establish provinces and regions. It is important to point out the fact that the Constitution of 1991 left into the hands of the Legislator the power to define, specify and close the territorial model, according to the constitutional commands. Moreover, it must be recognized the role that the jurisprudence of the Constitutional Court has played in the definition of the structure of the territorial system, even though in many times its decisions has decline the autonomy of the territorial entities in favor of the principle of unity.

KEY WORDS

Territorial autonomy, unity, "territorial entities".

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

En 1990, la necesidad de una nueva Carta Política se hizo inaplazable¹; así las cosas, los estudiantes universitarios y algunas fuerzas políticas decidieron organizarse y movilizarse en procura de una reforma constitucional². Dichos esfuerzos políticos culminaron con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (en adelante ANC). El trabajo de dicha Asamblea se distribuyó por materias que debían ser objeto de proyectos y propuestas para presentar y debatir en diversas comisiones integradas por los constituyentes³.

El tema del ordenamiento territorial se dejó en manos de la Comisión Segunda; no obstante, resulta importante señalar que la discusión sobre la forma del Estado quedó a cargo de otra comisión distinta: la Comisión Primera. A lo largo de los debates que se llevaron a cabo en estas dos comisiones se hizo palpable un sentimiento de rechazo al excesivo centralismo predominante en el régimen constitucional anterior, los constituyentes eran muy conscientes de la grave situación que vivía el país debido a una concentración del poder en los órganos centrales, que dejó a los territorios periféricos en una posición de total abandono y absoluta desatención⁴.

El debate constituyente en materia territorial tuvo lugar en un escenario bastante complejo. Como primer hecho relevante debe señalarse que dos temas de evidente trascendencia, y que sin duda se encuentran en una

1. El país vivía un período de violencia que se iba acrecentando paulatinamente, debido a las acciones de los narcotraficantes que buscaban la forma de evitar la extradición de nacionales. También se respiraba un ambiente de insatisfacción e inconformidad debido al fracaso de dos proyectos de reformas constitucionales, uno en 1977 y otro en 1979. Y por último, podemos destacar como hecho significativo la escasa confianza que la población tenía en las instituciones, entre ellas el Congreso de la República (véase HUMBERTO SIERRA PORTO. “La nueva Constitución Política de Colombia”, en vv. AA. *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo VII, Bogotá, Círculo de Lectores, 1993, p. 33).

2. Bajo el gobierno del presidente VIRGILIO BARCO se crea el movimiento estudiantil “Todavía Podemos Salvar a Colombia”. Este grupo de jóvenes impulsa la campaña de la “séptima papeleta”, con la que se pretendía que en las siguientes elecciones (donde 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. 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.

3. En virtud del artículo 27 del reglamento de la ANC, la denominación de “proyectos” se utilizaría sólo para aquellos presentados por los constituyentes y por las entidades oficiales taxativamente enumeradas en esa disposición. Según el artículo 28 del mismo reglamento, se denominan “propuestas” las que presenten 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.

4. Sobre este tema resultan bastante ilustrativas las palabras de algunos Constituyentes. Así, por ejemplo, véase la *Gaceta Constitucional* del 20 de marzo de 1991, pp. 61- 63, y del 21 de agosto de 1991, p. 26.

relación de interconexión, como lo eran la organización territorial del Estado y la forma que este debería adoptar, se estudiaron separadamente y bajo un esquema de disgregación.

Así mismo, de la lectura de las actas de la ANC se concluye que los debates se llevaron a cabo en medio de una atmósfera acelerada, en una especie de carrera contra reloj, que a juicio de muchos autores produjo un texto con falencias de técnica constitucional. Igualmente, debe resaltarse la ausencia de un proyecto base o matriz del cual partiera la discusión sobre un modelo concreto y específico de ordenamiento territorial. Y por último, debe tenerse presente 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 las suficientes armonía y coordinación entre uno y otro.

En relación con la materia que ocupa estas páginas, en el seno de la ANC se llevaron a cabo varios debates. En primer lugar puede señalarse que uno de ellos estuvo enfocado a decidir si la Constitución debía o no definir expresamente la forma que adoptaría el Estado⁵; y de forma paralela tuvo lugar otro debate, con mucho más fondo, que se centró en determinar qué modelo de Estado sería el adecuado para Colombia⁶.

En este orden de ideas, quienes apostaron por un Estado unitario salieron favorecidos, el modelo unitario triunfó como tendencia mayoritaria y así sería aprobada; sin embargo, los constituyentes de 1991 se negaron a perpetuar el régimen constitucional anterior y decidieron reconocer autonomía a los entes territoriales para gestionar sus propios intereses y que vieran así la posibilidad de dejar el orfanato al cual los tenía sometidos el poder central⁷.

Bajo estos presupuestos, conseguir la autonomía para las entidades territoriales se convirtió en una clara meta y quienes lucharon por la autonomía territorial básicamente coincidieron en afirmar que su contenido se manifestaría en tres áreas: la política, la administrativa y la financiera.

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

5. En relación con este punto, en nuestra opinión, fueron dos las tendencias predominantes: por un lado, algunos abogaban por una disposición que expresamente definiese la forma de Estado; y otros, en cambio, pedían un texto constitucional carente de una norma con esas características. Véase la *Gaceta Constitucional* del 15 de marzo de 1991, p. 7, y del 8 de abril de 1991, p. 8.

6. Frente a este punto se presentaron varias propuestas y proyectos en diversos sentidos que, básicamente, se pueden reunir en tres grupos. En primer lugar, quienes buscaban el establecimiento de un Estado federal; en cuanto a las propuestas federalistas, hay que señalar que se trató de una tendencia minoritaria que en ningún momento significó una proposición con suficiente peso que planteara la transformación del Estado hacia un modelo verdaderamente federal. En segundo término, se observan los proyectos en pro de un Estado regional; así, se propuso un país de regiones con autonomía política y poder legislativo descentralizado. Por último, y arropado por la mayoría, se propuso continuar bajo el modelo unitario.

7. Véase la *Gaceta Constitucional* del 20 de marzo de 1991, p. 24.

Constitución de 1886, se había tornado insuficiente frente a las necesidades de los entes territoriales.

En cuanto a los elementos que conformarían el conjunto de la organización territorial, es decir, las entidades territoriales, los constituyentes mantuvieron algunas de las categorías existentes en el régimen constitucional anterior, aprobando ciertos cambios y modificaciones e introduciendo varias innovaciones.

Para finalizar, es importante resaltar que 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; por tal razón, no es posible afirmar que Colombia es actualmente un modelo unitario en formación.

II. BASES CONSTITUCIONALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO A PARTIR DE 1991. LA CONVIVENCIA DE DOS PRINCIPIOS CON RANGO CONSTITUCIONAL

Al hablar de las bases constitucionales de un tema específico, se hace referencia al sustento y fundamento que dicho tema o materia encuentra en la Carta Política; sin lugar a dudas, este no es el escenario para intentar abarcar y profundizar en el estudio de toda la regulación constitucional en materia de organización territorial; por tal razón, los objetivos que se trazaron al escribir estas páginas son muy concretos. En primer lugar, estudiar los rasgos esenciales de los que se pueden considerar como los dos principios básicos de la organización territorial, que son: el principio unitario y el principio de autonomía. Y en segundo término, analizar las principales características de las distintas piezas del mapa territorial colombiano, es decir, de aquellos entes que ostentan la categoría de entidad territorial o que pueden llegar a tenerla.

Como se ha sostenido, Colombia ha estado organizada en forma de república unitaria desde el siglo XIX y la Constitución de 1991 mantuvo dicho modelo de Estado; sin embargo, de forma paralela, introdujo la autonomía de los entes territoriales también como principio fundamental del Estado. En otras palabras, el Estado unitario del siglo XX no es el mismo Estado unitario vigente bajo el régimen constitucional anterior, su contenido es diverso. En este orden de ideas, esta innovación constitucional, es decir, el reconocimiento de autonomía a las entidades territoriales, ha llevado necesariamente a un replanteamiento del ordenamiento territorial colombiano y de las relaciones entre el poder central y las distintas entidades territoriales.

La novedad de la Carta de 1991 consiste en la autonomía territorial, lo que implica que los lineamientos de la república unitaria que hasta entonces caracterizaban al Estado colombiano ya no pueden ser los mismos⁸. En virtud

8. Véase AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, pp. 94-95.

de este nuevo principio no es posible seguir concibiendo a Colombia como Estado centralizado que se rige por un principio de jerarquía, sino que, a partir de este momento, el principio de competencia debe empezar a jugar un papel fundamental.

Así las cosas, ¿qué se debe entender entonces por competencia? En la mayor parte de los sistemas territoriales compuestos, la idea de competencia sirve de columna vertebral a la hora de definir los conflictos entre el poder central y los poderes periféricos. Pese a ello, el término competencia es utilizado en múltiples sentidos en los diferentes ordenamientos jurídicos, lo que incluso podría llevar a afirmar que existen tantas formas de articular las competencias como estados territorialmente compuestos⁹.

Bajo estos presupuestos, resulta claro que pretender elaborar una única noción de competencia que se adapte de forma generalizada a todos los ordenamientos jurídicos es una labor sin sentido, debido a la diversidad de realidades jurídicas existentes; pero lo que sí es posible es determinar unas variables de la competencia¹⁰.

Según las características de los distintos ordenamientos jurídicos, la idea de competencia aparece con muchas variaciones. Sin embargo, pese a esa multiplicidad de formas es posible concluir lo siguiente: la idea de competencia obedece a la forma como otros elementos del ordenamiento se proyectan sobre la organización territorial del poder¹¹. Bajo este entendido, lo que debe plantearse es lo referente a la forma en que la Constitución concibe el reparto competencial.

La Constitución colombiana, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, carece de un precepto que taxativamente establezca las competencias del poder central y tampoco posee una única norma que agrupe las competencias de las entidades territoriales. En definitiva, sólo desde una lectura sistemática de todo el texto constitucional es 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 la Constitución, al ser la norma suprema del ordenamiento jurídico, no sólo 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, la Constitución es su fuente. 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 cierra a nivel constitucional,

9. Véase PALOMA BIGLINO CAMPOS. *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 12.

10. *Ibíd.*, p. 13.

11. *Ibíd.*, pp. 217-218.

sino que el legislador está 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 fundamental y decisivo, ya que siendo la Corte el órgano competente para juzgar la constitucionalidad de las leyes, es entonces la encargada de garantizar que la autonomía de las entidades territoriales no se quede vacía de contenido por la intervención de otros poderes.

Por otra parte, tanto el modelo unitario de Estado como la autonomía de los entes territoriales han sido consagrados en forma de principios fundamentales por la Constitución (artículo 1.º); así las cosas, ¿cuáles podrían ser las consecuencias jurídicas de dicha norma?

Dentro de las constituciones se encuentra un conjunto de preceptos con características distintas, es decir, no es posible afirmar que se trata de preceptos homogéneos con igual estructura e iguales efectos jurídicos¹². Se hablará entonces de una categoría genérica denominada norma, en la cual se encuentran los valores, los principios y las reglas. En esta oportunidad interesan los principios y, en concreto, aquellos que se encuentran positivizados.

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. 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. Y en segundo término, *pueden alcanzar “proyección normativa” por obra tanto 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 caso¹³.

Al trasladarse al ordenamiento jurídico colombiano podría concluirse 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 la interpretación política que realiza el legislador, o la interpretación jurídica del juez.

12. Son varios los autores que se han encargado del estudio de la tipología de los preceptos constitucionales, y en este sentido seguiremos la clasificación elaborada por MANUEL ARAGÓN, quien considera que “Los 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 [...]”. Véase “Principios constitucionales”, en VV. AA. *Temas básicos de derecho constitucional*, tomo I, Madrid, Civitas, 2001, pp. 39-43.

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

La posibilidad de una invasión de competencias por parte del poder central respecto de los entes territoriales es latente; no obstante, las herramientas para solucionar estos posibles conflictos están al alcance del poder judicial. En primer lugar, el ordenamiento contiene reglas para la solución de estas posibles controversias; y de no ser así, sería el juez el encargado de hacer la “proyección normativa” del respectivo principio. Y en segundo término, la Corte Constitucional ha otorgado a los principios constitucionales un amplio poder vinculante que llevaría a su aplicación directa para solucionar casos concretos (sentencias C-479/1992 y C-126/1998).

A partir de este momento uno de los interrogantes que podría surgir estaría relacionado con la convivencia de estos dos principios. En otras palabras, la pregunta es: ¿cómo cohabitan estos dos principios en el ordenamiento jurídico?

Es 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 se ha encargado de interpretar la Constitución y definir las relaciones entre estos dos principios. En este sentido el alto tribunal ha sostenido que la forma unitaria del Estado constituye un límite a la autonomía territorial y básicamente sustenta su planteamiento en el artículo 287 de la Carta Política, que establece que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley [...]”. Es decir que a juicio de la Corte, como la unidad de Constitución y la unidad legislativa son elementos del Estado unitario, y a su vez, esta considera que el carácter de la autonomía territorial es relativo, en otras palabras, no absoluto, la autonomía se encuentra limitada por estos dos elementos¹⁴.

En nuestra opinión, lo que plantea la Corte es la necesidad de un equilibrio entre dos principios que ella misma ya concibe desequilibrados, pues aparentemente los ve en una relación de jerarquía, en una pirámide en donde el Estado unitario está en la cúspide y la autonomía territorial en la base.

14. En sus primeros fallos (sentencias C-004/1993 y C-216/1994), 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 (Sentencia C-535/1996), el alto tribunal intenta modular un poco 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 del espacio esencial de cada uno de ellos y un equilibrio entre autonomía y unitarismo basado en limitaciones recíprocas. No obstante, el alto tribunal vuelve a una posición de corte más centralista y un poco ambigua, al afirmar que el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley; pero, al mismo tiempo, reconociendo una cierta posición de superioridad del Estado unitario frente a la autonomía de los entes territoriales (sentencias C-579/2000, C-1187/2000 y C-540/2001).

Es esta una visión equivocada del ordenamiento jurídico: se trata de una posición que en el fondo concibe un Estado unitario con descentralización administrativa pero no con una verdadera autonomía de sus entes territoriales. No es, pues, con el principio de jerarquía como deben examinarse las relaciones entre el centro y la periferia, básicamente por dos razones que encuentran sustento en la propia Constitución: la primera es el artículo 1.º de la Carta, que en ningún momento superpone un principio a otro; y en segundo lugar, el artículo 288 que establece las reglas por seguir en la distribución de materias entre la Nación y los entes territoriales.

A. PRINCIPIO UNITARIO

Puede afirmarse que 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 fuerza que impida el fraccionamiento del territorio y de la comunidad política. No obstante, en este apartado, únicamente se hablará del principio unitario como criterio determinante de la forma del Estado, es decir, el principio unitario remite a un modelo de Estado.

Al abordar el tema del Estado unitario se está cruzando la frontera 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 *territorio*¹⁵.

El Estado unitario se ubica dentro de la categoría de los estados simples¹⁶, por oposición a los estados federales considerados estados compuestos¹⁷. Sin embargo, hoy en día no es posible afirmar que exista un único prototipo de Estado unitario, este se presenta en formas distintas, según el grado de centralización que maneje¹⁸. Colombia es un Estado unitario por definición

15. 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*, han obedecido a las distintas concepciones ideológicas sobre distribución del poder que se han dado a través de la historia en los diversos estados; así pues, la idea del unitarismo responde, 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.

16. 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”. Véase FERNANDO GARRIDO FALLA. “La regionalización como fórmula descentralizadora”, en *Documentación Jurídica*, n.º 13, Madrid, Ministerio de Justicia, enero-marzo de 1977, p. 66.

17. “[...] el Estado compuesto está formado por dos o más estados, que, sin perder características estatales, integran una organización más amplia y estatal”. *Ibid.*, p. 66.

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

constitucional y dicha definición encuentra fundamento a lo largo de todo el texto de la Carta Política.

El rasgo distintivo de los modelos unitarios se encuentra en la *centralización política*, es decir, este tipo de estados poseen un sólo centro de impulsión política, lo que implica la existencia de un órgano legislativo central con competencias para expedir leyes que serán válidas en todo el territorio nacional y serán aplicables por igual a todos los ciudadanos¹⁹. Pero la homogeneidad no sólo 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 (Constitución, arts. 3 y 4).

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.

En la rama ejecutiva se encuentra el Presidente de la República, quien es el emblema de la unidad de la nación (Constitución, art. 188), es la suprema autoridad del Estado, del gobierno y de la administración (Constitución, art. 115); y por tanto, la dirección de las relaciones internacionales del Estado está única y exclusivamente a su cargo (Constitución, art. 189.2).

Resulta importante señalar que en la actualidad los estados unitarios cuentan con unos instrumentos que les permiten de alguna manera establecer un sistema de frenos y contrapesos a la *centralización* y se presentan como típicos mecanismos de distribución del poder; así, se habla de *delegación*, *descentralización* y *desconcentración*. El modelo colombiano no es ajeno a esta tendencia y el concepto de descentralización aparece en nuestro ordenamiento jurídico, al lado de la unidad y la autonomía, como otro principio con rango constitucional (artículo 1.º)²⁰.

19. El Congreso de la República es el único titular de la función legislativa (Constitución Política, artículos 114 y 150).

20. Cuando se estudia la descentralización se está haciendo referencia a un fenómeno de traslado o entrega de competencias ya sea a entes dotados de personalidad jurídica propia pertenecientes a las administraciones públicas, o a colectividades territoriales; y dicha técnica, a su vez, debe funcionar como límite a la centralización del poder en los estados. Las competencias que se descentralizan pueden ser políticas o administrativas, por lo que se suele hablar de descentralización política y descentralización administrativa; y esta última, a su vez, presenta varias clases, como: la descentralización territorial, la descentralización funcional y la descentralización técnica o por servicios (nuestra Corte Constitucional también se ha ocupado del concepto de descentralización; véanse, entre otras, las sentencias C-216/1994 y C-497-A/1994). Para finalizar, es importante mencionar que el concepto de descentralización mantiene una estrecha relación con el de autonomía; sin embargo, no obstante no ser este el escenario para emprender la difícil labor de diferenciar dos nociones tan complejas, debemos mencionar que, a nuestro juicio, las relaciones entre estos dos conceptos se pueden calificar como de medio a fin. En otras palabras,

Se debe mencionar que desde sus inicios hasta hoy, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el carácter unitario del Estado en varias oportunidades; sin embargo, la jurisprudencia del alto Tribunal sobre la materia ha sido bastante homogénea y por lo tanto no es posible advertir la presencia de planteamientos o posiciones disímiles y mucho menos opuestas. Todo lo contrario, la jurisprudencia es bastante unánime, razón por la que se ha consolidado, prácticamente, una sola línea jurisprudencial en la materia.

La Corte, al abordar el estudio del Estado unitario, lo primero que hace es tratar de definir esta forma clásica de Estado y para ello se remite al principio de centralización política, que describe en los siguientes términos: “La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado” (sentencias C-222/1994 y C-497A/1994).

Para la Corte, el Estado unitario, bajo una concepción tradicional, debe entenderse a partir de la centralización política, que implica la existencia de una unidad de mando, una unidad legislativa, una unidad en el régimen constitucional; por último, unidad en la jurisdicción (Sentencia C-216/1994). Se trata de un Estado en el que prácticamente todos los atributos y funciones del poder político emanan de un sólo titular, es decir, de la persona jurídica suprema de derecho público (Sentencia C-497A/1994).

No obstante lo anterior, el alto tribunal es consciente de que hoy en día prácticamente no existen estados unitarios puros que encajen al pie de la letra en los modelos clásicos y de la misma forma reconoce la tendencia dominante en gran parte de los estados unitarios modernos, consistente en buscar herramientas y fórmulas que les permitan atenuar la excesiva centralización del modelo tradicional. Por ello, la Corte no duda en reconocer que Colombia hace parte de esa “nueva ola” (sentencias C-222/1994 y C-497A/1994).

La Corte reconoce que en Colombia ha existido siempre una fuerte tradición centralista y unitaria, salvo en algunos períodos del siglo XIX, siendo la unidad de gobierno y de territorio constantes en la historia del país (Sentencia C-478/1992). No obstante, los constituyentes de 1991 quisieron que Colombia siguiera siendo una república unitaria, lo que significó que a lo largo del texto constitucional se observen las distintas manifestaciones del principio unitario.

En este orden de ideas, considera la Corte que son tres los pilares del principio unitario en la Constitución y que, a partir de allí, la Carta Política desarrolla una serie de disposiciones que concretan dicho principio. Así pues, en el preámbulo se establece como finalidad de la Constitución el “fortalecer la unidad de la Nación”; en el artículo 1.º se declara a Colombia como “República unitaria”; y en el artículo 2.º se establece como fin del Estado

el término *autonomía* obedece a un principio organizativo que implica un fin del Estado; y por el contrario, la descentralización opera como herramienta o instrumento jurídico para alcanzar el fin de la autonomía.

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-478/1992).

Concluyendo, creemos pertinente señalar que para nosotros la Corte, en algunas de sus sentencias, concibe los conceptos de unidad nacional y Estado unitario bajo una relación simbiótica, lo que no es del todo afortunado. En nuestra opinión, se está en presencia de dos conceptos con contenidos distintos: por un lado, la unidad de la nación hace referencia al elemento población. Por otra parte, aparece el concepto de Estado unitario que, como se ha señalado antes, sirve para clasificar al Estado en una forma o modelo determinado que permitirá analizar las relaciones entre el poder y el territorio, como elementos del mismo, bajo una óptica determinada.

B. PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LOS ENTES TERRITORIALES²¹

Al iniciar el estudio de la autonomía surge un primer gran inconveniente. La mayor parte de la doctrina que se ha ocupado de su estudio lo define como un concepto polivalente, con distintos usos y significados y, además, utilizado frecuentemente por diversas disciplinas²². Bajo esta premisa se está entonces

21. Debo señalar que ya, en una ocasión anterior, tuve la oportunidad de estudiar con mayor profundidad el tema del principio de autonomía territorial, su naturaleza, su contenido y sus relaciones con el principio unitario. Al respecto véase PAULA ROBLEDOS SILVA. “Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana”, en *Revista Derecho del Estado*, n.º 18, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, junio de 2006.

22. En relación con la diversidad de significados del término autonomía puede verse, entre otros, JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. *Fundamentos de derecho administrativo I*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Arces, 1988, pp. 259-261; SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Madrid, Civitas, 1992, p. 167; FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN. *Fuentes del derecho*, tomo II, Madrid, Tecnos, 1992, p. 121; LUCIANO PAREJO. *Manual de derecho administrativo*, volumen I, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 80 y ss; ALFREDO GALÁN GALÁN. *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier, 2001, pp. 52-53. Dentro de la doctrina italiana pueden consultarse, entre otros: SANTI ROMANO. “Autonomía”, en *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milán, Giuffrè, 1947, pp. 14-30; MASSIMO SEVERO GIANNINI. “Autonomía”, en *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 1951, pp. 851-883; GUIDO ZANOBINI. “Caratteri particolari dell’autonomia”, en *Studi di Diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, volumen II, Padua, CEDAM, 1931, pp. 393-408; y MASSIMO SEVERO GIANNINI. “Autonomía”, en *Enciclopedia del Diritto*, tomo IV, Milán, 1958, pp. 356-366. En este mismo sentido encontramos algunos pronunciamientos jurisprudenciales. En primer lugar, el Tribunal Constitucional español, en Sentencia 4/1981 del 2 de febrero, afirmó que “la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio”. Así mismo, la Corte Constitucional colombiana, en Sentencia C-517/1992 del 15 de septiembre, en relación con las acepciones del término *autonomía*, expresa lo siguiente: “En cuanto a la autonomía, las definiciones no son menos heterogéneas. Unas se refieren a ella en términos de ‘facultad que dentro de un Estado soberano se otorga a las unidades administrativas inferiores, para regirse por sí mismas en mayor o menor grado’ (EDUARDO ROZO ACUÑA. *Diccionario de política y derecho público*, 1986, p. 17); otras, en cambio, se refieren a la autonomía como una “descentralización

frente a un término utilizado con múltiples y diferentes sentidos. En la ciencia jurídica el estudio de la autonomía tampoco presenta un panorama muy claro, pues en este campo el término autonomía también ha sido utilizado de diversos modos, tanto por el derecho privado como por el derecho público. Por ello, hablar hoy en día de un concepto unívoco de autonomía es tan difícil como hablar de un sólo modelo de Estado unitario o de Estado federal.

Durante un período significativo los doctrinantes concibieron el concepto de autonomía como sinónimo de autonomía normativa, es decir, consideraron que la autonomía se manifestaba única y exclusivamente mediante la producción de normas jurídicas. Sin embargo, para nosotros, 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 la facultad de autodirección, autoorientación y autogobierno.

A la hora de definir la naturaleza jurídica de la autonomía, los estudiosos del tema han utilizado múltiples expresiones para referirse a ella. Algunos la definen como poder, otros como capacidad, otros como facultad o incluso como derecho subjetivo²³. Sin embargo, en nuestra opinión, el intento por determinar la naturaleza jurídica de un concepto polivalente como es el de autonomía no debe llevarse a cabo desde una categoría genérica del término sino, todo lo contrario, estudiando la autonomía en una de sus manifestaciones o modalidades específicas, es decir, desde un caso concreto y en una situación determinada²⁴.

Todo lo anterior lleva a concluir que cuando el operador jurídico se enfrente al estudio de la autonomía, lo primero que debe hacer es tratar de desentrañar el significado que en ese texto concreto o en esa situación específica tiene dicho vocablo.

La modalidad de autonomía que 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

política [...] como facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas de su seno” (*Enciclopedia jurídica Ameba*, p. 961); mientras que otras hablan de autonomía como “la libertad que se concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración” (CABANELLAS DE LAS CUEVAS. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*).

23. ALFREDO GALÁN muestra cómo, efectivamente, no hay unanimidad en la doctrina a la hora de determinar la naturaleza jurídica de la autonomía y cómo, incluso, un mismo autor puede definirla de distintas formas. Véase *La potestad normativa autónoma local*, cit., p. 99.

24. La utilidad del estudio general del término autonomía, es decir, del estudio de la teoría general de la autonomía ha sido cuestionada por varios autores. Son varias las razones expuestas, entre las que pueden resaltarse las enormes dificultades que se presentan a la hora de definirla. Por esta razón, algunos se inclinan porque los estudios sobre este tema se realicen de forma concreta y en ordenamientos jurídicos determinados. Véase, entre otros, GALÁN GALÁN. Ob. cit., p. 121; FRANCISCO SOSA WAGNER. “La autonomía local”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, volumen IV, Madrid, Civitas, 1991, p. 3210.

la autonomía territorial una doble dimensión; en primer lugar, y tal y como se ha mencionado antes, la concibió como principio de la organización del Estado (artículo 1.º); y en segundo término, como atributo o cualidad de las entidades territoriales (artículo 287).

Así las cosas, el artículo 287 de la Carta Política 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 consagrada en esta norma debe ser entendida como un atributo o una cualidad que la Constitución otorga a las entidades territoriales. Es, pues, una posición jurídica, un estatus de los entes territoriales, que los convierte en autónomos frente a otro sujeto: el Estado central²⁵.

El artículo 287 de la Carta Política establece que las entidades territoriales gozarán de “autonomía para la gestión de sus intereses”, esto es lo que podría llamarse la primera consecuencia o primer efecto concreto de la autonomía territorial. Pero ¿qué debe entenderse por gestión de sus intereses?, ¿cómo determinar el contenido de esta expresión?

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; es decir, serían tanto los intereses propios o inherentes a la vida municipal, departamental, etc., como los intereses que le sean legítimamente adjudicados²⁶.

La concreción de dicha cláusula general debe buscarse en los catálogos de competencias que la Constitución atribuyó a las entidades territoriales. Sin embargo, no puede obviarse que dichos menús competenciales no corresponden a listas cerradas; por el contrario, la Constitución 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; por lo tanto, se deja un marco de definición prácticamente nulo a las autoridades territoriales en esta materia, lo que sin duda constituye un obstáculo de gran tamaño en el ejercicio de la autonomía territorial.

Del estatus de ente autónomo se deriva otra consecuencia, la titularidad de determinados derechos (artículo 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

25. GALÁN GALÁN. Ob. cit., p. 113.

26. Véase JUAN LUIS IBARRA ROBLES. “La autonomía en su dimensión de principio general de la organización del Estado/Ordenamiento. Art. 137 “in fine” de la Constitución”, en *Revista Vasca de la Administración Pública*, n.º 2, 1982, pp. 134-138.

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 pues, desde sus inicios hasta hoy, la Corte ha sostenido que el núcleo esencial de la autonomía territorial consagrada en la Constitución encuentra su fundamento en los derechos que la propia Carta confiere a las entidades territoriales²⁷.

III. LAS PIEZAS DEL “ROMPECABEZAS TERRITORIAL”

Una vez adquirida una serie de herramientas conceptuales alrededor de las nociones de unidad y autonomía en el ordenamiento jurídico colombiano, se pretende analizar la regulación constitucional sobre las distintas entidades territoriales. Para ello, proponemos 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 rompecabezas territorial” (división político-administrativa del Estado) en cuya articulación participan dos importantes jugadores: en primer lugar el Constituyente de 1991, que concibió un modelo territorial inacabado y que haciendo uso del principio dispositivo, dejó en manos del otro jugador, el Congreso de la República, 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 porciones territoriales, en este caso, con características diversas entre sí.

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 que 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 decir con ello que para estos entes el territorio no es sólo un

27. La jurisprudencia de la Corte en esta materia ha sido abundante; sin embargo, puede afirmarse que a pesar de algunos matices, especialmente introducidos 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 (véanse, entre otras, las sentencias C-517/1992, C-004/93, C-216/1994, C-535/1996, C-540/2001 y C-579/2001).

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 ente²⁸.

La entidad territorial como categoría jurídica es relativamente reciente en el constitucionalismo colombiano. Así, el artículo 2 del Acto Legislativo n.º 1 de 1968, que reformó la Constitución de 1886, establecía lo siguiente: “Son *entidades territoriales* de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos municipales en que se dividen aquellos y estas” (cursiva propia). Ahora bien, sólo en 1991 esta norma fue modificada, pero la categoría de entidad territorial continuó vigente y es utilizada actualmente para hacer referencia al conjunto de entidades que conforman la división político-administrativa del Estado.

Las entidades territoriales se constituyen, pues, como categorías o niveles de gobierno y administración diferentes del central o nacional. La Constitución (artículo 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.

La heterogeneidad de las entidades territoriales en Colombia se hace palpable a simple vista, lo que sin duda conduce a afirmar que se está en presencia un número considerable, y al mismo tiempo complejo, de niveles de gobierno y administración.

No cabe duda de que el estudio pormenorizado de cada una de las entidades territoriales supera los límites de extensión de este tipo de escritos. Por tanto, el objetivo de las páginas siguientes es presentar únicamente los rasgos más sobresalientes de cada una de ellas, para lo que se organizarán en dos grupos: en primer lugar, las entidades territoriales de rango constitucional; y en segundo término, las entidades territoriales de rango legal.

A. LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE RANGO CONSTITUCIONAL

Se trata de las entidades territoriales creadas directamente por el Constituyente, es decir, no se requiere la intervención del legislador. En este primer grupo se observan tres tipos de entes territoriales, tanto del nivel local como del nivel seccional o intermedio.

En primer lugar, en el nivel seccional o intermedio, se encuentran los *departamentos*. Bajo el régimen constitucional anterior los departamentos encontraron su mayor grado de esplendor y fueron concebidos como la forma de división territorial que permitiría el mantenimiento del unitarismo y

28. Véase EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. *Curso de derecho administrativo*, tomo I, Madrid, Civitas, 5.ª ed., 1989, pp. 385-386.

la centralización en toda la República²⁹. Sin embargo, los Constituyentes de 1991 en su mayoría se mostraron bastante reacios frente a los departamentos como entidades del nivel intermedio; en cambio, no dudaron en impulsar de forma vehemente sus ideas de fortalecimiento del régimen municipal³⁰.

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 Constitución; en otras palabras, no podría sostenerse que los departamentos se hayan visto desfavorecidos o debilitados³¹. Es así como, por ejemplo, la elección popular de gobernadores, las facultades de coordinación sectorial de los departamentos, la ampliación del período de los diputados y la mutación de las antiguas intendencias y comisarías en nuevos departamentos son algunos de los aspectos que de una u otra forma dejan entrever la tonificación que recibió por parte de la Constitución el régimen departamental.

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 después de la Constitución de 1991 no ha sido objeto de políticas públicas definidas³².

Cada departamento está formado por un conjunto de municipios, y Colombia, actualmente, está dividida en 32 departamentos. No obstante, este número no es cerrado ni definitivo, pues la Constitución abrió un mar de posibilidades para que el poder legislativo las desarrolle, y la creación de nuevos departamentos es una de ellas (art. 297).

En cuanto al gobierno y la administración de los 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 tiene a su cargo el ente

29. SANDRA MORELLI y JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. *El centralismo en la nueva Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992, p. 36.

30. Véase HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, cit., p. 155.

31. Al respecto pueden consultarse: HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, cit., pp. 103 y ss.; NÉSTOR CORREA HENAO. “El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia”, en vv. AA. *Colombia: una democracia en Construcción*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, Corporación sos, 1992, pp. 174 y ss.; SANTOFIMIO GAMBOA. “El Estado unitario colombiano: fundamentos de su arraigo constitucional”, en *Externado Revista Jurídica*, Bogotá, vol. 5, n.º 2, julio-diciembre, 1991, pp. 120 y ss.

32. Véase HERNÁNDEZ BECERRA. Régimen de las entidades territoriales, tomo 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 59; y vv. AA. “Por qué primero el departamento”, en *Quaestiones Iuridicae*, n.º 25, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, septiembre de 2002, pp. 8-9.

territorial. Sin embargo, en estas páginas sólo 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 gobernador³³ es elegido por votación popular directa para períodos de cuatro años³⁴, sin reelección inmediata, mediante un sistema mayoritario, y se desempeña como jefe de la administración seccional, representante legal del departamento y agente del Presidente de la República en asuntos de orden público, política económica y en todas aquellas materias que sean objeto de convenios con la Nación.

Por otra parte está la asamblea departamental. Se trata de un cuerpo colegiado definido inicialmente por la Constitución como una corporación administrativa, cuyos miembros, los diputados (no menos de 11, ni más de 31), son elegidos por sufragio directo, para períodos de cuatro años (art. 299)³⁵ y mediante un sistema proporcional (cifra repartidora) y a través de listas con voto preferente (arts. 263 y 263A).

La definición constitucional de las asambleas departamentales como órganos de naturaleza administrativa sirvió de fundamento a la Corte Constitucional para pronunciarse sobre el tipo de control que estas ejercían, al igual que los concejos municipales, sobre la administración de la respectiva entidad territorial.

En un primer momento, para el alto tribunal, no se trataba de control político, pues, a su juicio, en el ordenamiento jurídico dicho control, en sentido estricto, estaba radicado únicamente en cabeza del Congreso de la República. Sin embargo, esa tesis ha cambiado en varias oportunidades y en su último pronunciamiento sobre este tema, la Corte sostuvo que a nivel territorial sí se

33. Por mandato constitucional (artículo 305), los gobernadores son los titulares de la función ejecutiva a nivel departamental; y por ende, son titulares tanto de competencias administrativas como de dirección política. Es así como, por ejemplo, tienen a su cargo cumplir y hacer cumplir las normas, entendiendo estas en sentido lato. Igualmente, deben dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento, crear, suprimir y fusionar empleos, dependencias y entidades departamentales. Así mismo, como titulares de una función política, ejercen la facultad nominadora, presentan proyectos de ordenanzas a la Asamblea y la convocan a sesiones extraordinarias. También deben sancionar y promulgar los proyectos de ordenanzas aprobados por la Asamblea, pudiendo objetarlos por considerarlos ya sea inconstitucionales, ilegales o inconvenientes. Cabe señalar que las funciones que la Carta Política atribuye a los gobernadores no corresponden a una lista cerrada, pues se deja abierta la posibilidad de ampliar dicho catálogo, ya sea facultando al Presidente de la República para que les delegue funciones administrativas o por medio de otros preceptos constitucionales, de la ley o de las ordenanzas.

34. El texto original de la Constitución (art. 303) establecía un periodo de tres años para los gobernadores, que fue ampliado a cuatro años mediante el Acto Legislativo n.º 2 de 2002, artículo 1.º.

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

ejerce control político, pero que dicho control no tiene todas las connotaciones del control hecho por el Congreso de la República (sentencias T-425/1992, C-082/1996, T-405/1996 y C-405/1998).

Pero el escenario normativo ha cambiado. Así, el Acto Legislativo n.º 1 de 2007 modificó, entre otros preceptos, el artículo 299 de la Constitución definiendo las asambleas departamentales como corporaciones político-administrativas con facultades para ejercer control político sobre la administración departamental. En este orden de ideas, será necesario esperar a que la Corte Constitucional nuevamente se pronuncie sobre el tema para conocer los alcances de esta reforma constitucional³⁶.

Por otra parte, se debe señalar que las asambleas, al igual que los concejos municipales, son titulares de una importante potestad normativa que se manifiesta, en el caso de aquellas, mediante ordenanzas. Se trata de la facultad de verter en una norma jurídica las diferentes decisiones que toma el titular de dicha potestad.

La pregunta que surge en este momento está relacionada con la naturaleza jurídica de estas normas. Las entidades territoriales gozan de autonomía normativa secundaria, puesto que no son titulares de potestad legislativa sino de potestad reglamentaria. Las ordenanzas departamentales, al igual que los acuerdos municipales, son actos administrativos que la Administración expide en desarrollo de su potestad reglamentaria.

Ahora bien, ¿cuál es su posición en el sistema de fuentes? Es posible afirmar que en el ordenamiento jurídico colombiano, al margen de la Constitución, se cuenta con dos tipos de fuentes: en primer lugar las fuentes principales, en las que se ubicarían la ley y los reglamentos; y por otra parte, las fuentes subsidiarias, que serían la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina³⁷. Así las cosas, la Constitución es fuente directa e inmediata del principio de autonomía territorial y, a su vez, fuente indirecta o mediata de la potestad normativa de los entes territoriales; por tanto, se puede concluir que dicha potestad normativa encuentra su origen en el propio principio de autonomía territorial constitucionalmente garantizado y, en esa medida, las relaciones entre la ley y las normas producidas por los entes territoriales, llámense ordenanzas o acuerdos, se pueden regir tanto por el principio de jerarquía como por el principio de competencia. Sin embargo, para determinar cuál de los dos principios debe aplicarse es necesario analizar cada caso concreto (Sentencia C-738/2001).

36. Según lo dispuesto por la Constitución (arts. 300 y 313), el control político ejercido tanto por las asambleas departamentales como por los concejos municipales se podrá llevar a cabo mediante citaciones a determinados funcionarios de la correspondiente administración; o por medio de la solicitud de informes escritos sobre el ejercicio de sus funciones; o mediante la moción de censura.

37. Véase SIERRA PORTO. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 67 y ss.

Por otra parte, se debe señalar que las materias objeto de regulación por parte de las asambleas departamentales están establecidas de forma no taxativa en la Constitución (arts. 300 y 313). Dicho de otro modo, el legislador puede asignar otras funciones o competencias; y por ende, crea la necesidad de aprobar ordenanzas o acuerdos sobre nuevas materias.

Para terminar lo referente al nivel seccional, se debe decir que tanto el gobernador como las asambleas, junto con el resto de órganos que conforman la administración del departamento, son los encargados de desarrollar las funciones que el artículo 298 de la Constitución atribuye a estos entes territoriales. Se trata básicamente de dos tipos de funciones: en primer lugar, están las funciones que implican administración de la entidad territorial y por ende la prestación de servicios. En segundo lugar, están las funciones que debe ejercer debido a su naturaleza de ente seccional, de poder intermedio entre los dos extremos de la administración, entre el centro y la periferia. El departamento debe coordinar la actuación y las políticas de los municipios que lo integran e incluso complementarlas si es necesario y servir de intermedio entre la Nación y los municipios³⁸.

Finalmente, se debe señalar que si bien se ha dicho que los constituyentes, en principio, aprobaron un régimen uniforme y homogéneo para todos los departamentos; al mismo tiempo, dejaron abierta la posibilidad para que en algunas materias el legislador desarrollara dos excepciones a esta regla general.

La primera de estas excepciones se refiere a la creación de un régimen especial para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En este sentido, la Constitución establece que este departamento tendrá, en ciertas materias, un régimen específico, diferente del de los demás departamentos (arts. 309 y 310). Dicho régimen deberá ser expedido por el legislador; sin embargo, frente a una posible omisión legislativa, y para evitar un vacío normativo, se previó en la Constitución (art. 42 transitorio) que mientras el Congreso de la República no expidiera dichas leyes, el Gobierno Nacional podría adoptar por decreto las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad poblacional de este departamento.

Así las cosas, serán objeto de régimen especial, mediante legislación ordinaria, por una parte, la administración, la inmigración, el régimen fiscal, el comercio exterior, el régimen de cambios y financiero y el fomento económico. Además, serán reguladas mediante leyes aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara las siguientes materias: las limitaciones al ejercicio de los derechos de circulación y residencia, los controles a la

38. Por disposición constitucional (artículo 302), la ley no sólo deberá reglamentar el ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución a los departamentos, sino que también podrá crearles nuevas competencias de tipo administrativo y fiscal diferentes de las establecidas en la Constitución.

densidad poblacional, el uso del suelo y las condiciones especiales para la enajenación de bienes inmuebles.

Otra de las excepciones a la uniformidad del régimen departamental se encuentra en el artículo 302 de la Constitución. Según lo dispuesto en esta norma, el legislador podrá establecer categorías o tipos de departamentos, según les atribuya ciertas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas de las señaladas en la Constitución, con el fin de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y sus circunstancias sociales, culturales y ecológicas³⁹.

Al pasar al nivel local se encuentran *los municipios y los distritos*. Este nivel se presenta como la opción más directa de comunicación entre gobierno y gobernados, entre administración y administrados.

Como se afirmó al inicio de este escrito, los constituyentes no dudaron en manifestar sus tendencias municipalistas⁴⁰ y, en esa medida, su deseo de fortificar y fortalecer el municipio hasta el punto de convertirlo en la entidad fundamental, en el eje del ordenamiento territorial colombiano (Constitución, artículo 311)⁴¹.

Sin embargo, se debe señalar que la tendencia municipalista no surge en Colombia de la noche a la mañana, ya que a lo largo de la historia las ciudades han jugado un papel fundamental en la construcción del Estado⁴². Así mismo, no se debe olvidar que desde años anteriores la institución municipal había sufrido fuertes cambios, todos ellos encaminados a su robustecimiento, entre los que cabe destacar el Acto Legislativo n.º 1 de 1986 que estableció la elección popular de los alcaldes.

Pero, ¿qué significa entonces esa declaración de fundamentalidad del artículo 311 de la Constitución? En la tarea de interpretar este precepto constitucional, la Corte Constitucional ha seguido una línea jurisprudencial bastante homogénea. Por una parte, ha justificado el debate constituyente que

39. En este sentido, véase la Ley 617 de 2000, artículos 1.º y 74.

40. En las actas de la ANC se observa cómo algunos de sus miembros llegaron a plantear la posibilidad de dotar a los municipios de una cláusula general de competencias, de tal suerte que toda competencia que no estuviese atribuida expresamente a otra entidad territorial debía pertenecer al orden municipal. Véase, entre otros, el proyecto presentado por JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ, *Gaceta Constitucional*, 1.º de abril de 1991, p. 5. Así mismo, la propuesta presentada por la Asociación de Diputados y Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia, *ibíd.*, 3 de abril de 1991, p. 7.

41. La Ley 136/1994 (artículo 1.º) desarrolla el artículo 311 de la Constitución y define al municipio como la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado; le otorga autonomía política, fiscal y administrativa; y finalmente le atribuye como finalidad el logro del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de su población.

42. El sentimiento de pertenencia del ciudadano a su municipio, a su ciudad, es palpable en la sociedad colombiana; y así mismo, la confianza de los colombianos en sus instituciones se manifiesta de forma más tangible en el ámbito local, que en el seccional o en el nacional. Véase JAIME CASTRO. *La cuestión territorial*, cit., p. 103, y HERNÁNDEZ BECERRA. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, cit., pp. 89-90.

se dio en torno a esta norma, es decir, ha apoyado y defendido los motivos que llevaron a los constituyentes a redactar esta norma; 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 autonomía para la gestión de sus intereses pero siempre en el marco de la Constitución y de las leyes.

Para el alto Tribunal (Sentencia C-195/1995), si bien es cierto que bajo el régimen constitucional anterior los municipios fueron considerados como el fundamento de la Nación, por ser las organizaciones políticas y administrativas más cercanas al individuo y la familia, sin embargo, parecían estar relegados a un tercer plano, después de la Nación y los departamentos.

No obstante, para la Corte, hoy en día, es decir a partir de la Constitución de 1991, los entes municipales son las células fundamentales de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y 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-1146/2001).

En este orden de ideas, la autonomía que la Constitución atribuye a los entes municipales sólo tiene sentido en la medida en que puedan cumplir las tareas que la misma Constitución les ha señalado y que tienen por fin el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Sentencia C-543/1993).

Por otra parte, para la Corte, a la luz de la nueva Constitución, y en especial del artículo 311 que convierte al municipio en el eje central del aparato territorial del Estado, son las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades de su comunidad, son las que están en contacto más íntimo con los ciudadanos y, sobre todo, son las que tienen, en últimas, el interés, así sea político, de solucionar los diversos problemas locales (Sentencia C-478/1992).

En nuestra opinión, si bien es cierto que las construcciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional contribuyen a llenar de contenido este precepto constitucional y establecer límites a la potestad configuradora del legislador respecto de la autonomía municipal, no resultan del todo suficientes. Es decir, la declaración de fundamentalidad del artículo 311, ese estatus especial que se otorga a los municipios, alcanzará su verdadera proyección y sentido el día en que se entienda como el fundamento para que la autonomía municipal se conciba como una verdadera garantía institucional.

Siguiendo con los mismos criterios utilizados para el estudio del régimen departamental, es decir, criterios orgánicos, en el caso de los municipios, se puede afirmar que el diseño constitucional en cuanto a su estructura de gobierno y administración también es bicéfalo y uniforme.

En este orden de ideas, las máximas autoridades del municipio están representadas por una corporación político-administrativa, denominada concejo

municipal (Constitución, art. 312), que, como se dijo atrás, ejerce control político sobre algunos funcionarios de la administración (Constitución, art. 313), y por un alcalde, que se desempeña como jefe de la administración y representante legal del municipio⁴³.

Tanto el alcalde como los concejales son elegidos para períodos de cuatro años mediante sufragio directo (Constitución, art. 314)⁴⁴. Los alcaldes, al igual que los gobernadores, no podrán ser reelegidos para el período siguiente y su elección se lleva a cabo mediante un sistema mayoritario en circunscripciones uninominales. En relación con los concejales es pertinente remitirse a lo que se dijo respecto de los diputados, es decir, son elegidos en circunscripciones plurinominales, mediante un sistema proporcional (cifra repartidora) mediante listas y con voto preferente.

Finalmente, respecto del régimen municipal, debe señalarse que los municipios, al estar sumergidos en los límites del escalón territorial intermedio, es decir, de los departamentos, están sometidos, en algunas materias, a las decisiones departamentales. Es el caso, por ejemplo, del nacimiento, la modificación y la extinción de un municipio (Constitución, art. 300.6). Ahora bien, los departamentos o son plenamente autónomos en el ejercicio de estas competencias, ya que por mandato constitucional se encuentran sometidos a los dictados del legislador (art. 140.4).

Por otra parte, cabe resaltar que, a diferencia de los departamentos, el territorio municipal puede verse alterado por divisiones internas, es decir, puede sufrir modificaciones atendiendo a sus características rurales o urbanas. Así las cosas, la Constitución (art. 318) facultó a los concejos municipales para dividir sus respectivos municipios en comunas (cuando se trate de áreas urbanas) y en corregimientos (en caso de las zonas rurales).

Para terminar, debe hacerse 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 pasos que se habían dado en este sentido con la reforma constitucional de 1945⁴⁵, dejó en manos del legislador

43. Los alcaldes tienen a su cargo cumplir y hacer cumplir la ley, entendida ésta en sentido material, dentro del municipio en que gobiernan. Además, dirigen la acción administrativa del municipio y están facultados para suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales. También llevan a cabo funciones políticas; como, por ejemplo, presentar proyectos de acuerdo a los concejos. Tal y como se vio al estudiar las competencias de los gobernadores, la Constitución, en su artículo 315, deja también la puerta abierta para la atribución de funciones adicionales a los alcaldes, por la vía de otras disposiciones constitucionales o de la ley.

44. El texto original de la Constitución (arts. 312 y 314) establecía un periodo de tres años para los alcaldes y los concejales; dicho periodo fue ampliado a cuatro años mediante el Acto Legislativo n.º 2 de 2002 (arts. 3.º y 5.º).

45. Con el Acto Legislativo n.º 1 del 16 de febrero de 1945 se creó la posibilidad de clasificar los municipios. En otras palabras, crear categorías de municipios teniendo en cuenta su

la posibilidad de crear categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y, además, señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración⁴⁶.

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, son portadoras de ciertas peculiaridades (tamaño, ubicación geográfica, actividad económica principal, etc.), que las hacen titulares de un régimen particular y diferente, en ciertas materias, del 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 municipal⁴⁷.

Originalmente, el Constituyente de 1991 (arts. 322 y 328) ubicó dentro de esta categoría dos regímenes diferentes. En primer término el régimen aplicable a Bogotá como distrito capital⁴⁸. Y en segundo lugar se encuentran los distritos especiales, es decir, Cartagena de Indias como distrito turístico y cultural; Santa Marta como distrito turístico, cultural e histórico.

Sin embargo, en 1993 se reformó la Constitución (Acto Legislativo n.º 1) y Barranquilla se organizó como distrito especial, industrial y portuario. El origen de este distrito guarda una estrecha relación con la figura del situado fiscal. En vigencia de esta figura, los recursos del situado se repartían por partes iguales entre los departamentos y los distritos, es decir, entre los 32 departamentos y Bogotá, Cartagena y Santa Marta. Así las cosas, desde determinados sectores se empezó a estudiar la posibilidad de convertir algunos municipios en distritos y de esta forma entrar a participar en la distribución de esas rentas.

Pero a partir del 2007, con la reforma introducida por el Acto Legislativo n.º 2 de ese año (art. 1.º), los distritos se multiplicaron. Se crearon seis nuevos distritos, a saber: Buenaventura y Tumaco como distritos especiales, industriales, portuarios, biodiversos y ecoturísticos; Popayán como distrito

capacidad económica y recursos fiscales, con base en la idea de que no es posible administrar bajo criterios, fórmulas y estructuras uniformes a todos los municipios independientemente de su población, desarrollo e importancia.

46. Con fundamento en esta disposición constitucional, la Ley 136 de 1994 (art. 6.º) en la redacción dada por el art. 2.º de la Ley 617/2000, clasificó los municipios y los distritos atendiendo a su población y a sus ingresos corrientes de libre destinación, en seis categorías y una categoría especial.

47. En desarrollo de los distintos preceptos constitucionales que regulan el tema de los distritos (artículos 322-328), se han expedido normas que contienen los estatutos especiales para dichos entes territoriales. En el caso del distrito capital se expidió el Decreto 1421/1993 y en el caso de los distritos especiales la Ley 768/2002.

48. El Acto Legislativo n.º 1 del 16 de febrero de 1945 reformó el artículo 5.º de la Constitución de 1886 y otorgó por primera vez a Bogotá la categoría de distrito especial desligándolo del régimen municipal común. Sin embargo, es la Carta Política de 1991 (artículo 322) la que le otorga el estatus de distrito capital.

especial, ecoturístico, histórico y cultural; Tunja como distrito histórico y cultural; Turbo como distrito especial; y Cúcuta como distrito especial, fronterizo y turístico (Constitución, art. 356).

Por otra parte, mediante este acto legislativo (art. 2.º) también se reformó el artículo 328 de la Constitución. Las reformas introducidas fueron dos: en primer término, se repite el contenido del artículo 356 de la Constitución en lo referente a que Buenaventura y Tumaco se organizarán como distritos; y en segundo lugar, se estableció que los ingresos que reciben los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa no podrán ser inferiores a los recibidos por dichos distritos el 1.º de enero de 2007.

Bajo este panorama, resulta imprescindible establecer qué beneficios reales obtienen estos municipios al transformarse en distritos. Lo primero que debe aclararse es que los nuevos distritos no cambian de categoría según las reglas establecidas en la Ley 617 de 2000 y tampoco obtienen ningún tipo de prerrogativa tributaria. Sin embargo, los cambios sí se presentan en lo referente al Sistema General de Participaciones.

Por una parte, Turbo, Popayán y Tumaco, que no estaban certificados, asumirán la competencia de prestar los servicios de salud de todos los niveles y, al mismo tiempo, deberán administrar los recursos correspondientes transferidos del Sistema General de Participaciones. Es decir, estos municipios, al transformarse en distritos, serán los administradores de recursos adicionales y significativos, pese a no haber demostrado contar con la suficiente capacidad institucional para hacerlo⁴⁹. Por otra parte, en materia educativa, los nuevos distritos no son titulares de nuevas competencias; sin embargo, sí se produce un aumento en los recursos provenientes del Sistema General de Participación ya que recibirán una asignación mayor por alumno.

Ahora bien, es preciso tener presente que los efectos finales de este acto legislativo aún no se consolidan, pues allí mismo se faculta al Congreso para expedir una ley mediante la cual se apruebe un estatuto especial para cada uno de estos nuevos distritos; por lo tanto, allí se podrían incluir nuevas prerrogativas fiscales.

Por último, se encuentran las *entidades territoriales indígenas*. No resulta nada fácil definir las, pues como lo afirma HERNÁNDEZ BECERRA, “constituyen una modalidad sui generis de gobierno local”⁵⁰. 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 encontraron su mayor expresión en la creación de estos entes. El régimen

49. En este sentido, véase el Documento Conpes 104 de 2007 y el Decreto 3003 de 2005.

50. Véase *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, cit., pp. 164-165.

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 claramente opositores de los partidos políticos tradicionales, ni como grupos que ejerzan una presión importante en el Estado. Cuando se habla de los grupos indígenas en Colombia se está haciendo referencia a 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 forman parte y que intenta reconocer sus derechos⁵¹.

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, que debe seguir las pautas establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante 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. En 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 territoriales⁵².

Como consecuencia del artículo 287 de la Constitución, 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 de la Constitución establece un catálogo abierto de funciones que podrá ampliarse, tanto por otras normas constitucionales como por la vía legal.

51. Así el artículo 7.º de la Constitución reconoce la diversidad étnica y cultural del país; el artículo 10 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 246 crea la jurisdicción especial indígena.

52. Artículo 56 transitorio. En desarrollo de esta norma constitucional se expidió el Decreto 1088 de 1993, por el que se regula la creación de cabildos o autoridades tradicionales indígenas.

B. LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE RANGO LEGAL

Como se ha afirmado, los constituyentes de 1991 hicieron un llamado al legislador para que fuera éste quien acabara de construir el modelo territorial planteado por ellos. Es así como el artículo 286 contiene un mandato general dirigido al Congreso de la República para que establezca el régimen de futuras entidades territoriales⁵³. Sin embargo, no es el legislador ordinario el encargado de este trabajo, pues la Constitución, en normas posteriores, establece que esto se debe realizar mediante 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. Sin embargo, tras más de quince años de vigencia Constitucional, en el Congreso de la República han fracasado todos los proyectos de LOOT presentados hasta el momento; no obstante, cabe preguntarse hasta qué punto esta omisión del legislador ha sido positiva para el país, en la medida en que poner en marcha los seis niveles territoriales establecidos en la Constitución, sin duda, podría significar un exceso de estructuras de gobierno y administración que tal vez provocaría un colapso en el sistema.

Son dos las categorías que podrían convertirse en entidades territoriales. En primer lugar se encuentran 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 territorial.

La Carta Política creó regiones administrativas y de planificación, 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. Estas regiones se formarán por la unión de dos o más departamentos (artículo 306) o por la unión del distrito capital con otras entidades territoriales de carácter departamental (artículo 325)⁵⁴.

Así mismo, la Constitución creó dos posibilidades de vida para las regiones. En primer lugar una posibilidad de carácter simple, según la cual las regiones existirían como entes administrativos y de planificación sin entrar a pertenecer al grupo de las entidades territoriales. Y en segundo término,

53. Esta norma debe estudiarse en concordancia con el artículo 150 que atribuye el monopolio de la función legislativa al Congreso de la República y en el numeral 4 establece que éste deberá definir la división general del territorio.

54. La Corte Constitucional (Sentencia C-207/2000) ha querido precisar la noción de región que se plasmó en la Carta 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 mediante la prestación descentralizada de servicios, fomentar proyectos de desarrollo y la ordenación eficiente de recursos.

una posibilidad que podríamos llamar 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 de la Carta Política (Constitución, art. 307)⁵⁵.

A tenor de la Constitución, 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 de la Constitución para todas las entidades territoriales, sino que también su propio estatuto de funcionamiento deberá regirse por los principios establecidos en la LOOT.

Son entonces varios los interrogantes que surgen alrededor del tema regional: ¿es necesario y útil que las regiones se conviertan en entidades territoriales, y de crearse esta figura no es acaso el procedimiento establecido en el artículo 307 de la Constitución un trámite demasiado rígido y complejo? En cuanto al tema de los estatutos regionales, ¿cuál sería su naturaleza jurídica, qué lugar entrarían a ocupar en el sistema de fuentes? Finalmente, también cabe preguntarse: de crearse las regiones como nuevas entidades territoriales ¿cuál sería el papel de los departamentos?

Para finalizar, se encuentran las *provincias*. Durante el siglo XIX los distintos regímenes constitucionales que se dieron en Colombia utilizaron la provincia como forma de organización territorial. No obstante, es en 1853 cuando las provincias encuentran su máximo esplendor, ya que cuentan con las competencias necesarias, otorgadas por la Constitución, para autorregular su organización y régimen interior⁵⁶. Bajo la Constitución de 1886 aparecen las provincias como divisiones territoriales dentro de los departamentos (art. 182) y sólo desaparecen con la reforma constitucional de 1936 (Acto Legislativo n.º 1, art. 2.º).

55. 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 (véanse las sentencias C-720/1999 y C-2007/2000).

56. Véase a MORELLI y SANTOFIMIO. Ob. cit., p. 62.

La Constitución de 1991 quiso revivir el régimen de las provincias 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 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 (Constitución, art. 321).

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 respectivos departamentos y municipios que hagan parte de ella (Constitución, art. 321).

C. OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Hasta aquí se ha visto cómo el Constituyente de 1991 estableció la posibilidad de que convivan seis niveles diversos de gobierno y administración, distintos e independientes del Gobierno nacional, que pueden alcanzar el estatus de entidades territoriales, con lo que esto significa: autonomía política, administrativa y financiera.

Adicionalmente, en nuestro ordenamiento jurídico se consagraron dos figuras que contribuyen a aumentar esas formas de administración a nivel territorial, pero que no pueden alcanzar la categoría de entidades territoriales; se trata, entonces, de entidades administrativas diseñadas con fines específicos.

Por una parte se encuentran las asociaciones de municipios. Se trata de figuras de origen legal (Ley 36/1994, arts. 148 a 153) que se forman por la unión de dos o más municipios (que pertenezcan a uno o más departamentos) con el fin de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia así como el desarrollo integral de sus territorios mediante la prestación conjunta de servicios públicos, la ejecución de obras, o el cumplimiento de funciones administrativas.

Estas asociaciones son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y sus actos serán revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Para el desarrollo de sus objetivos cuentan con los mismos derechos, prerrogativas y excepciones otorgadas por la ley a los municipios.

Para su formación se requiere la manifestación voluntaria del ánimo de asociación por parte de los futuros miembros, es decir, los municipios. Además, la firma de un convenio por parte de los respectivos alcaldes, previa autorización de los concejos municipales. Las asociaciones de municipios cuentan con sus propios órganos de administración. Así, tendrán una asamblea general de socios; una junta directiva, elegida por aquella; y un director ejecutivo, nombrado por la junta, que será el representante legal de la asociación.

Por último, cabe señalar que la figura de la asociación de municipios en cierta forma se presenta como un límite a la autonomía municipal. Es decir, los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios y funciones encomendados a la asociación. Así mismo, los municipios asociados están obligados a cumplir los estatutos de la asociación y demás reglamentos que esta apruebe, junto con las decisiones que adopten sus directivas para el cumplimiento de sus fines.

Por otra parte, se encuentran las áreas metropolitanas como figuras de rango constitucional (art. 319) y cuya reglamentación ha sido conferida al legislador orgánico (Ley de Ordenamiento Territorial). Sin embargo, en desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 28 de 1994 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas).

Al hablar de las áreas metropolitanas se hace referencia a entidades administrativas con un régimen fiscal y administrativo de carácter especial, dotadas de personalidad jurídica propia, autonomía administrativa, patrimonio propio (LOAM, art. 2.º) y órganos propios de dirección y administración (junta metropolitana, alcalde metropolitano, gerente, unidades técnicas y consejo metropolitano de planificación. LOAM, arts. 7 a 20).

Sus finalidades han sido establecidas en la Constitución (art. 319) y en la ley (LOAM, art. 4.º). Se trata de la programación y coordinación del desarrollo armónico e integrado de los respectivos municipios; de la racionalización en la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran; de la prestación conjunta de servicios públicos y de la ejecución de obras de interés metropolitano.

Su formación está determinada por la unión de dos o más municipios, con relaciones económicas, sociales y físicas, que se integran alrededor de un municipio núcleo o metrópoli (LOAM, art. 1.º). Para la creación de las áreas metropolitanas es preciso que se elabore un proyecto de Constitución para dicha entidad administrativa, que sea aprobado en consulta popular con el voto favorable de la mayoría de los sufragantes, bajo la iniciativa de los alcaldes de los municipios interesados, de la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o del 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los municipios que quieren formar el área metropolitana. Una vez realizada la consulta, de resultar aprobada la conformación del área metropolitana, dicho documento se protocolizará ante notario (Constitución, art. 319, y LOAM, art. 5.º).

Por último, se debe señalar que tanto en la Constitución (art. 319) como en ley (LOAM, art. 5.º) se previó la posibilidad de que las áreas metropolitanas transformen su naturaleza, es decir, realicen un proceso de conversión. Se trata de la mutación de las áreas metropolitanas en distritos. Es decir, si realizada una consulta popular a los ciudadanos residentes en el área metropolitana, estos aprueban por mayoría de votos en cada uno de los municipios dicha conversión, los municipios que integran el área metropolitana desaparecerán como entidades territoriales autónomas y se convertirán en localidades del nuevo distrito.

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Como se vio a lo largo de estas páginas, los constituyentes de 1991 optaron por preservar la forma unitaria del Estado; pero al mismo tiempo quisieron afrontar los retos de un Estado moderno y descentralizado, tomando la autonomía territorial como bandera y explorando un mar de posibilidades de gobiernos y administraciones territoriales.

Sin embargo, al debate constituyente en materia territorial le faltó “madurez”, lo que arrojó como resultado un conjunto excesivo de normas; algunas con propuestas novedosas, otras que buscaban mantener elementos del régimen constitucional anterior; pero, en términos generales, un conjunto de preceptos que presentan dificultades para articularse entre sí.

Sin duda, ante esta situación, la Corte Constitucional y el Congreso de la República se vieron de un momento a otro colmados de trabajo. Por una parte, la Corte, entre otras muchas labores, debía tratar de articular la forma unitaria del Estado con el nuevo principio de autonomía territorial y dotar de contenido a este último. Y en segundo término, el legislador tenía a su cargo expedir las leyes que regularan las relaciones entre las diversas entidades territoriales y dieran desarrollo al principio de autonomía.

En este orden de ideas, durante los años de vigencia constitucional, tanto en los pronunciamientos de la Corte como en las leyes del Congreso, se ha podido observar un tímido desarrollo debido a algunas posturas que podrían calificarse como propias del régimen constitucional anterior, debido a sus dosis excesivas de centralismo. Sin embargo, no por esto debe creerse que el artículo 1.º de la Constitución, al establecer la autonomía de los entes territoriales como principio fundamental del Estado, consagró una expresión inútil; por el contrario, intentó abrir la puerta a un cambio de estructura territorial en Colombia y a un cambio en la concepción del Estado unitario.

Para concluir puede afirmarse que las perspectivas para Colombia en materia territorial serán positivas en la medida en que el modelo de Estado se defina claramente y el sistema de ordenamiento territorial se cierre y se concrete; y para ello, el Congreso de la República y el Gobierno están llamados a adquirir compromisos serios.

El ordenamiento territorial colombiano necesita algunos cambios y para lograrlos es necesario debatir en el escenario académico temas tan importantes como la reforma del nivel intermedio, la crisis de los pequeños municipios, la utilidad de la expedición de la LOOT, o, por ejemplo, la necesidad de crear un nivel municipal heterogéneo que se ajuste a los requerimientos de la comunidad y con nuevas alternativas de gobierno y administración territorial.