

LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: CENTRALISMO O AUTONOMÍA

DAVID SOTO*

La historia republicana en Colombia ha estado marcada por la búsqueda permanente de la reconciliación entre el Estado y el territorio, entre la autonomía regional y el Estado unitario.

El constituyente de 1991 intentó resolver este debate histórico y le propuso al país un modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales. Las posibilidades que la Constitución Política ofrece, en su título XI para desarrollar el principio de autonomía, «de la organización territorial», son múltiples y variadas. Sin embargo, dejó en manos del nivel central la responsabilidad histórica de determinar su peso y significado.

Cumplidos diez años del proceso de descentralización, el ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, haciendo uso de la cláusula general de competencias y de la condición de subordinación de los gobernantes locales, optaron por reducir la descentralización política y administrativa a su mínima expresión. Convirtieron

la democracia local y a sus representantes en simples agentes de una política fiscal, que para el momento que vive la descentralización, ha mostrado ser equivocada.

La política de descentralización en Colombia ha estado determinada por los principios más puros del centralismo: en nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad del territorio, se subordina la autonomía a la unidad. Estado unitario significa Estado uniforme (todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar); y el nivel central debe echar mano del principio de tutela, lo cual implica suspender a los representantes locales, anular sus decisiones y verificar la legalidad de sus actos.

Este enfoque pone en evidencia la miopía intelectual de quienes han dirigido el proceso. El régimen político y la tecnocracia han perpetuado el modelo centralista y han omitido desarrollar las

* Profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Coordinador Académico del Área de Gobierno.

posibilidades que ofrece la Constitución en materia de autonomía; han sido incapaces de establecer una nueva forma de relación entre la nación y las entidades territoriales, de responder a su heterogeneidad y permitir una organización propia de acuerdo con las características particulares de cada territorio.

Este ensayo presenta una breve reseña histórica sobre el debate entre centralismo y autonomía en Colombia. Analiza algunos artículos de la Constitución Política de 1991 que marcaron los derroteros de la descentralización, su desarrollo legislativo y jurisprudencial para comprobar, a partir de las normas y sentencias más relevantes de la Corte Constitucional, cómo el poder ejecutivo central, el Congreso de la República y el juez constitucional parecen coincidir en que en Colombia se debe perpetuar el modelo de Estado centralista. Finalmente, aborda las normas constitucionales de organización territorial que podrían abrir un nuevo camino al proceso de descentralización y de Ordenamiento Territorial en el país.

1. VAIVENES DEL PASADO

El siglo XIX se caracterizó por una lucha permanente sobre la naturaleza del Orde-

namiento Territorial y el modelo de Estado en Colombia. Las primeras constituciones (1830, 1832 y 1843) buscaron la unidad del Estado y exhibieron una marcada tendencia hacia el centralismo. Con la expedición de la Constitución de 1853 se abrió el camino hacia la federalización. Se concedió amplia autonomía política y administrativa a las entidades territoriales, se estableció la elección popular de gobernadores de provincia y amplia autonomía para la organización y la gestión municipales. La unión de provincias o secciones territoriales ostentaba la cláusula general de competencias, mientras se entregaban funciones específicas al gobierno central¹.

La Constitución granadina de 1858 explícita aún más la autonomía de las entidades territoriales en su artículo 8², y ésta se consolida mediante la Constitución federalista de 1863 que crea los Estados Unidos de Colombia. El artículo 16 de esta Carta manifiesta que «todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no deleguen los estados expresa, especial y claramente al gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados».

Con la expedición de la constitución de 1886 el modelo federal autonómico se revierte. Mientras que en el sistema federal se da la pluralidad de estados, en el

1. Constitución Política de 1853, artículo 10. «La República de la Nueva Granada (...) reserva a las provincias o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud, quedando al gobierno general las facultades y funciones siguientes...».

2. Constitución Política de 1858, artículo 8. «Todos los objetos que no sean atribuidos por esta constitución a los poderes de la Federación, son de la competencia de los estados».

modelo unitario sólo existe un Estado y, por lo tanto, una única soberanía; en este sentido, las divisiones territoriales sólo tienen funciones administrativas³. Es un modelo de centralización política y descentralización administrativa.

Durante los cien años de vigencia de la Constitución de Núñez se produjeron varias reformas constitucionales, entre las cuales sobresalen las de 1905, 1910, 1936, 1945, 1968 y 1986. Las tres primeras reformas se ocuparon básicamente de la organización territorial y, en particular, de la creación de departamentos. La reforma de 1945 creó las intendencias y comisarías y eliminó la figura territorial de la provincia. Pero sobre todo entendió la heterogeneidad de las entidades territoriales y, por ende, consagró un trato diferenciado acorde con los criterios de población, recursos fiscales e importancia económica. Es decir, estableció distintas categorías de municipios, y creó un régimen especial para la ciudad de Bogotá.

La reforma constitucional de 1968 se concentró en los temas de planificación económica y estableció el situado fiscal, en virtud del cual los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá participan de las rentas nacionales.

Cien años de centralismo evidenciaron los inconvenientes del modelo. La

década de los 80 abundó en movimientos sociales, paros y marchas, que probaron la imposibilidad de manejar los asuntos regionales desde Bogotá. Simultáneamente, el país debía responder al modelo de globalización a través de la descentralización político-administrativa.

Con la expedición de la Ley 14 de 1983, que procuró fortalecer los tributos territoriales; del Acto legislativo 01 de 1986 que proclamó la elección popular de alcaldes, y de la Ley 12 del mismo año que estableció las transferencias del Impuesto al Valor Agregado a las entidades territoriales, se sientan las bases del proceso de la descentralización político-administrativa en Colombia.

2. 1991: SUBORDINACIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

La Constitución Política de 1991 le propuso al país un modelo de república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. En el artículo primero se intentó resolver el debate histórico entre la unidad de la nación y el territorio.

Sin embargo, como lo precisa Sandra Morelli⁴, existe una contradicción entre la parte dogmática y la parte orgánica del texto constitucional. En efecto,

3. Vidal, Jaime. *La Región en la organización territorial del Estado*. Bogotá, Universidad del Rosario. 2002.

4. Morelli, Sandra. *La autonomía territorial en Colombia*. Colección *Temas de Derecho Público*. No. 43. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1996, pág. 35.

varios artículos del título XI de la organización territorial, abren la posibilidad de restringir y condicionar la autonomía, eluden una visión integral de la nueva organización territorial⁵ y le entregan al legislador y al juez constitucional la responsabilidad de determinar el peso y el significado de la autonomía en el modelo de Estado unitario (art. 287).

El constituyente del 91 plasmó en la Carta Política su intención de promover y fortalecer la autonomía local. Tanto las oportunidades como las limitaciones para el desarrollo local quedaron planteadas esperando el desarrollo legal posterior, el cual fue elaborado en un proceso que no desarrolló las potencialidades, pero sí resaltó sus limitaciones.

3. MODELO DE ESTADO Y RÉGIMEN TERRITORIAL

El Estado colombiano está ordenado por completo alrededor del principio de unidad⁶. Existe un solo centro de impulso político en las tres ramas del poder público: ejecutivo, legislativo y judicial y, en contraposición al modelo autonómico, es el Estado unitario el que asigna las competencias y establece la organización en el

nivel territorial. El Estado central ostenta la cláusula general de competencias, lo cual significa que las entidades territoriales disponen sólo de aquellas que les son expresamente atribuidas. Le corresponde así al nivel central actuar sobre el todo.

Las decisiones políticas se toman en el nivel central, a través del Congreso y del gobierno. El artículo 150 de la Constitución faculta al Congreso para definir la división general del territorio y definir las competencias de las entidades territoriales. Es posible afirmar que el Congreso ejecuta a partir de las leyes, la Cláusula General de Competencias.

La Corte Constitucional se ha pronunciado con respecto al significado del Estado unitario (sentencia C 216 de 1994 con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo), en los siguientes términos:

“El Estado unitario supone el principio de centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado⁷.”

5. Hernández, Augusto. “La ley orgánica de Ordenamiento Territorial no conduce a ninguna parte”, en *Los caminos del Ordenamiento Territorial*, COT, Senado de la República. Bogotá, 2001.

6. Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid, Editorial Ariel, 1980, pág 184.

7. Gaceta de la Corte Constitucional, tomo 4, abril de 1994, págs. 265-279, especialmente, pág.273 y ss. Esta postura de la Corte Constitucional se repite en varias de sus sentencias, por ejemplo, en la C-517 de 1992 y en la C- 497A de 1994.

Sin embargo, a pesar de esta tendencia de centralización política, de los rezagos centralizadores que mantiene la Constitución vigente, ésta también proporciona los medios para propiciar el desarrollo de la autonomía territorial. En su artículo 150 permite que la Ley confiera atribuciones especiales a las asambleas departamentales; en el artículo 287, otorga a las entidades territoriales “el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales”.

El artículo 288 establece que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se encargará de distribuir las competencias entre la nación y las entidades territoriales. El artículo 285 permite la creación de una organización territorial fuera de la organización general del territorio.

También cabe referirse al artículo 298, que brinda autonomía a las entidades territoriales para la administración de los asuntos propios y la planificación del desarrollo económico, de acuerdo con la Constitución.

Pero es de vital importancia mencionar que en los artículos 302 y 320, el constituyente propendió por un sistema flexible con entidades territoriales de diversas capacidades. El artículo 302 abre la vía para desmontar la estructura central que se ocupa de asuntos territoriales, cuando define que la Ley podrá: «delegar a uno

o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales». Por su parte, el artículo 320 permite crear categorías de municipios de acuerdo con “su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica; y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

La Constitución Política le propuso al país un modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales; en su parte orgánica planteó postulados que contenían posibilidades para desarrollar el principio de autonomía. Sin embargo, no quiso asumir la responsabilidad histórica de determinar su peso y significado, al dejarla en manos del ejecutivo, del legislador y del juez constitucional.

Es evidente que la política de descentralización ha carecido de un desarrollo en lo relacionado con el régimen territorial. A manera de ejemplo, una ley orgánica de Ordenamiento Territorial hubiese podido contribuir a crear una nueva forma de relación entre la nación y el territorio, donde prevaleciera la autonomía para la asignación y la gestión de los recursos y a partir de la cual Colombia pudiera responder a su heterogeneidad, en concordancia con el artículo 302 de la Constitución. La posibilidad que aquí se plantea de desunificar el modelo, asignar competencias y permitir una organización propia de acuerdo con las características particulares a cada territorio, es hoy terreno inexplorado. Se vería positiva la ampliación de

esa esfera y no su reducción, como sucede en efecto⁸.

Dicha ley también hubiese podido servir de marco de referencia para el desarrollo legislativo, y dar así coherencia a las normas que se establecen por sectores. Además, hubiese permitido la creación de figuras de integración territorial por fuera de la división general del territorio para la administración del mismo.

4. RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE HACIENDA PÚBLICA

Como se señaló, la Constitución Política abre las puertas para transformar la división político-administrativa por medio del proceso de descentralización. No obstante, en los últimos diez años este debate se centró en el régimen económico y de hacienda pública. En efecto, tanto las normas desarrolladas en torno al proceso de descentralización como la jurisprudencia se han ocupado, casi exclusivamente, de definir la destinación de los recursos y el monto de los mismos.

En materia económica y de hacienda pública existe en Colombia un modelo híbrido, que conjuga dos enfoques teóricos: el federalismo fiscal y el agente principal. Las funciones fiscales suponen todas aquellas actividades que se relacionan con el manejo de ingresos y gastos. Sobre todo en cuanto respecta a decisiones. El térmi-

no federal en lo fiscal, no es más que la aclaración de la existencia de varios agentes con poder de decisión sobre qué hacer con los impuestos recolectados. Cuando se habla de federalismo, se dice implícitamente que existen varios niveles de gobierno que proveen bienes y servicios públicos, y en esa calidad, cada nivel ostenta cierto grado de autoridad para tomar decisiones de ingreso y gasto públicos.

Un federalismo fiscal consistente supone que cada cual financie sus competencias con sus propios recursos. En este sentido, el artículo 362 establece que “los bienes y rentas tributarias o no tributarias, o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. (...) La ley no podrá trasladarlos a la nación salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

Sin embargo, hoy, en la medida en que la mayor parte de las entidades territoriales dependen casi por entero de las transferencias, se impuso el modelo del agente principal. En un modelo de este género las entidades actúan como rentistas procurando obtener una mayor proporción de los ingresos corrientes de la nación, en lugar de generar recursos propios.

El modelo del agente principal se refiere a una relación desde la cual una entidad (el principal) contrata a otra (el

8. Morelli, Sandra. Op. cit., pág. 49.

agente) para que desempeñe ciertas funciones en su nombre. Lo anterior significa que el principal delega en el agente su autoridad para tomar decisiones.

En virtud del artículo 356 de la Constitución Política, a la ley le corresponde fijar los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales determinar el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación cedido a departamentos y distritos, y definir los criterios de distribución para ellos. También corresponde a la ley, según el artículo 357, definir las áreas prioritarias de inversión social y los criterios de distribución a los municipios.

Aunque se busca autonomía y fortalecimiento político e institucional de los entes territoriales, la delegación de funciones y la distribución condicionada de los recursos convierten a municipios y departamentos en delegados del gobierno nacional en la ejecución e implementación de políticas con los recursos de las transferencias. “La intención de convertirse en entes autónomos en la escogencia de las formas de responder a las necesidades de sus ciudadanos, quedó sumergida en la necesidad de responder a las múltiples demandas del nivel central para acceder a los recursos y administrar el gasto, ya direccionado desde arriba”⁹.

En materia de control, la Constitución Política previó una acción desde dos perspectivas: un control desde la nación y

un control local ejercido desde contralorías departamentales y municipales. Surge aquí una pregunta: ¿Si se trataba de desarrollar un proceso de descentralización en el que predomina el modelo de agente principal, no resulta incomprensible que el nivel central hubiese cedido (en nombre de la autonomía) el control fiscal desde el nivel superior sobre los ingresos y los recursos provenientes de la deuda? A pesar de que la Contraloría General de la República está facultada para intervenir en el nivel territorial, la crisis financiera de 1997 demostró que la figura fue ineficaz. Primero, por la presencia de varios actores sobre una misma competencia, situación que diluye la responsabilidad; y, segundo, por la falta de independencia de quienes ejercen el control.

La designación del contralor departamental, distrital y municipal se le entregó a la política local. Su nombramiento lo realiza la corporación territorial correspondiente (asamblea o concejo), convirtiendo al contralor en el aliado principal de las decisiones del gobernante o en un obstáculo si se encuentra en la oposición.

La propuesta contenida en el referendo no mejora la situación, por el contrario el hecho de que sea la Contraloría General de la República la que ejerza el control fiscal sobre las entidades territoriales va a significar que los congresistas puedan hacer mal uso de su posición de

9. Zapata, Juan Gonzalo; Acosta, Olga Lucía; González, Adriana. *La sostenibilidad fiscal de los municipios y su relación con el proceso de gestión presupuestal*. DNP. 2001.

poder frente al contralor. El contralor general, al ser elegido por el Congreso de la República va a ser sometido a constantes presiones por parte de los congresistas, quienes buscarán en el control fiscal la forma de amañar su posición política en las entidades territoriales.

Por otra parte, resulta también extraño que las entidades territoriales tengan hoy la potestad de recaudar los impuestos departamentales y municipales. Frente a la ausencia de un sistema de recaudo unificado, establecido para llevar el control de los ingresos del Estado (y no para determinar la dirección de los recursos), el esquema vigente le impide al nivel central saber cuáles son los ingresos totales del Estado y éste queda supeditado a las cuentas que rinden los entes territoriales (cuentas que en muchos casos no existen o que son suministradas en forma irregular).

Las entidades vieron en el proceso de descentralización la oportunidad de acceder a la bolsa de recursos nacionales. Sacrificaron la posibilidad de gobernar a cambio de obtener, en su condición de agentes, una mayor proporción de los ingresos corrientes de la nación. Son estos recursos los que hoy nutren las prácticas clientelistas y justifican la existencia de gran parte del aparato burocrático del Estado central. En conclusión, la autonomía en Colombia consiste en la posibilidad de acceder a recursos sin tener que rendir cuentas del patrimonio público.

5. IMPERIO DE LA FISCALIDAD

El debate sobre el proceso de descentralización en Colombia ha girado en torno a tres preocupaciones principales: i) a la porción que de los ingresos nacionales debe corresponder a las entidades territoriales, ii) a la manera de enfrentar la crisis fiscal y racionalizar el gasto territorial, y iii) a las competencias que los diferentes niveles de gobierno deben asumir.

La legislación y las principales sentencias de la Corte Constitucional que han marcado el derrotero de la descentralización demuestran que existe consenso sobre la presunción de que el territorio es uniforme y que, por consiguiente, las entidades deben asumir las mismas responsabilidades. A ello se suma el hecho de haber considerado que la organización territorial depende exclusivamente de la capacidad fiscal de las entidades territoriales.

Lejos de fijar criterios para la asignación de los recursos provenientes de las transferencias (hoy sistema general de participaciones) la legislación impuso a las entidades territoriales una organización uniforme con la obligación de crear dependencias por cada función.

A partir del análisis de la Ley 60 de 1993, de la Ley 715 (en lo referente a los recursos destinados a educación), y de la Ley 617 de 2000; así como de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional sobre las dos normas mencionadas, nos proponemos probar que la política de descentralización en Colombia reivindica

los principios más puros del centralismo: la homogeneidad entendida como imposición de un marco jurídico y de una estructura administrativa únicas para todo el territorio: El ejercicio tutelar aplicado por el Estado central, significa que se ejerce el poder en nombre de territorios cuya capacidad administrativa y de gestión no se les reconoce. Todo ello reforzado por la desaparición de la cláusula residual de competencia en favor de las entidades territoriales.

De donde podría colegirse una nueva visión del Ordenamiento Territorial y de las relaciones entre la nación y el territorio, porque el criterio fiscalista frustró las posibilidades de autonomía que la Constitución de 1991 abría.

6. LA LEY, CON EL CENTRALISMO

Detengámonos en la Ley 715 “por medio de la cual se dictan normas en materia de competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

En desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y del acto legislativo 01 de 2001 que reforma estos dos artículos, la Ley 715 de 2001 asigna competencias a la nación, a los departamentos y municipios en materia de servicios públicos, particularmente en lo relacionado con educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

En concordancia con los principios del centralismo, primero la Ley 60 y luego la Ley 715 de 2001 perpetúan el con-

cepto de uniformidad y del ejercicio de tutela sobre el territorio. Esas disposiciones definen de manera homogénea las prioridades de la inversión social en Colombia y califican discrecionalmente la idoneidad de la entidad territorial para ejercer o no sus competencias.

En relación con el principio de uniformidad, aquellas leyes definen criterios para la asignación de los recursos. Primero la Ley 60 -que servirá como marco a la Ley 715- establecía en su artículo 10 que los departamentos y distritos debían destinar de los recursos transferidos 60% a educación, 20% a salud y 20% a salud y/o educación; y en el artículo 22 distribuía los recursos a distritos y municipios por concepto de participaciones, de los que trata el artículo 357 de la Constitución Política que rigió hasta el 2001.

En sentencia C-520 de 1994, la Corte Constitucional hizo el siguiente pronunciamiento:

«Esa distribución [los porcentajes contemplados en el artículo 22 de la Ley 60 del 93 sobre gasto de los municipios] no se aparta del texto constitucional pues además de la consideración ampliamente expuesta en esta providencia según la cual la autonomía de las entidades territoriales se encuentra limitada por la Constitución y la Ley, debe tenerse en cuenta que conforme lo señala el artículo 151 de la Carta, es al Congreso de la República a quien le corresponde a través de las Leyes orgánicas dictar las disposiciones relativas a la asignación de competencias normativas con respecto a las entidades territoriales, y «establecer la distribución de com-

petencias entre la Nación y las entidades territoriales» -artículo 288 CP.- para los efectos de la definición de las áreas prioritarias de inversión social y de la determinación del porcentaje mínimo de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, entendiéndose que no se trata de una fijación del porcentaje global, sino del que corresponde a cada una de las áreas prioritarias de inversión social».

La Corte entiende que la distribución de recursos que allí se establece corresponde a las prioridades establecidas en la Constitución respecto del gasto público.

La Ley 60 y los pronunciamientos de la Corte Constitucional se constituyen en base de apoyo para que la Ley 715 persista en una actitud dirigista. En la Ley 715, los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (que ascienden hoy a 10,962 billones de pesos), en su artículo 4, se distribuyen así: 58.5% del total de los recursos del Sistema para educación, el 24.5% para salud y el 17% para propósito general.

La distribución de los recursos para propósito general es también objeto de reglamentación. Su distribución se dirige a agua potable y saneamiento básico -específicamente a inversión en infraestructura y cubrimiento de subsidios- deporte, recreación y cultura principalmente.

Cabe resaltar que todos los recursos de propósito general son condicionados por la Ley en entidades de categoría especial 1ª, 2ª y 3ª. En contraste, con criterios que responden a un enfoque fiscalista y

de coyuntura, en municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, el 28% de éstos puede destinarse a gastos de funcionamiento.

En síntesis, la distribución porcentual de recursos por sectores convierte a las entidades territoriales en simples agentes de política y vulnera sensiblemente la autonomía. Las necesidades básicas susceptibles de atención en el plano local se ven sometidas a un sistema inflexible en el cual tanto alcaldes como gobernadores se limitan a ejecutar recursos en sectores determinados por la Ley. Sin tener en cuenta la autonomía de los gobernantes ni las características propias de cada entidad territorial.

Al respecto, en la mencionada sentencia C-520 de 1994, los magistrados de la Corte Constitucional que hicieron salvamento de voto se pronunciaron en el siguiente sentido:

«En nuestro sentir la autonomía de las entidades territoriales ha pasado a convertirse en un enunciado puramente teórico, que no solamente resulta de manera flagrante contrario a los postulados y fines del Estado colombiano después de expedida la nueva Carta Política, sino que significa inexplicablemente involución respecto del proceso legislativo previo. **Compárese por ejemplo la Ley 12 de 1986, que pese al marco constitucional entonces imperante, no consagraba porcentajes de inversión encaminados a constreñir el libre ejercicio de las facultades de disposición de los municipios».**

Con respecto al ejercicio tutelar, los artículos 29, 30, 31 y 32 de la Ley 715 de

2001 confieren a la nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, la posibilidad de determinar bajo condiciones discrecionales¹⁰ cuándo una entidad territorial es apta para administrar el servicio de educación. El artículo 30¹¹ establece que el Ministerio de Educación podrá suspender la capacidad legal de las entidades territoriales para la administración del servicio público de educación y designar en forma temporal un administrador especial.

También se introduce el mecanismo de la certificación, que concede al departamento y a la nación la última palabra sobre la capacidad de un municipio para manejar los servicios públicos, condición

inapelable de la certificación. Esto no obsta para que los municipios puedan perder la certificación; en el caso de la educación, el artículo 31 predica:

«Artículo 31. Pérdida de la certificación. En el caso de los municipios, cuando la administración especial a que se refiere el artículo anterior no logre corregir las fallas que dieron lugar a ésta, perderán la certificación y serán administrados por el respectivo departamento, sin perjuicio de solicitar y obtener una nueva certificación».

Se puede concluir que la Ley 715 de 2001 mantiene la rigidez de la Ley 60 de 1993 para la asignación de recursos por

10. Ley 715 de 2001, artículo 29. Con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las competencias, responsabilidades y funciones de que trata la presente Ley, se prevén las siguientes causales para que la nación, Ministerio de Educación Nacional, determine que un departamento, municipio o distrito para la administración de uno o varios de los servicios educativos a su cargo, se sujete al sistema de control de la educación que podrá ser ejercido directamente por la nación o contratado, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias o fiscales a que hubiere lugar por parte de las autoridades competentes. Este sistema de control procederá, a juicio de la nación:

29.1. Cuando un departamento, distrito o municipio no reporte la información requerida o reporte información inexacta.

29.2. Cuando un departamento, distrito o municipio haya disminuido la calidad de los servicios o las coberturas por causas imputables a la dirección administrativa de dichos servicios.

29.3. Cuando con base en la evaluación de la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo y por causas imputables al departamento, distrito o municipio se detecten irregularidades en la prestación del servicio.

29.4. Cuando un departamento, distrito o municipio no cumpla los estándares de calidad mínimos en la prestación del servicio.

29.5. Cuando la autoridad competente establezca que en un departamento, distrito o municipio se han desviado recursos del sector.

Las Entidades Territoriales podrán solicitar una nueva evaluación con el fin de establecer si las causales que motivaron la operación del sistema de control de la educación fueron corregidas.

El sistema de control de la educación se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

11. Artículo 30. Cuando realizada la evaluación de control de la educación a que se refiere el artículo anterior, la entidad territorial no realice las acciones necesarias para corregir las fallas en el servicio por las cuales se le designó ésta, el Ministerio de Educación podrá suspender la capacidad legal de las autoridades

sectores y no hace ningún avance para desuniformar el sistema (a mayor capacidad mayor flexibilidad). Además, y a diferencia de la norma anterior, la Ley 715 expone los recursos de educación y salud (casi 50% de los ingresos corrientes de la nación) a la rapiña y al canibalismo de las entidades territoriales. Como bien lo señala el investigador Iván Jaramillo Pérez, “con la propuesta de reforma a la Ley 60 desaparecen las fórmulas matemáticas para la distribución de recursos entre las entidades territoriales [...] Ahora todas las cifras concretas quedan en manos de los ministerios y de la interpretación que de la Ley hagan los mismos. El DNP y el Conpes se convierten en los centros hegemónicos que sin ningún amarre legal podrán definir quién produce la información para asignar los recursos y en qué proporción se distribuyen entre las entidades territoriales”¹². Siendo éste el principal instrumento de negociación política.

Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación los recursos del Sistema General de Participaciones corresponden al 80% de los ingresos percibidos por las entidades territoriales. En el caso de los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, es decir, en más de 800 municipios, estos recursos representan hoy el grueso de sus ingresos totales.

Existe una contradicción de fondo en el ejercicio de la democracia en Colombia. Por un lado, el nivel nacional formula y regula las políticas públicas; y, por otro, las entidades territoriales las ejecutan. Es decir que los gobernantes locales, elegidos popularmente, deben responder por las políticas emanadas del nivel central.

La crítica a este mecanismo no radica en el hecho de que la Nación no tenga la obligación de velar por el buen destino de los recursos y establecer la capacidad real que para ello deban tener las entidades territoriales. El problema estriba en la inca-

territoriales para la administración del servicio público de educación y designar de forma temporal un administrador especial, que podrá ser un funcionario nacional o departamental, o a quien designe el Ministerio, para que asuma por el tiempo y en las condiciones que se determine, la administración del servicio educativo en la entidad territorial.

El administrador especial tendrá todas las facultades propias del jefe del organismo intervenido para la administración del servicio público de educación, durante el tiempo que señale el Ministerio de Educación y podrá disponer para tal fin de los recursos del Sistema General de Participaciones y de los demás recursos destinados al servicio educativo público, como ordenador de gasto y nominador dentro de los límites de la Ley.

La administración especial tendrá como objeto garantizar la prestación del servicio y corregir las fallas que dieron lugar a la evaluación de control de la educación.

La administración especial a que se refiere el presente artículo se considera como costo de la prestación del servicio y se pagará con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

12 Jaramillo Pérez, Iván, “El proyecto de reforma de la Ley 60 de 1993 – Nuevo recorte a los recursos de los municipios, incremento a la inequidad y fomento de la lucha territorial”, en *Revista Foro*, No. 43, diciembre 2001 – enero 2002, pág. 43.

pacidad del sistema para superar los principios centralistas y para generar niveles de responsabilidades en el nivel local. Tal vez el mayor desacierto del proceso de descentralización en Colombia ha sido decretar la autonomía de manera indiscriminada. Este hecho ha sido factor determinante de las falencias que hoy muestra el proceso. ¿Fue acaso esta decisión fruto de la tradición colombiana de creer que la condición y los méritos se decretan?

7. LEY DE AJUSTE FISCAL

La Ley 617 de 2000 es sin duda la muestra más fehaciente de la acción tutelar que el Estado central quiere ejercer sobre las entidades territoriales. Y de que el Ordenamiento Territorial quedó sometido a la capacidad fiscal de las entidades territoriales, colocando en evidencia la tensión existente entre autonomía y eficiencia del gasto. El propósito de esta Ley es aliviar la precaria situación financiera que las entidades territoriales presentaban al final de la década de los noventa, en línea con las recomendaciones del FMI.

El gobernante local, además de verse severamente limitado para invertir los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (rentas exógenas), con esta Ley encuentra mayores restricciones. Ella cohibe al extremo su discrecionalidad en materia presupuestal y su capacidad para asignar los recursos provenientes de ingresos propios (rentas endógenas) a gastos de funcionamiento y de inversión.

En este sentido la Ley 617 de 2000 considera los siguientes puntos:

1. Se establecen las fuentes de financiación que, en virtud de la misma, no podrán ser destinados para gastos de funcionamiento (Art. 3°).
2. Se fijan porcentajes máximos, según la categorización respecto de los ingresos propios, que podrán destinarse a financiar gastos de funcionamiento (Arts. 4° y 6° para departamentos, distritos y municipios respectivamente).
3. Se establece un valor máximo de los gastos de funcionamiento de las asambleas, de los concejos, de las personerías, y de las contralorías departamentales, municipales y distritales (Arts. 8, 9 y 10).
4. Se crea un régimen de transición para alcanzar la meta programada en el ajuste. Pero, si después de este período de transición, la entidad territorial no logra alcanzar los límites de gasto establecidos, la Asamblea Departamental por iniciativa del gobernador determinará la fusión del municipio o distrito.

Las restricciones que impone la Ley 617 de 2000 respecto de las competencias presupuestales de las entidades territoriales fueron objeto de varias demandas ante la Corte Constitucional, quien se pronunció por medio de las Sentencias 540, 579, 837 y 1098 de 2001. En espe-

cial, en la Sentencia C-579, la Corte analizó el alcance de las competencias del legislativo sobre las cuestiones presupuestales de dichas entidades, en los términos que se resumen en los apartes citados a continuación:

“El contenido mínimo del principio de autonomía territorial lo establece el artículo 287 de la Constitución, que incorpora cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales que habrá de respetar el legislador: gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Además, la jurisprudencia ha reconocido que dentro de tal núcleo esencial se incluye el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos. Sin embargo, por mandato de la misma Carta, estas atribuciones se ejercerán de conformidad con la Constitución y la Ley. [...] En general, debe admitirse que el legislador cuenta con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos atinentes a la administración territorial, cuando se trata de asuntos presupuestales, y que, como ya se dijo, en estos casos el núcleo esencial de la autonomía de los entes descentralizados territoriales se reduce correlativamente, en la medida en que permite una mayor injerencia legislativa nacional, siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto. [...] Las anteriores razones bastan para concluir, una vez más, que de conformidad con el esquema trazado por el constituyente, el legislador nacional cuenta con amplias facultades de intervención respecto de los asuntos de las entidades territoriales, en materia presupuestal. Los límites de tal intervención esta-

rán dados por las circunstancias específicas de cada caso, que serán las que determinarán si una medida en concreto es razonable y proporcional. Las reglas aplicables a tal intervención se explican a continuación. [...] En reiteradas oportunidades, esta Corte ha establecido la norma general según la cual, en lo que respecta a la autonomía financiera y presupuestal, el límite con el que cuenta el legislador para su intervención dependerá del tipo de recursos que, en cada caso, se estén regulando. Las entidades territoriales cuentan con dos fuentes de financiación: las fuentes exógenas, y las fuentes endógenas. Las primeras proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como de los derechos de éstas a participar en las regalías y compensaciones. Este tipo de fuentes admite una amplia intervención del legislador, puesto que se trata de fuentes nacionales de financiación. [...] Los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, o recursos propios de las entidades territoriales, implican una mayor autonomía para éstas en cuanto a su manejo. Éstos son los recursos que resultan, bien sea de la explotación de los bienes de su propiedad, o bien las rentas tributarias propias. Estas últimas, de conformidad con el artículo 362 de la Carta, gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares, en los términos del artículo 58 Superior. [...] La intervención del legislador respecto de la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas es, por regla general, excepcional y limitada. [...] Sin embargo, existen casos excepcionales en los cuales el legislador, en uso de las amplias atribuciones a las que arriba se ha hecho referencia, puede intervenir en el manejo de los recursos endógenos de los entes territoriales, siempre y cuando existan ciertas condiciones que así lo justifiquen. [...] En

síntesis, la regla aplicable es que se permite la intervención del legislador sobre la destinación de recursos endógenos de las entidades territoriales, siempre que así lo exija la preservación del equilibrio macroeconómico de la nación, lo cual va acorde con la definición de autonomía en tanto «gestión de los intereses propios», en el sentido de que la estabilidad nacional no es un asunto que concierna exclusivamente a ninguna de las sub-divisiones territoriales de la República, sino a todas en común, por lo cual es el legislador nacional quien está llamado a tomar las medidas pertinentes. Ello, por supuesto, respetando los primados de racionalidad y proporcionalidad, que garantizan la integridad del núcleo esencial que, también en materia presupuestal, asiste a la autonomía de las entidades territoriales. [...] Para la Corte resulta claro, por ende, que existe un grave problema fiscal en las entidades territoriales, propiciado en gran parte por el crecimiento desmedido del gasto público, y específicamente, los gastos de funcionamiento. El proyecto busca imponer reformas fiscales que cambien la estructura ingreso-gasto en dichas entidades, favoreciendo el ahorro y la inversión pública».

Si bien es cierto que el artículo 287 de la Constitución otorga derechos esenciales que garantizan la autonomía de las entidades territoriales, esta autonomía se encuentra subordinada al legislador. Se refuerza así un sistema que bien puede denominarse de *autonomía subordinada*. Invocando la estabilidad macroeconómica, cualquier tipo de intervención en los asuntos territoriales puede justificarse. Cabe

entonces preguntarse ¿cuál es el límite de la razonabilidad y la proporcionalidad a las que se refiere el juez constitucional?

El ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, olvidaron hacer uso de los artículos constitucionales que expresan la autonomía (150, 285, 287, 298 y 302) con el pretexto de tener asambleas inoperantes, concejos inoperantes y una administración territorial ineficiente y corrupta. Se pretende responsabilizar de los males del sistema político exclusivamente a las entidades territoriales y se bloquea la posibilidad de desarrollar los artículos que propenden por una mayor autonomía regional, y se impone un cerrojo a la posibilidad de uso de los instrumentos para la descentralización. Para ilustrar esta situación y con respecto al artículo 150 numeral 4 de la Constitución Política, Jaime Castro se refiere en los siguientes términos “hasta ahora las Cámaras no han hecho uso de los textos constitucionales que las autorizan para otorgar a las Asambleas Departamentales ‘competencias normativas’ o funciones ‘cuasilegislativas’ en determinadas materias”¹³.

La Ley 617 no sólo se limita a practicar el ajuste fiscal correspondiente a un momento de crisis, sino que trasciende a la órbita de los temas propios del régimen territorial colombiano. Incrementa los requisitos para la creación de nuevos municipios (art. 15); persiste en intervenir en la organización local, al punto de regu-

13. Castro, Jaime. *La cuestión territorial*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 2000.

lar los honorarios y el número de sesiones que las corporaciones territoriales deben llevar a cabo (art.20); y aunque intenta dar alguna libertad para la creación de dependencias en las entidades territoriales, es tan amplio el marco regulatorio de la descentralización y son tantas las tareas que se les imponen, que resulta difícil concebir organizaciones administrativas con costos moderados y ajustadas a la realidad local.

Tan desproporcionado es el sesgo de la eficiencia fiscal que ha marcado al proceso de descentralización en Colombia, que haciendo caso omiso de la democracia local, de la historia, de la cultura, de la diversidad territorial y sus circunstancias políticas, el artículo 20 de la Ley 617, contempla la extinción de aquellos municipios que no sean viables financieramente.

8. ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UN TEMA INABORDABLE PARA LA CLASE POLÍTICA, PERO UNA SOLUCIÓN PARA EL PAÍS

A partir de la Constitución Política de 1991, el desarrollo normativo en materia de descentralización es sectorial y abundante. Es evidente que el proceso de descentralización ha carecido de una política de Ordenamiento Territorial que hubiese podido contribuir a establecer una nueva forma de relación entre la nación y el territorio, donde prevalezca la autonomía para la asignación y la gestión de los recursos y a partir de la cual Colombia pueda responder a su heterogeneidad, en

concordancia con los artículos 302 y 320 de la Constitución, ya mencionados. En torno a esa política, se hubiese podido formular una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que sirviera de marco de referencia para construir un proyecto de país a largo plazo, para dar coherencia a las normas sectorializadas, y para servir de contrapeso al enfoque puramente fiscalista que ha marcado el proceso.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha debido promulgarse desde el comienzo del proceso de descentralización como su carta de navegación. El Ordenamiento Territorial debe tener como principios la unidad y la solidaridad nacional. Debe ser determinado por el Estado en el nivel nacional y concertado y ejecutado con los distintos actores del territorio. La LOOT podría representar el escenario más adecuado para restablecer el sistema de planeación en el nivel nacional y territorial; lo cual permitiría visualizar a Colombia en el largo plazo e impedir que el desarrollo responda al programa de gobierno de turno, cada cual con una visión de país marcada por programas electorales.

Una política de Ordenamiento Territorial implica redefinir por completo el papel del nivel central en el territorio. Con base en los artículos 288 y 302 de la Constitución Política, se podría llevar a cabo una reestructuración del Estado con la eliminación de entidades que hoy no crean sino confusión y duplicidad de funciones en lo local; y dar significado real a

los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad.

Se podrá elaborar una doctrina para la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y precisar cómo se debe actuar cuando se adopta el principio de subsidiaridad. “Sobre esta base la Ley debe fijar de manera limitada las competencias de cada entidad territorial y diferenciar entre competencias obligatorias y competencias facultativas, con una prohibición expresa sobre todas las demás”¹⁴.

Romper el concepto de uniformidad que impera en el territorio y sentar un proceso gradual a partir del cual, en determinadas condiciones, las entidades territoriales muestren su capacidad para asumir la competencia. Es necesario establecer una categorización que permita llevar a cabo este proceso de asignación.

La definición clara de competencias entre los diferentes niveles de la organización político-administrativa, permitiría hacer efectiva la rendición de cuentas e impediría que el nivel central siguiera utilizando la inversión pública como instrumento de negociación política con los territorios.

Así mismo, la Constitución Política en sus artículos 285, 307 y 321 ofrece la posibilidad de desarrollar una nueva forma de relación entre la nación y los territorios. Con la creación de figuras de integración territorial se modificaría la manera tradi-

cional en la que el Estado planea y asigna los recursos de inversión. El desarrollo de estos artículos permitiría romper la visión amurallada de cada entidad como unidad aislada receptora de recursos. Con todo, la clase política colombiana ha pasado por alto tales posibilidades de superar la organización formal existente. Es por ello que significaría romper los límites sobre los cuales se funda el régimen político y el poder tradicional en Colombia.

Sin embargo, en el país hemos aplicado un concepto amurallado del Ordenamiento Territorial. Éste se ha limitado a la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que son, sobre todo, la identificación geográfica y el diseño del plan de ocupación de suelos. Se tomó como base la división política territorial para la elaboración de estos planes bajo un concepto territorial, abandonando el eje de la organización territorial de hoy: el espacio.

El concepto de espacio no respeta ni los límites ni las fronteras que crean diferencias y se constituyen en una barrera para el crecimiento social, cultural y económico de los pobladores. Por esta razón, el ordenamiento deberá tender hacia un concepto espacial y no territorial.

Un Ordenamiento Territorial manejado con criterios de espacios naturales, con un sistema de contrato que armonice el desarrollo. Este concepto sugiere la creación de espacios de integración y de acción

14. Rapport de la Mission sur les Responsabilités et l'Organisation de l'Etat. L'Etat en France: Servir une Nation Ouverte sur le Monde. Mai, 1994.

colectiva, contemplados en el artículo 285 de la Constitución Política. Involucran actores estatales y no estatales y la movilización de esfuerzos alrededor de proyectos estratégicos comunes de desarrollo, en un territorio que reconozca los lazos geográficos, económicos, sociales y culturales.

Finalmente, una política de Ordenamiento Territorial tendría en cuenta al momento de determinar la división político-administrativa del territorio, aspectos como la población, importancia económica y situación geográfica, contenidos en el artículo 320 de la Constitución. Pero, el legislador condicionó la existencia de las entidades territoriales a su sola viabilidad financiera.

He aquí el instrumento ideal que le permite al Estado central sentar las bases para asignar recursos de la nación a las entidades territoriales. Este procedimiento permitiría que recursos como los provenientes del Fondo Nacional de Regalías quedasen protegidos de la negociación individual.

De esta manera, el Ordenamiento Territorial es no sólo la división político-administrativa: está directamente ligado al desarrollo. Y éstos no son dos procesos aislados y separados, como ocurre en Colombia.

9. CONCLUSIONES

Colombia ha intentado resolver el debate entre la unidad nacional y la autonomía de los territorios que la integran. La discusión ha girado en torno a definir cuál es el modelo de Estado más apropiado para

consolidar el proyecto de nación y la estabilidad de la República. La historia se ha caracterizado por una permanente lucha sobre lo que debía ser el modelo de Estado y el Ordenamiento Territorial, por un movimiento pendular entre las corrientes centralistas y federalistas.

Uno de los motivos que llevaron al país a formular una nueva Constitución Política fue la búsqueda de la reconciliación entre el Estado y el territorio, es decir, entre el Estado unitario y la autonomía regional. Transcurridos doce años de la expedición de la Constitución Política, es claro que el debate se resolvió a favor del centralismo.

El Estado centralista siempre consideró que la autonomía no era apropiada para los territorios del país y desarrolló un marco legal uniforme en el cual la autonomía se ve seriamente comprometida. El ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, se encargaron de regular todos y cada uno de los aspectos de la vida regional y local. Esto significó que competencias que por naturaleza pertenecen a las entidades territoriales se remitieran a un régimen jurídico uniforme. Se aniquiló toda posibilidad a su derecho de gobernarse por autoridades propias, es decir, de formular políticas y de rendirle cuentas a la comunidad.

El andamiaje jurídico actual convierte a los departamentos y municipios en agentes delegados del nivel central para la ejecución de recursos e implementación de políticas.

El proceso de descentralización se ve hoy seriamente comprometido por el he-

cho de haberse limitado al reparto de recursos entre la nación y el nivel territorial. El debate se centró en la bolsa de recursos y desde allí se definieron el margen de autonomía de las entidades territoriales y su organización político-administrativa.

A pesar de que la Constitución Política le propuso al país una autonomía restringida, ésta ofrecía importantes posibilidades para flexibilizar y adecuar la organización territorial a la diversidad del territorio y establecer una nueva relación entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, el establecimiento parece no estar dispuesto a replantear las relaciones de poder y de manera deliberada olvidó todas las posibilidades que la Constitución ofrecía para una organización territorial con mayor autonomía.

Como bien lo señala el doctor Augusto Hernández en su ensayo “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no conduce a ninguna parte”, “La ideología centralista obnubila y desorienta con su poderosa tradición al Gobierno Nacional. La inercia burocrática y un cierto facilismo autoritario impulsan al Gobierno presidencial a conservar un control estrecho, totalizador y poco imaginativo sobre las entidades territoriales”. Cabe la misma reflexión para quienes ejercen el poder político desde el Congreso de la República. Los nueve proyectos de Ley de Ordenamiento

Territorial presentados al Congreso se han visto frustrados por la incapacidad que ha mostrado la clase política para replantear las relaciones de poder y asumir los retos que plantea la modernidad.

Una política real de Ordenamiento Territorial implica romper con el esquema actual. Modelo que, tal como lo expresa el senador Juan Manuel Ospina, “es abordado en una perspectiva puramente funcionalista y fiscalista en donde, y para simplificar, el centro aparece con la función de pensar, el departamento con la función de coordinar y el municipio con la función de ejecutar”¹⁵. Pero todos ellos con la posibilidad de ejecutar recursos.

La ausencia de una norma superior que rija el ordenamiento en materia de descentralización impide definir criterios claros sobre competencias. La LOOT debe definir las competencias entre los niveles como condición fundamental para el ejercicio de la autonomía.

El proceso de descentralización requiere un enfoque distinto, que abarque las diferentes dimensiones de la democracia local, más allá del aspecto fiscal. Se debe propender por una nueva relación entre la política, las instituciones y el ciudadano; y por una redefinición del modelo donde el ejercicio del poder local tenga real significado en la construcción de un proyecto de sociedad para Colombia.

15. Ospina, Juan Manuel. “El reordenamiento territorial como un proceso de construcción de sociedad y ciudadanía”, en *Opera*. Universidad Externado de Colombia. 2002.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Ordenamiento Territorial. *Los Caminos del Ordenamiento Territorial: Memorias de los Foros Nacionales*, Senado de la República, Bogotá, 2001.
- Constitución Política de Colombia. 1991.
- Datar, Automne 1999, *Tout Ce Qu'il Faut Savoir sur la Loi VOYNET*, París.
- De Zubiría Samper, Andrés. "Constitución y autonomía local: a propósito del fallo de la Corte Constitucional sobre la Ley 60/93", en *Politeía* núm.17, Bogotá, 1995.
- Gigou, Jean Louis. *Une Ambition pour le Territoire*, DATAR, París, Editions l'aube, 1995.
- Gilmore, Robert L. *El federalismo en Colombia 1810-1858*, Bogotá, Coedición Sociedad Santanderista y Universidad Externado de Colombia, Tomo I, 1995.
- Grewe, Constance et Oberdorf, Henri. *Les Constitutions des Etats de l'Union Européenne*, La Documentation Française, Paris, 1999.
- Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarrollo territorial de Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita - Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Editorial Ariel, 1980.
- Ley 60 de 1993. "Ley orgánica sobre distribución de competencias y recursos de las entidades territoriales y la nación 1993".
- Ley 617 de 2000. "Ley de ajuste fiscal".
- Ley 715 de 2001. "Ley de transferencias 2001 y sistema general de participaciones 2001".
- Manrique Reyes, Alfredo. "La nueva organización territorial en la Constitución de 1991: alcances y perspectivas", en *Revista Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, núm. 556, Bogotá, 1992.
- Mission sur les Responsabilités et l'Organisation de l'Etat. *L'Etat en France: Servir une Nation Ouverte sur le Monde*, París, 1994.
- Morelli, Sandra. 1996, *La autonomía territorial en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Colección Temas de Derecho Público núm. 43.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. "El ordenamiento territorial en la Constitución de 1991", en *Revista Derecho Público*, núm. 3, Bogotá, 1993.
- Ospina, Juan Manuel. "El reordenamiento territorial como un proceso de construcción de sociedad y ciudadanía", en *Opera 2001*, Bogotá, CIPE- Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Restrepo Piedrahita, Carlos (Compilador). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995.
- Revista *Foro* núm. 43, Diciembre 2001 - Enero 2002, *Ordenamiento territorial: rumbos y tumbo*, Bogotá.
- Soto Uribe, David. "La encrucijada de la figura departamental en Colombia", en *Opera 2001*, Bogotá, CIPE- Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2001.
- Zapata, Juan Gonzalo y otros autores. *La sostenibilidad fiscal de los municipios y su relación con el proceso de gestión presupuestal*, Bogotá, DNP, 2001.