

**ANÁLISIS AL VACÍO JURÍDICO DE LA LEY ORGÁNICA DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, EN MATERIA DE LAS GARANTÍAS
CONSTITUCIONALES EN LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES EN COLOMBIA**

LINA DAYANA MOSQUERA QUIÑONES

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI
ESPECIALIZACIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL**

Santiago de Cali

2019

Resumen

Este artículo busco analizar el vacío legal que presenta nuestro Estado actualmente en todo tema relacionado con el ordenamiento territorial. Como primera medida se analiza la Constitución Política de 1991, en esta encontramos demasiadas falencias ya que se encuentra carente de legislación en el tema territorial sobre todo en la autonomía territorial de los entes territoriales para aplicar normas, ya que todo se minimiza a meramente actos administrativos o la facultad para efectuar tributos en su territorio, que se limitó sólo al Congreso.

Al momento de expedirse la ley de ordenamiento territorial, se muestra que aún se encuentran vacíos jurídicos y más que todo en la conformación de las regiones y ampliar más sobre la legislación de las entidades territoriales, en definitiva, no soluciona ninguna de los cuestionamientos para las que fue creada y por lo mismo, no termina cumpliendo los objetivos que se habían estipulado, uno de ellos la reducción de la duplicidad de funciones, y la reducción de los órganos de administración, los recursos, y la participación de estas en los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, e igualmente la adopción de un Estatuto Especial que regulara su organización y funcionamiento dentro de la estructura del Estado Colombiano.

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.

Aunado a lo anterior, nace el cuestionamiento de cuáles son las garantías constitucionales que tienen las entidades territoriales al momento de su creación en Colombia, si la existencia de ellos es importante para el desarrollo del país y que función cumplirían dentro de la estructura del ordenamiento territorial Colombiano, y si la existencia de los mismos promueven la identidad cultural, y la productividad en las zonas donde se conformen.

Palabras Claves: entidades territoriales, Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, Estado, autonomía, garantías constitucionales.

INTRODUCCIÓN

En el momento de la expedición de la Constitución Política de 1991, se pactó en su primer artículo que Colombia es un “Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales”. Sin embargo, entre líneas la Corte Constitucional estipula que “el Estado Unitario” afirma que ninguna autonomía puede ser absoluta por cuanto la misma se debe desarrollar dentro de los límites que le señalen la Constitución y la Ley.

Luego de 20 años de expedida la Constitución de 1991, con más de 19 intentos fallidos por fortalecer la institucionalidad territorial que hasta el momento había sido realmente precaria, se aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011. Esta Ley nos ayudó a que se tuviera un conocimiento más claro y un poco más amplio sobre cuáles eran las competencias que había referente a la Nación y los territorios. No obstante, los principales objetivos de esta ley eran lograr el “desarrollo institucional, el desarrollo económico territorial y que fuera ambientalmente y físicamente sostenible, mejorar el gasto público ineficiente, y por supuesto la manera de estimular la descentralización, la planeación y la gestión de las entidades territoriales”, entre otras cosas.

El Estado colombiano ha pretendido analizar las formas o herramientas de las distintas disciplinas epistemológicas de cada departamento, distrito, municipio, región, territorios indígenas y provincias, para atender estas peculiaridades en aras de instaurar una adecuada distribución de la riqueza y no sólo la revitalización del sistema democrático sino su reforzamiento.

Aunado a lo anterior, tomando como partida la actual estructura territorial se quiere lograr un perfeccionamiento en el uso y comercialización de los recursos con que cuentan los entes territoriales, en últimas, se busca una excelencia económica. En efecto, el artículo 339 de la Constitución Política, prevé para las entidades territoriales elaborar como carta programática y de manera concertada con el sector central, un plan de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

Planteamiento del Problema

Para poder plantear un mejor análisis jurídico al tema, comienzo por la identificación del problema objeto de investigación. Para lograr dicho objetivo, inicio por el proceso de conocer a Colombia como un Estado independiente y las dificultades para poder organizar nuestro territorio.

Prueba de esto es que, durante muchos años, Constitución tras Constitución, se enfrentaron los modelos de República central con el de Estado federal, disputa que finalmente terminó con la Constitución de 1886 en la que Colombia se organizó como una República unitaria con centralización política y descentralización administrativa.

La historia de nuestra organización territorial ha pasado por las siguientes dos etapas: la primera de estas tiene su inicio en 1810, cuando (...) las 15 provincias que (...) conformaban el Virreinato de la Nueva Granada (Antioquia, Cartagena, Casanare, Cundinamarca, Chocó, Mariquita, Neiva, Pamplona, Panamá, Popayán, Rioacha, Santa Marta, Socorro, Tunja y Veraguas) se fueron independizando libre y soberanamente de la Corona española; la segunda, va desde 1821 hasta nuestros días. (Ibáñez, 2007)

En la fase después de habernos independizado, se conoció como la Confederación de Provincias Unidas de la Nueva Granada, proceso que se dio entre los años 1810 y 1816 (la denominada Patria Boba) en el cual el Estado se constituyó en una confederación de pequeñas provincias sin la suficiente fuerza para sostenerse en el proceso emancipador. Por consiguiente, luego de la reconquista española y tras la independencia absoluta del Estado colombiano, entre 1819 y 1830, se constituyó en la región una Gran República o también llamada Gran Colombia (constituida por Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela) denominada como la Primera República y disuelta finalmente en 1830. (Ibáñez, 2007)

En el año de 1886, la República de Colombia se consolida, la cual posiciona al país como una organización centralizada políticamente y descentralizada administrativamente en lo funcional y territorial. Algunos de los principales avances de la Constitución de 1886 para llegar a la estructura estatal consagrada en la Constitución Política de 1991, son:

En 1954 se crean las Corporaciones Autónomas Regionales (CARS) con el objetivo de planificar el desarrollo regional.

Con la Reforma Constitucional de 1968 se contempla la posibilidad de crear divisiones territoriales diferentes a las ya establecidas en la división general administrativa. En consecuencia se piensa en la creación, en materia de desarrollo regional, de la institución fiscal, militar, pública y de planeación económica y social.

La Ley 76 de 1985 estableció las “Regiones de Planificación” (áreas metropolitanas y municipios) como divisiones del territorio nacional para la planificación y el desarrollo económico y social. Los objetivos básicos de las Regiones de Planificación se encuentran plasmados en el artículo segundo.

Colocando en conocimiento unos de las reseñas que fueron una parte del ordenamiento jurídico colombiano, podemos concluir que a partir de la divulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991, veinte años después, es sancionada la Ley 1454 de 2011, la cual intenta lograr a que podemos llegar a una descentralización que se encuentra en nuestra carta magna en su primer artículo:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus Entidades Territoriales (...).”

Aunado a lo anterior, evidenciamos que el ordenamiento territorial en nuestra Carta Magna de 1991 define como Entidades Territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (Art.286); la cual gozan de una autonomía para la gestión de sus intereses; y dentro de los límites de la constitución tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Art.287).

Con respecto a lo antes mencionado, el texto proferido por el Congreso de la República, por el cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, ha sido objeto de polémicas y críticas.

Dentro de las discrepancias que provoca se encuentran dos, de las que se desglosan varias especulaciones. La primera de ellas es sobre si la Ley 1454 de 2011 se encuentra acorde con las normas plasmadas en la Constitución Política de Colombia de 1991 en lo relacionado a la concepción del Estado. La segunda disputa que se presenta concerniente a lo que dispone esta ley, se refiere a la amplia autonomía que se otorga a las Entidades Territoriales y la Nación para negociar o pactar los límites de las regiones de gestión y planeación. Por otra parte, dentro de las críticas, que se designan así porque no evidencian asuntos de fondo sino que se limitan a mostrar errores, se evidencia la imperfecta redacción del documento que, haciendo resonancia de algunos analistas jurídicos y políticos, se debe a la presión del Gobierno sobre el órgano legislativo.

Es necesario apuntar que la mayoría de las críticas se han centrado, de manera muy acertada, en la redacción del texto. Entre ellas se destaca que la norma se presenta, en el primer artículo, como la Ley que “(...) tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano”. Este tipo de aseveración hace pensar que es la única Ley que tiene dicho objeto, lo cual es totalmente falso, pues esta es parte de un esquema de Leyes que se proponen para dicho propósito, pero no es la única. También, algunos críticos señalan que la Ley no sólo se equivoca diciendo una falsa exclusividad sobre el argumento de la producción de normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano, sino que

usa conceptos bastante ambiguos. Como ejemplo de esto se puede citar el concepto de “autonomía departamental”.

Este concepto se precisa de modo que sigue: “(...) las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y la Ley”. Esta autonomía se encuentra regulada por la buena voluntad de las partes, como ella misma explica,” (...) el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades”, y criterios de intermediación territorial y control económico entre los municipios. En otros términos, estos pactos se pueden presentar entre Municipios cercanos, dentro del mismo Departamento, y que tengan una economía Municipal parecida. La confusión se presenta cuando se piensa en los municipios de pequeñas economías que limitan a los grandes. Se considera que la Ley quiere apuntar a que la formación de regiones sólo considera a los Municipios de igual tamaño al momento de realizar asociaciones. Pero en realidad, muchos de los pequeños municipios aportan flujo económico importante a los grandes, además de otros tributos imperceptibles.

La Ley, en su primer artículo, deduce que es la única Ley que tiene por objeto pronunciar las normas orgánicas para la organización político administrativa de todo el territorio colombiano, y que el concepto de “autonomía” se presenta confuso en la medida en que se define por la buena voluntad de las partes, pero la limita en los asuntos territoriales y económicos.

Otro tema que ha causado incertidumbre en esta de investigación, con lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011, es lo concerniente a si esta Ley manifiesta de carácter concluyente a los asuntos de centralización que se tratan de eludir desde la creación de la Constitución de 1991, considerando que esta indica que Colombia debe estar descentralizada. Gran parte del cuestionamiento se atribuye en que los departamentos, dado el precepto constitucional y por la definición de descentralización, deben desaparecer para darle paso a las Regiones. Las Regiones están conformadas por departamentos que por cercanía territorial y similitud económica, logran mancomunarse para administrar y tramitar planes de desarrollo conjuntos. Según se explica en esta Ley en su Artículo 16, Primer inciso:

“(...) dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanzas en una provincia administrativa y de planeación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental(...)”

Las regiones están determinadas por las semejanzas entre municipios. Por consiguiente, se descartan los municipios diferentes pero de gran influencia. Esta perspectiva de región, la que se encuentra señalada en la Ley 1454 de 2011, pretende que no afecte la distribución administrativa de los departamentos y de esta forma deja de lado la región como solución a la centralización. Dicho de otra manera, cuando se da sustento a la organización departamental la región tiende a desaparecer y esto entra en desacuerdo a los objetivos que se plantearon para alcanzar esta ley. Cuando dicha ley busca acercar municipios con economías similares, y en cierto modo aleja los municipios que son heterogéneos

Se puede aseverar que esta ley, como sus precedentes en esta materia, ha movido viejas disputas, pero también le devuelven las ilusiones a muchas regiones abandonadas que buscan su emancipación. También abre de nuevo el debate sobre qué tan conveniente es la descentralización y si en realidad estamos en el camino correcto hacia su obtención. Se trata de una Ley que contiene dificultades de redacción, despierta polémicas sobre la repartición territorial y puede colocar en duda el criterio de los gobernantes tradicionales de muchas partes de nuestro país.

Toda esta normatividad se encuentra en un limbo jurídico, hasta tanto no se legisle al respecto.

En Colombia, existe extensa legislación y jurisprudencia relacionada con los departamentos, los distritos y los municipios.

No sucede lo mismo con las regiones y las entidades territoriales indígenas, por falta de legislación, al afirmar que al respecto, existe lo que se denomina vacío legislativo

1.1 Formulación del problema

A partir de esta concepción, surge el siguiente interrogante:

¿La falta de garantías constitucionales en la autonomía de las entidades territoriales, afecta el fortalecimiento de la estructura organizacional del Estado Colombiano?

JUSTIFICACIÓN

El presente artículo nace del cuestionamiento que me hago sobre cuáles son las garantías constitucionales nos brinda la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) adoptado por la Constitución de 1991 siendo esta de difícil desarrollo legislativo, la cual tiene una percepción de que en esta se protege el mandato Constitucional de descentralización y no es tenida en cuenta por la Ley 1454 de 2011.

Aunado a lo anterior la idea es analizar qué garantías constitucionales tiene la creación de las Regiones y los Territorios Indígenas como entidades territoriales en Colombia, el cual nos ayuda a establecer una transformación de suma importancia dentro de la Estructura del Estado que impulsa y ayuda a un crecimiento tanto social, cultural y económico en Colombia.

Este artículo lo realicé con el fin de darle respuesta a las inconformidades y cuestionamiento que me surgieron al momento de leer los artículos constitucionales 286, 287 y posterior a ello, la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Deseando dar un análisis sobre esto, teniendo en cuenta que fue construida bajo la influencia de algunos intereses políticos y que la finalidad de dicha Ley no puede estar alineado con el artículo 1 de nuestra Carta Magna.

Objetivos

Objetivo General

- Establecer la omisión constitucional que se produjo con la expedición de la Ley 1454 de 2011.

Objetivos Específicos

- Analizar la creación de las regiones y los territorios indígenas como entidades territoriales en Colombia a partir del artículo 286 de la Constitución Política de 1991.
- Determinar la estructura del Estado Colombiano a partir de la creación de las regiones y los territorios indígenas como entidades territoriales autónomas e independientes.

El Ordenamiento Territorial en la Constitución Política de 1991

Colombia en su Carta Magna de 1991, nos propone una división territorial del país. Esta nos muestra una diferencia entre entes territoriales y entidades administrativas de derecho público, las cuales son completamente diferentes a las entidades territoriales y donde adopta los elementos de distribución del territorio con la descentralización administrativa, la autonomía de las entidades territoriales y la de democracia participativa.

Cabe resaltar que esa autonomía de las entidades territoriales, tiene una limitación para poder legislar y poder expedir normatividad en el territorio, la autonomía se ejerce simplemente al momento de expedirse “actos administrativos”, lo que hace posible que un decreto presidencial o una resolución expedida por algún ministerio se imputen por encima de una norma expedida por la Asamblea departamental o un Concejo Municipal”. Lo que nos muestra una clara incongruencia, pues esta hace parte de las decisiones que toman los órganos de elección popular.

Previamente se menciona a las Regiones y a los territorios indígenas en el artículo 286 de la Constitución Política De Colombia de 1991, la cual establece que: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley”.

A su vez, el artículo 287, afirma que las Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y que podrán gobernarse por sí mismas, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Es necesario recordar que estos tributos se harían en afinidad con las características territoriales y la disposición económica de cada región.

Se observa claramente que, aun sabiendo de que existe una normatividad legal, la creación de “(...) entes territoriales como las regiones territoriales plenas (agrupaciones de departamentos), provincias plenas (agrupaciones de municipios) y entes territoriales indígenas, que también son objeto de la Legislación Orgánica de Ordenamiento Territorial, no se han podido establecer y tampoco se regulan en la Ley 1454 de 2011.” Este contexto jurídico ha sido objeto en repetidas ocasiones postergado. Puede decirse que esta postergación se debe a que dicha legislación especial lleva implícito “(...) el desarrollo de reformas internas con las cuales se daría piso jurídico a muchas figuras regionales, lo cual podría llegar a tocar circunscripciones territoriales y reestructuración de espacios políticos territoriales”. (Secretaría de Planeación, 2011)

Podemos deducir que en esta Ley Orgánica Territorial, se logra formular sociedades y acuerdos entre entidades territoriales (acto que no se asignó para la misma), no detalla con claridad la delimitación de funciones en las entidades territoriales de una manera exacta y concreta, como tampoco la legislación de regiones y provincias como entidades territoriales, y mucho menos la conformación de las entidades territoriales indígenas.

Sumado a lo anterior, esta Ley tampoco aclara en que se diferencia una región de un departamento ni cuáles son sus competencias, diferencia que es primordial para entender el actuar de las mismas. Sólo existe una Ley que habla parcialmente del tema, la cual es la Ley 715 de 2001, pero sólo se centraliza en la parte de la salud y la educación y en materia de saneamiento básico. Entonces hoy por hoy la única salida que se ha dado para mantener el funcionamiento de las mismas son leyes ordinarias de menor jerarquía y permanencia, que de hecho dan solución al problema de una manera parcial porque en conclusión lo que crean es un marco ambiguo y una diferencia de criterios. Situación que damnifica primero la gestión que realiza el sector público, pero afecta gravemente a la población en cuestiones de crecimiento económico, atención a sus pobladores tanto los internos como los desplazados y también en el cuidado y protección de los recursos naturales y medio ambiente.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se puede agregar que la falta de desarrollo de algunas disposiciones constitucionales, ha generado algunas consecuencias desfavorables ante el declive de muchas formas de integración regional que existen actualmente. Un ejemplo claro de esto es expuesto en un documento elaborado por Carrión (2009):

(...) las áreas metropolitanas, con una vasta experiencia de más de 20 años en algunas regiones del país, se vienen debilitando financieramente, presentan desarticulaciones con el sistema de planificación nacional y no se han podido volver a crear, no obstante contar con marcos jurídicos claros para su constitución. (p. 20)

De otro lado, el artículo 288, relacionado con los Principios de Ordenamiento Territorial, afirma que la “Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales (...)”

Si bien la Constitución puntualiza que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, toda esta normatividad se encuentra en un limbo jurídico, hasta tanto no se legisle al respecto; En Colombia, existe extensa legislación y jurisprudencia relacionada con los Departamentos, los Distritos y los Municipios. No sucede lo mismo con las Entidades Territoriales Indígenas. De igual forma, también deben considerarse las Regiones y provincias como entidades territoriales.

Así mismo, la Ley 1454 (2011), Por medio de la cual se expide la ley de ordenamiento territorial en Colombia, conceptualiza el tema de regionalización en Colombia, estableciendo que:

El ordenamiento territorial debe promover el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario.

En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

La Ley 1454 de 2011 deja de lado temas primordiales de una LOOT, como son el desarrollo de las funciones y estatutos de las Regiones, las provincias y las Entidades Territoriales Indígenas, dándole poca importancia al tema, sabiendo que las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) son entidades territoriales del nivel local de gobierno, que tendrían el objetivo de organizar la vida político-administrativas de los grupos indígenas de nuestro país.

Por otro lado, algunos doctrinantes, han dado su concepto al respecto, una de ella es:

Naidú Duque, en el año 2012, realiza un análisis con base en la expedición de la ley 1454 de 2011, por medio de la cual se expide la ley de ordenamiento territorial en Colombia, exponiendo sobre la misma, que era un propósito que se venía aplazando desde la expedición de la Constitución Política de 1991, pero aun así esta norma no materializó los grandes propósitos planteados para ella desde la carta magna. Ya que en primera medida, uno de estos consistía en la autorización para convertir en entidades territoriales las tres alternativas descritas en la Constitución, como es el caso de las Provincias, las Regiones y las Entidades Territoriales Indígenas, así como la autorización para crear nuevos departamentos.

De estos propósitos el único que quedó plasmado en esta norma fue el último, ya que en relación con las demás categorías la ley entrega la responsabilidad a otra ley para que reglamente la creación de Regiones y de Entidades Territoriales Indígenas, sin satisfacer las necesidades del país con su creación y desarrollo en dicha ley.

Por su parte, Jaime Vidal Perdomo, desarrolla la tesis, UN MODELO REGIONAL, INTERMEDIO ENTRE EL FEDERALISMO Y EL CENTRALISMO, el cual posee dos líneas principales: la española y la francesa. Donde afirman que las bases de cada una de ellas son conceptos jurídicos diferentes. En el caso español dan reconocimiento a grupos humanos identificados a lo largo de la historia del derecho a la autonomía, mientras que en el francés, sigue prevaleciendo el criterio del departamento y la región como divisiones territoriales del Estado o de espacios donde prospera la descentralización administrativa.

Lo anterior nos permite constatar que, las Corporaciones Autónomas Regionales y de las regiones económicas, CORPES, siendo establecimientos públicos o de divisiones de Planeación Nacional se acercan al recorrido que ha cumplido Francia y están lejos de la figura de las Comunidades Autónomas españolas.

Establece que la Constitución quiere que la región se cree a partir de los actuales departamentos que tienen mayor entidad sociológica de la que se suele atribuir y que es posible que con el tiempo, haya lazos con otros departamentos para que nazcan verdaderas regiones y que la eliminación de las CORPES, desvió el proceso para que se hubiera facilitado la adaptación a el concepto de región como ayuda al desarrollo de la organización territorial en Colombia.

Origen de la garantía constitucional

El origen de garantía constitucional suele imputarse a Carl Schmitt ⁸ y se inicia con el sistema constitucional de Weimar. La constitución del Estado Colombiano incluía un catálogo de derechos y libertades cuya eficacia jurídica, a excepción del principio de igualdad, quedaba postergada a una regulación legal posterior. Por otro lado ocurría con diferentes instituciones de Derecho público o privado, cuya existencia y mantenimiento se derivaba de su afianzamiento constitucional pero esta regulación señalaba al legislador. Frente a esta situación, se negó el carácter normativo de estos preceptos constitucionales, al considerarlos vacíos y carentes de valor o transcendencia práctica, lo que suponía que, en un claro ejercicio de positivismo, tales derechos, libertades, instituciones e institutos quedaban a la libre disposición del legislador democrático. (Parejo Alfonso, L. 1981).

Carl Schmitt subrayaba que la garantía institucional es por esencia limitada, existe sólo dentro del Estado y se basa no en la idea de una libertad ilimitada en principio, sino que afecta a una institución jurídicamente reconocida, que es siempre cosa circunscrita y delimitada, al servicio de ciertas tareas y ciertos fines, aun cuando las tareas no estén especializadas en particular, y sea admisible una cierta universalidad del círculo de actuación. (Schmitt, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.)

Por lo tanto, Carl Schmitt, adoptando una posición más próxima al iusnaturalismo dirigió sus esfuerzos contra la espléndida libertad de configuración que, probablemente por la deficiente formulación de los preceptos y sin una real intención constituyente, la Constitución reservaba al legislador intentando recortar el poder de este órgano.

El punto de partida es la inadmisibilidad del resultado a que conduce la interpretación y aplicación del texto constitucional a partir de sus propios términos, es decir, del vaciamiento de todo contenido constitucional a las libertades públicas y las determinaciones organizativas básicas. En tanto permanezca la confianza en el legislador y el Estado legislador, cabe la posibilidad de conformarse con la garantía genérica de la libertad, dejando lo restante en manos de la ley ordinaria. Pero en cuanto cesa esa confianza, aparecen nuevas garantías, que no tienen ya por objeto la salvaguardia de la libertad misma, sino de normas e instituciones protectoras dirigidas a la defensa de dicha libertad. (Parejo Alfonso. *Ob. Cit.*, p. 21).

Todos los mecanismos de garantía, una vez estén inmersos en la constitución política y que estén figurando como instituciones reconocidas, y organizadas, serán así los cimientos de un sistema imprescindibles de la libertad el cual darán paso a verdaderos derechos subjetivos que determinen la eficacia constitucional frente a los contenidos mínimos de las instituciones donde modula el legislador ordinario.

Las garantías institucionales dependen íntegramente en las regulaciones constitucionales notables para el orden de la libertad donde su contenido normativo es dirigido para asegurar el orden y el permisivo de excepciones al mismo, así como en la diferencia de rango y eficacia entre ambos contenidos.

De esta forma la autonomía municipal, logra – mediante su separación teórica- resolver la tensión interna inmanente al mismo entre el reconocimiento y la protección de la autonomía y su aparente disolución en la remisión de su conformación al legislador ordinario, otorgando un mayor valor y consistencia al primer extremo de esa tensión, que – por demás- es típica de todos los preceptos expresivos de garantías institucionales. (Parejo Alfonso. Ob. Cit., p. 22.)

La garantía constitucional pretende conseguir la protección de las entidades locales más allá de cualquier mecanismo y cualquier derecho conocidos constitucionalmente y que sirven para ser aplicable a la protección.

Por lo tanto, el fin que se pretende con la garantías son las de brindar una protección constitucional ante un legislador ordinario, esto conlleva a la oposición a otros poderes de cometer excesos, regida por los principios de proporcionalidad y de privación de las arbitrariedades en las relaciones entre administraciones públicas.

Aunado a lo anterior, la garantía constitucional es inspirada en los principios de proporcionalidad y de privación de las arbitrariedades en las relaciones entre administraciones públicas. Parejo Alfonso. Ob. Cit., p. 37.

Bases constitucionales del ordenamiento territorial colombiano

Al hablar de las bases constitucionales de nuestro Estado, tomamos como base fundamental del ordenamiento territorial a la Constitución Política de Colombia, no obstante, no se pretende abarcar toda la normatividad constitucional que nos habla con respecto a la organización de una entidad territorial, de tal manera, se debe priorizar los dos principios básicos para la organización territorial, los cuales son el principio unitario y el principio de autonomía de los entes territoriales.

El primer artículo de la Constitución nos conceptualiza que Colombia es “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”⁴⁰, lo que se completa con lo establecido en el Título XI constitucional sobre la organización territorial, que consta de cuatro capítulos: el capítulo 1 “De las Disposiciones Generales” (artículos 285 al 296), el capítulo 2 “Del Régimen Departamental” (artículos 297 al 310), el capítulo 3 “Del Régimen Municipal” (artículos 311 al 321) y, finalmente, el capítulo 4 “Del Régimen Especial” (artículo 322 al 331) que trata de los Distritos Especiales, las Entidades Territoriales Indígenas.

De lo anteriormente planteado podemos deducir que de ahí se desencadena la facultad de autonomía a las entidades territoriales; la atribución de autonomía a las entidades territoriales; el fortalecimiento económico de los entes territoriales; asimismo conocemos la definición de municipio como eje fundamental del Estado; y por último, la consagración de un modelo de democracia participativa.

Los constituyentes optaron por la forma unitaria pero acompañada de autonomía territorial, y no cabe duda que esta nueva fórmula para la organización del Estado genera una serie de tensiones entre ambos principios.

Son entidades territoriales los departamentos – que es el nivel intermedio de la división política administrativa en el ordenamiento territorial colombiano-, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución Política y la ley (artículo 286 CP).

Las entidades territoriales anteriormente mencionadas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, tienen los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, establecer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (artículo 287 CP).

La jurisprudencia constitucional ha recalcado que el principio de autonomía tiene unos puntos mínimos que permiten a los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, “el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. También encontramos la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que manejan.”

Por lo anterior, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (artículo 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local.

En la Sentencia C-894/2003 la Corte Constitucional señaló que la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, “lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la

autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional,

Según sea el caso. Para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas”. **Robledo Silva, P. (2008). El panorama territorial colombiano, Revista Derecho del Estado, núm. 21, 185.**

Desde otra perspectiva, la Corte ha señalado que “el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (arts 288 y 311).⁴⁵ Por esa razón, la jurisprudencia ha puntualizado que “la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador”. Así, ha dicho la Corte, “... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.” **Sentencia C-535/1996.**

En este sentido, y con el fin de entender esta concepción del núcleo o reducto indisponible por parte del legislador, conviene sin duda tener en cuenta la postura de Solozábal Echavarría “La protección que la Constitución confiere a la institución afectada por su reconocimiento puede establecerse en términos cuantitativos, y entonces la preservación del núcleo esencial se entiende como un reto al que no puede alcanzar la sustracción de los rasgos normales o previos de la institución por la regulación del legislador, a quien se le impide el vaciamiento de la misma, o, en términos cualitativos, de modo que lo que se veda al legislador es una normación desfiguradora o desvirtuadora de los rasgos típicos de la institución, con independencia del número de los elementos de la misma que resulten afectados”. **Solozábal Echevarría, J.J. (1991).La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales.**

Al señalar la importancia y trascendencia de la inserción del principio de autonomía territorial en el ordenamiento jurídico y sus consecuencias en la concepción de las relaciones entre el poder central y los poderes periféricos, se encuentra que a partir de la Constitución de 1991 estas relaciones no podían seguir examinándose exclusivamente bajo la óptica del principio de jerarquía, sino por el contrario bajo la idea de competencia.

Es cierto, como ya mencionamos previamente, que la autonomía territorial está reconocida en el texto constitucional en forma de principio fundamental. El artículo 1º de la Constitución Política establece los diferentes principios bajo los cuales estará organizado el Estado y es allí donde los entes municipales tienen el primer fundamento de su propia autonomía.

En el mencionado precepto constitucional se encuentra un juego de varios principios que van a construir un fundamento esencial para la organización del Estado y, en ese orden de ideas, el principio de autonomía hace parte de ese juego ejerciendo un rol principal en el campo de la distribución territorial del poder. De manera que los poderes generales del Estado no podrán ser ejercidos en su totalidad por la administración central, deberá existir una distribución del poder en la que participen las distintas entidades territoriales autónomas. Es decir, la Constitución Política consagro una serie de materias que serán competencia de las entidades territoriales y otras que serán competencia del Estado central; así mismo, dispuso que sería la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) la encargada de asignar las competencias normativas a las entidades territoriales, es entonces el principio de autonomía territorial el garante del equilibrio entre las competencias de la Nación y las de los entes territoriales.

Frente al ordenamiento territorial y la descentralización, el regionalismo logró establecer la idea de las entidades descentralizadas autónomas y el traspaso de competencias, recursos y funciones. Para cumplir sus objetivos, el municipio y el departamento, deben diseñar y ejecutar políticas públicas en los diferentes aspectos (agua potable, salud, educación básica, medio ambiente, obras públicas, etc), las cuales se aplican dentro de un territorio específico. La coordinación de las políticas al interior de cada nivel es un imperativo, pero en todo caso siguen una lógica territorial; es decir están diseñadas en función de las prioridades políticas, económicas y culturales establecidas para el desarrollo de la respectiva región.

Por consiguiente, el ordenamiento territorial y la descentralización se encuentran relacionados. La descentralización territorial le da contenido a la idea de la autonomía territorial, pues establece el traslado de competencias, servicios y recursos a cargo de las entidades territoriales.

Igualmente, el ordenamiento territorial requiere descentralización territorial y fortalecimiento de la autonomía regional y local, así como formas de organización y planificación del territorio al interior de las mismas entidades territoriales (descentralización intraterritorial). Al respecto, con la aprobación de la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, se fija la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales que serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que existe una tendencia a reservar al poder central los asuntos que están especialmente relacionados con el ejercicio de la soberanía o que implican directamente al conjunto de la comunidad política; como por ejemplo la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, la determinación de áreas limitadas en uso por

seguridad y defensa, etc. Es decir, son temas que requieren ser atendidos desde una óptica general porque afectan los intereses de toda la Nación y porque de su efectivo ejercicio depende en buena medida la organización política, cualquiera que sea el modelo de Estado: federal, regional, autonómico o unitario.

Entonces, las competencias enunciadas anteriormente son a grandes rasgos las competencias que les corresponden al poder central, mientras que para las entidades territoriales como los departamentos y municipios la Constitución hace un reparto exhaustivo de competencias, aunadas a las competencias que les atribuye el legislador. Sin embargo, el artículo 286 de la Constitución señala que a las provincias y las regiones la ley les podrá dar el carácter de entidades territoriales, y a su vez, su respectivo régimen competencial, circunstancia que no se vislumbró en la Ley 1454 de 2011 en relación con el régimen competencial.

Es preciso resaltar que la Constitución por ser la Norma Suprema del ordenamiento jurídico no sólo atribuye competencias al poder central y a los entes territoriales sino que es el fundamento de todo el ordenamiento territorial, esto significa que el poder de las entidades territoriales no es anterior a la Constitución; por el contrario, aparece con ella, es su fuente.

Galán Galán, A. (2001). Potestad normativa autónoma local. Barcelona: Atelier.

La Corte Constitucional, como máximo guardián de la Constitución, tiene como obligación impedir la vulneración de la autonomía de los entes territoriales, y para lograr este cometido otorgó a los derechos contenidos en el artículo 287 el calificativo de núcleo esencial o reducto mínimo indisponible de la autonomía territorial en Colombia. Es decir, el juez constitucional percibió la necesidad de determinar con claridad el contenido mínimo del principio de autonomía territorial, su núcleo esencial, aquella porción irreducible de autonomía que debe ser respetada por todos los poderes públicos en especial por el legislador, evitando que este suprima y vacíe su contenido. **Robledo Silva, P. Ob., cit.,p. 183.**

Pronunciamiento de la Corte Constitucional Sobre la Ley 1454 de 2011

La ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), ha sido objeto de muchas demandas ante la Corte Constitucional, donde el principal motivo es el limbo jurídico y la escasa normatividad reglamentaria con respecto a las regiones como entidades territoriales y a las entidades territoriales indígenas, según lo dispone el artículo 307 y 329 de la Constitución:

Artículo 307: “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.”

Las regiones administrativas conformadas en el artículo anteriormente citado, pueden solicitar posteriormente ser declaradas como entidades territoriales en cualquiera de las cuatro modalidades legales establecidas en la Constitución, llenando los requisitos que se requieren para cada una en particular.

Artículo 329: “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

PARÁGRAFO. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.”

Los resguardos indígenas son los territorios demarcados por el Gobierno Nacional para que los habitantes autóctonos del país, mal llamados indígenas, habiten con sus familias y tengan asiento sus autoridades.

Es bueno recordar que para acogerse a las leyes y jurisdicción de los cabildos indígenas es requisito sine qua non estar viviendo en la comunidad y desempeñar sus actividades allí mismo o por la delegación de la comunidad. Recuérdese el castigo al senador Peñacué por las autoridades de su cabildo, en consideración a que no obstante no vivir dentro de él se encontraba en la Capital de la República por delegación o en representación de sus pares. Delitos y contravenciones cometidos por sus miembros son juzgados por los cabildos y sancionados allí mismo por sus leyes y códigos especiales.

Igualmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2012 señala a la norma como una: “regulación precaria y remisoria de las regiones como entidades territoriales” configurando una omisión legislativa absoluta, la corte señaló: “el Congreso incurrió en una omisión legislativa absoluta al no desarrollar en dicha ley los contenidos establecidos en los artículos 307 y 329 de la Constitución Política de 1991 los cuales se refieren respectivamente a un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales, así como de las entidades territoriales indígenas.

El fundamento que se tiene de la inconstitucionalidad de la demanda, se debe a que en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, no se reguló todo lo relacionado con la definición de Región, la cual fue incluida en la Constitución política de 1991 en calidad de ser una posible parte de las entidades territoriales en Colombia. Sumado a esto se encuentran diferencias entre la Constitución y la Ley Orgánica, en todo lo relacionado con la creación de las regiones y las entidades territoriales indígenas; por último el demandante denuncia vicios de procedimiento al momento de crear la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en la cual acarrea su inconstitucionalidad.

Conclusiones

Lo que busco con este artículo, es colocar en conocimiento el vacío legal que aún tenemos sobre la organización de nuestro territorio. Se han evidenciado falencias que tiene la regulación sobre el ordenamiento territorial en nuestra Carta Magna, principalmente en todo lo relacionado con la autonomía territorial de los entes territoriales.

Se evidencia también que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial expedida en el 2011, no satisface a nuestro país y sigue afectando nuestras tradiciones coloniales y ancestrales pues no se tienen en cuenta el desarrollo territorial, la creación de las Regiones y la autonomía de las entidades territoriales indígenas.

Ahora bien, para poder determinar cómo se encuentra en el ordenamiento jurídico colombiano consagrada la autonomía municipal, con base en la teoría de las garantías constitucionales, debemos establecer parámetros de cómo debe ser la intervención de las personas competentes en esta materia. Es decir, según la teoría de las garantías constitucionales, el legislador está llamado a crear y a implementar las instituciones garantizadas, pero siempre respetando su contenido esencial.

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, siempre dentro de los límites de la Constitución y la ley, y en virtud de dicha autonomía serán titulares de una serie de derechos. Asimismo, le ordena al legislador fijar las competencias de los entes territoriales, de sus órganos de gobierno y administración.

Sin embargo, el núcleo o contenido esencial de la autonomía territorial, que está determinado en la Constitución (artículo 287), se convierte en un instrumento de doble funcionalidad, por una parte, en defensa de la institución para evitar que el poder legislativo la suprima y vacíe su contenido, y por otra, en garantía de un contenido competencial mínimo para los entes locales. No obstante, como es

Principalmente a través de la LOOT que debe desarrollarse el contenido de la autonomía municipal, se debe permitir al legislador una intervención en su justa medida, de manera que dé forma a la institución garantizada.

En este orden de ideas, cabe precisar que si bien es cierto, que el proceso de concreción de las competencias locales o municipales depende del legislador, no es conveniente que el legislador regule de forma minuciosa y detallada por medio de la atribución de competencias todos los intereses locales, puesto que, en esta medida, el campo de decisión propia de los entes territoriales se podría ver sometido a un progresivo vaciamiento.

La Ley 1454 de 2011 no creó nuevas clases de entidades territoriales ni descentralizó las competencias entre los niveles del Estado, solo propuso el progreso y crecimiento de nuevas clases de entidades territoriales que se

asociaron, proyecto que no está consagrado en nuestra Carta magna, para esta norma. Aunque esto puede verse como algo que contribuye al mejoramiento entre las entidades territoriales, la Ley 1454 de 2011 es una Ley que en el fondo, sus contenidos están lejos de mostrar las intenciones constitucionales establecidas para esta norma.

Aunado a lo anterior a raíz de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no se logró los objetivos que se tenían con respecto a esta, la cual era constituir en entidades territoriales las descritas en nuestra Carta Magna, las cuales son las Provincias, las Regiones y las Entidades Territoriales Indígenas, así como la creación de nuevos departamentos. El único objetivo que quedó plasmado en esta Ley, la de creación de nuevos departamento, con las demás, la Ley delega la responsabilidad a otra Ley para que reglamente la creación de Regiones y de Entidades Territoriales Indígenas.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Art. 1. República de Colombia. Bogotá DC.
- Carrión Barrero, G. A. (2009). Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994. Desafíos, 20.
- Cartilla de descentralización y entidades territoriales - Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. Bogotá D.C., (2011).

- Castro, Jaime (2009). Los Municipios y Bogotá, en Foro Gobernabilidad Regional, Debates de Gobierno Urbano. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Copello, Alberto Maldonado (2011), La ley de ordenamiento territorial es una farsa, La razón política, recuperado en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas27/2099-maldonado.html>.
- Corte Constitucional, Sentencia C-489/12, jun. 27/12, M. P. Adriana María Guillén Arango.
- Duque Cante, Naidú (2012) particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Analista político, Bogotá, v.25, n.76, recuperado en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052012000300010.
- Duque Cante, Naidú. Particularidades De La Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial - Análisis Político (2012).
- Ibáñez, Jairo. Derecho Constitucional Colombiano. Legis. Bogotá. 2007.
- Ley 76 de 1985. (08 de octubre de 1985). Diario Oficial No. 37.186, Art.3: Congreso de la República.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ley 1454 de 2011) recuperada en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=M0t7MuBn8J8%3D&tabid=1667>.
- Ministerio de educación Nacional. (2018). Entidad Territorial. Obtenido de [mineduccion.gov.co](https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-82749.html): <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-82749.html>
- Ministerio de educación Nacional. (2018). Entidad Territorial. Obtenido de [mineduccion.gov.co](https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-82749.html): <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-82749.html>
- Procuraduría General de la Nación y IEMP. (2011). Cartilla de descentralización y entidades territoriales. Obtenido de Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales:<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>
- Procuraduría General de la Nación y IEMP. (2011). Cartilla de descentralización y entidades territoriales. Obtenido de Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales:<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>
- Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (2014). «Estado». Diccionario de la lengua española (23.ª Edición). Madrid: Espasa. ISBN 978-84-670-4189-7.
- Secretaria de Planeación. (2011). Análisis de alternativas institucionales de coordinación regional. Secretaria de planeación. Obtenido de [sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co): <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/Documentos/PA002-1AnálisisAlternativasInstitucionales.pdf>
- Sentencia C-478-92, Corte Constitucional - Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-6564. (1992)

- Territorio indígena y gobernanza. (2006). Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Obtenido de ¿Qué es una ETI?: http://www.territorioindigenaygobernanza.com/col_06.html
- Vidal Perdomo, Jaime. “La Región en la Organización Territorial del Estado” Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2001
- William Guillermo J. (2011), Tres inconsistencias de la Constitución del 91 frente al tema territorial. Revista Prolegómenos - Derechos y Valores pp. 251 – 262.
- Zuluaga, R. (2009). La organización territorial en la constitución de 1991 ¿Centralismo o Autonomía? Editorial Ariel. Bogotá. P. 20.
- Parejo Alfonso, L. (1981). Garantía institucional y autonomías locales. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.