

Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano¹

Municipal deficit and complex circulation of the territorial associativity figure. Comparative reading to understand the Colombian case

Recibido: 27 de agosto de 2015 - Revisado: 22 de diciembre de 2015 - Aceptado: 12 de enero de 2016

Giorgia Pavani²

Liliana Estupiñán Achury³

Resumen

El artículo aborda el proceso de adopción y precario desarrollo del principio de la asociatividad territorial. Para ello, estudia de forma previa algunos Estados europeos caracterizados por el máximo reconocimiento de la democracia y la autonomía local y por el impulso de dinámicas de cooperación territorial o de fusión o supresión de sus entidades territoriales. Se observa que ante la crisis económica, el déficit fiscal o la imposibilidad de cumplimiento de los postulados constitucionales y legales, además de la ausencia de capacidades institucionales y económicas, surgen diversas propuestas de fusión, supresión, asociatividad o cooperación de las entidades territoriales. Las posibilidades de fusión o supresión generalmente presentan mayor resistencia ante el posicionamiento histórico de la democracia y la autonomía local.

Palabras clave

Municipios, democracia local, autonomía local, cooperación territorial, asociatividad territorial, fusión, supresión.

Abstract

The article discusses the adoption process and precarious development of the principle of territorial associativity. To do this, it previously studies some European states characterized by the highest recognition of democracy and local autonomy and the dynamic momentum of territorial cooperation or merger or abolition of their territorial entities. It is noted that faced with the economic crisis, the fiscal deficit or the inability to comply with the constitutional and legal principles, in addition to the absence of institutional and economic capacities, various proposals of arise of merging, deletion, partnership or cooperation of local entities.. The possibilities of merging or suppression generally have greater resistance to the historical positioning of democracy and local autonomy.

Keywords

Municipality, local democracy, local autonomy, territorial cooperation, territorial associativity, merger, suppression.

¹ Artículo resultado del proyecto de investigación titulado: "La transformación de los Estados unitarios en América Latina", adscrito al Grupo de Investigación en Derecho Constitucional Nacional y Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

² Profesora titular de Derecho Público Comparado de la Universidad de Bolonia, Bolonia, Italia. Doctora en Derecho Constitucional de la misma universidad.

Correo electrónico:
giorgia.pavani@unibo.it

³ Profesora titular de Derecho Constitucional y Régimen Territorial de la Universidad Libre, Bogotá, Colombia; y Coordinadora del Centro de Estudios Constitucionales y de Teoría del Estado-CEC, Colombia. Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia, magister y abogada de la Universidad Libre.

Correos electrónicos:
lilianaea@hotmail.com;
liliana.estupinana@unilibrebog.edu.co.

Para citar este artículo use: Pavani, G., & Estupiñán, L. (2016). Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 16(30), 21-50.

Introducción

La ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) legó los principios que irradian el ordenamiento territorial en Colombia y sobre los cuales se debe construir toda la legislación y la reglamentación posterior, entre otros, los principios de soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad, equidad territorial, diversidad, gradualidad, flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, responsabilidad, transparencia, equidad social, equilibrio territorial, economía, buen Gobierno y multietnicidad. Pero de manera especial, incluyó un principio que sin duda es el pilar fundamental de la nueva normativa orgánica: la asociatividad, definida como una instancia de integración territorial para efectos de producción de economías de escala, sinergias y alianzas, destinadas a propiciar el desarrollo económico, la prestación de servicios y de todas aquellas tareas comunes, que podrían dar mejor resultado desde una perspectiva de colaboración y apoyo.

Dicha apuesta territorial, refleja en parte el poco interés que tiene el Estado colombiano de crear nuevos entes territoriales. De hecho, una normativa posterior a la ley orgánica referida, complejizó el número de requisitos para efectos de la creación de nuevos municipios (ley 1551 de 2012), situación a la que se suma la debilidad de las finanzas territoriales tanto en el nivel intermedio de Gobierno como en el local, y la consabida imposibilidad de cumplir con todas las tareas encomendadas por la Constitución y las diversas normas de distribución de competencias.

Todo esto propició un escenario para el posicionamiento de los diversos procesos de asociatividad territorial, según la idea de que con ellos se realiza con más “eficiencia”, “austeridad” y con lógicas de colaboración, lo que antes era de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En otras palabras, a partir

de esta nueva norma orgánica, los principios de descentralización, subsidiariedad y asociatividad se deben desarrollar de modo integral y preferente.

Surgen entonces varias preguntas: ¿la asociatividad es un principio eminentemente colombiano? ¿Asociatividad como sinónimo de descentralización? ¿Forma parte de la nueva tendencia de la organización territorial colombiana? ¿Aparece de manera exclusiva con la ley 1454 de 2011 o LOOT?, en caso de ser anterior, ¿qué tan exitoso e interiorizado está el principio en el componente de la descentralización colombiana? ¿Qué tanta influencia y éxito tiene la figura en otros contextos?

El presente artículo revisará el uso de alianzas estratégicas territoriales en algunos países europeos, que si bien se caracterizan por el componente de la democracia y la autonomía local, han tenido que ceder, algunos con más éxito que otros, al tema de la asociatividad y la cooperación, ante la eminente crisis económica de la Unión Europea y de varios de sus Estados miembros. Es evidente que la circulación de esta tendencia europea, ya está en Colombia a pesar de la variación de la institución ante las diferentes necesidades territoriales, hoy marcadas por el pluralismo territorial y los ingentes pedidos de autonomía de los territorios.

Tradición europea de municipalización y autonomía local

Los entes locales europeos han sido objeto de varias formas de intervención de racionalización funcional y estructural. En el primer caso, se trata de formas de colaboración organizativas y de gestión entre entes locales para unir y optimizar el desempeño de sus funciones. En el segundo, se trata de soluciones de reorganización global del Gobierno local y revisión del territorio y de las instituciones que allí actúan. A veces, las primeras han sido propedéuticas a las segundas; otras, el fracaso de fusiones o

uniones de entes locales ha abierto paso a instrumentos más “ligeros” de cooperación entre municipios.

De modo más o menos intenso, estas dinámicas han afectado la autonomía de los entes locales de muchos países europeos y, en particular, de los municipios, por su número elevado que, en algunos casos, se ha transformado en un fenómeno casi patológico (como Francia con sus casi 37.000 municipios, lo que es una excepción en el panorama europeo y por sí sola representa casi la mitad del total de municipios de Europa).

Ello se debe a razones históricas y culturales que mancomunan la mayoría de los países europeos: en la “Edad de los municipios” (entre los siglos XI y XIII), las ciudades se convirtieron en formaciones políticas importantes y adquirieron de nuevo el poder perdido durante la Edad Media. Este movimiento cultural se quedó en el ADN de los Estados y hoy la autonomía local es un principio constitucional reconocido –aunque de maneras diferentes– en casi todos los Estados miembros del Consejo de Europa¹.

La convergencia sustancial hacia principios fundamentales del autogobierno local deriva de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, cuyo artículo 2 establece que “el principio de la autonomía local debe ser reconocido a nivel legislativo y, de ser posible, en la Constitución”². Muchas constituciones reconocen la autonomía local como principio cardinal (*selbstverwaltung*, artículo 28 de la Carta fundamental alemana de 1949; artículo 114 de la Constitución italiana; artículo 137 de la Constitución española...) y los municipios como entes que simbolizan el nexo entre sociedad y Estado, interpretan sus necesidades y concurren a representar las diferentes culturas locales. Esas constituciones obligan a los entes intermedios de Gobierno (*länder* en Alemania, comunidades autónomas en España, regiones en Italia) al respeto de la autonomía de los

entes locales; de lo contrario, los respectivos tribunales constitucionales intervienen para sancionarlos.

El reconocimiento de la autonomía local por un lado, refleja tradiciones históricas y culturales europeas y es un “formidable instrumento de aprendizaje de la democracia”³; por otro, ha sido la causa del número muy elevado de municipios y otros entes locales (como la provincia, la *freguesia*, el condado, etc.) que han contribuido al aumento del gasto público. Siempre ha habido tensión entre la autonomía de los entes locales y la eficacia (además de la eficiencia y economicidad) de su acción administrativa. Hoy este tema es muy vigente debido al actual contexto económico y financiero que involucra a todos los Estados europeos aumentando el empleo de instrumentos de cooperación.

El Gobierno local y la figura de la fusión.

En general, las críticas a la división extrema del territorio en “micromunicipios”, tienen estos presupuestos: muchos municipios pequeños constituyen un daño para Hacienda, comportan una multiplicación de las estructuras administrativas y hacen los servicios ineficientes e ineficaces porque difícilmente consiguen satisfacer del todo las exigencias de la colectividad (piénsese en particular, en la sanidad, la educación y otras prestaciones sociales por las que a menudo es necesaria la colaboración entre municipios). Estas razones han llevado a algunos legisladores estatales a suprimir niveles de Gobierno o reducir drásticamente su número, al emplear instrumentos como la fusión.

El nivel de Gobierno local más criticado y “en peligro” frente al escenario de la crisis es la provincia. Hemos asistido a tentativos de sustitución funcional por medio de nuevos entes asociativos y, después, a su regreso en la escena institucional (véase España); así como a transformaciones profundas en espera de reformas constitucionales futuras (véase Italia)⁴.

Desde el punto de vista de la coherencia con la Constitución, es menos problemática la fusión de los municipios, respecto de la supresión total de un nivel de Gobierno. En general, los entes locales gozan de una garantía constitucional para su supervivencia, pero no de un derecho de existencia como entidades singulares.

Sin embargo, los proyectos de fusión son obstaculizados, más que por argumentos jurídicos, por resistencias debidas a razones etnológicas, sociológicas y políticas. Justamente la tradición histórica de los entes locales —y en especial del municipio— lleva a la sociedad a identificarse con su administración municipal y desconfiar de uniones que quieren hacerla desaparecer. Esta afición hacia el municipio representa una de las causas principales del fracaso de las fusiones y de las uniones de municipios dirigidas a las fusiones, como lo demuestra el caso francés. En Italia también se han realizado varios intentos de supresión o fusión, sin que se haya alcanzado nunca una solución compartida. En cualquier ejemplo, las razones políticas son fáciles de adivinar: fusionar los entes locales conlleva la reducción del número de cargos electivos.

Solo en algunos casos la disminución del número de entes locales ha tenido éxito. En Alemania, dos grandes reformas territoriales condujeron a la reducción de los entes locales mediante la unificación y la fusión: en los *länder* occidentales, este proceso empezó en los años setenta y llevó a una merma de casi 2/3 de los municipios (con una supresión de alrededor de 17.000) y de la mitad de los distritos (unos 200 menos); mientras que en los *länder* orientales inició en la década del noventa y se enmarcó en el escenario más amplio de la reunificación de dos Alemanias divididas por razones ideológicas y políticas (Alemania del Este —República Democrática Alemana— y del Oeste —República Federal Alemana)⁵. En el Reino Unido también las reformas de los años setenta y ochenta bajaron drásticamente la ci-

fra de los entes locales que, en la actualidad, consta de cerca de 500 entes.

En algunos países las reformas territoriales y la contracción del guarismo de entes locales son el resultado de decisiones supranacionales, como fue en Portugal⁶ y Grecia⁷.

En 2011, Portugal fue obligado a adoptar una reforma impuesta por sus “acreedores internacionales”: el 17 de mayo, en el marco del Programa de asistencia económica y financiera, se firmó el *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* que fijó una reorganización de la administración local para reducir el gasto público (en su punto 3.44 el *Memorandum* establece que hay que “reorganizar la estructura de la administración local”). El primer acto de la estrategia de reorganización fue la aprobación de la ley 22 de 2012 del 30 de mayo, cuyo objetivo esencial es la aminoración del número de entes locales, y especialmente de las *freguesias* (para ellas, la reducción obligatoria, mientras que los *municípios* pueden decidir si aceptan o no los incentivos para fusionarse o unirse)⁸.

En Grecia también el *Memorandum* firmado el 2 de mayo de 2010⁹ instauraba el deber de reformar (mejor dicho: reducir mediante la fusión) los entes locales. Este *Memorandum* no ha sido ratificado como un tratado internacional, sino como un acuerdo de derecho privado cuya ejecución se ha realizado con leyes del Parlamento griego (pasando del “Programa Kapodistrias” al “Programa Kallicrates”), mediante las cuales se ha mermado la cifra de municipios de 1.034 a 370.

A parte de los ejemplos mencionados, los intentos de unir los entes locales a menudo fracasan porque siempre han prevalecido las razones jurídicas y las políticas ya comentadas. No obstante, esta solución ha vuelto recientemente a ser usada para disminuir el gasto público y salir de una crisis económica que está llevando a algunos Estados a la quiebra.

Autonomía local y las formas de cooperación.

Por lo que se refiere a las “formas de cooperación” entre entes locales, hay que intentar antes definir las, aunque sea con una mera estipulación. Esta locución se refiere a los modos de relación que permiten compartir funciones o estructuras entre los entes interesados. Se utiliza esta fórmula, porque es más amplia respecto de “formas asociativas”.

El empleo de las formas de cooperación entre entes locales se ha hecho (y todavía se hace) por diferentes motivos. Cuando los intentos de aminorar el número de entes locales no ha tenido éxito, a menudo se ha intentado como segunda opción esta vía, para racionalizar por lo menos el ejercicio de las funciones administrativas. Otras veces, las mismas soluciones han sido adoptadas para facilitar un primer acercamiento de los entes locales con la perspectiva de una fusión de los mismos. En otros casos, estos instrumentos han sido usados sin finalidades ulteriores, solo para hacer más eficiente la acción administrativa de entes que no serían capaces de satisfacer autónomamente todas las necesidades de las colectividades respectivas.

Respecto de las decisiones drásticas de eliminar (total o parcialmente) algunas categorías de entes, las formas de cooperación parecen menos invasivas y más garantistas de la autonomía local. Además, las prefieren aquellos que consideran que la supresión de los entes locales no es la mejor respuesta para reducir el gasto público. A favor de esta tesis se argumenta que, por un lado, la eliminación de un ente no comporta la desaparición de la población de referencia, a la que hay que proporcionar igualmente los servicios; por otro, la disminución de los costos derivados de la abolición de los órganos de Gobierno es con frecuencia poco significativa.

Se podría considerar ya una primera forma de cooperación muy “ligera”, la reunión

de los entes locales en asociaciones de derecho privado representativas de sus intereses, mediante las cuales los entes locales entran en contacto con el Gobierno intentando influenciar la agenda sobre temas de interés local, como la Asociación Nacional de Municipios Italianos (que reúne hoy a 7.300 municipios, representativos del 90 % de la población), la Federación Española de Municipios y Provincias (conformada por municipios, provincias e islas, que deciden de manera voluntaria integrarse en dicha organización), la *National Association of Local Councils (NALC)* y la *Local Government Association (LGA)* en el Reino Unido, solo por citar algunas.

Más allá de esta genérica modalidad de colaboración, las formas de cooperación pueden clasificarse según su naturaleza: funcional: cuando atañen al ejercicio asociado de funciones por parte de entes locales que siguen siendo autónomos; estructural: cuando se constituyen estructuras específicas con la participación de varios entes locales; voluntaria: cuando emergen espontáneamente de los entes locales, como manifestación de su autonomía; e impuesta: cuando la decisión la toma el nivel superior, es decir, el legislador estatal o regional, los niveles de Gobierno involucrados (vertical: cuando se trata de niveles diferentes; horizontal: cuando participan entes del mismo nivel, los institutos jurídicos usados –de derecho público o privado–), etc. Los legisladores por lo común optan por una taxonomía abierta, regulando algunos tipos sin impedir que se experimenten otros.

El panorama europeo ofrece un marco bastante variado de formas de cooperación; hay países que usan mucho las formas de cooperación y otros que tradicionalmente (y por diferentes razones) no las tienen en cuenta, por ejemplo el Reino Unido. Frente a la crisis de los últimos años, naciones como esta experimentan nuevos instrumentos de colaboración para contener el gasto y controlar los presupuestos de sus entes territoriales. Desde el punto de vista metodológico, hay que considerar tanto

las variables como las invariables que inciden en el tema.

Las variables están representadas por factores incluso extrajurídicos que afectan la autonomía local y las decisiones de organización estructural o funcional de los entes territoriales. En este momento histórico particular, la crisis económica que perjudica al continente europeo (y no solo a este) ha tenido consecuencias relevantes sobre el tema que estamos tratando y en general sobre las relaciones entre el centro y la periferia.

Las invariables están representadas por los modelos de Gobierno local, por los que hay que empezar para tener un marco de referencia en el que situar las diversas tipologías de cooperación. El enfoque comparado de los prototipos de organización del Gobierno local, por ejemplo, permite entender las razones del desarrollo (o de la falta de desarrollo) de las formas de cooperación. En algunos contextos, estos instrumentos se han quedado parados y solo ahora se están manifestando como soluciones estratégicas para la organización del territorio (esto es lo que ha pasado en el Reino Unido); en otros casos, el uso de formas de cooperación ha facilitado resolver las dificultades derivadas de la gestión de las funciones administrativas (la experiencia francesa es emblemática, pero también la española, recientemente, ofrece un buen ejemplo de cooperación).

Según el modelo de descentralización, varía el nivel de Gobierno competente para decidir si (y cómo) regular las formas de cooperación. En los Estados federales la competencia, por lo general, es exclusiva de los Estados miembros (Alemania es el mejor ejemplo: los *länder* deciden sobre el *an* y el *quomodo* de la cooperación entre sus entes locales, ofreciendo soluciones diferentes según el Estado)¹⁰. En los Estados regionales, como España e Italia, la competencia es compartida por Estado y regiones (lo que confirma el carácter bifronte del Gobierno local en dichos países). Por último,

para limitarnos a los datos esenciales, el contexto histórico-cultural en el que han evolucionado los entes locales influencia las formas de cooperación y la modalidad de circulación fuera de los confines nacionales (circulan sobre todo las formas de cooperación de naturaleza funcional, porque las estructurales le deben mucho a la organización territorial del país).

La aplicación de las formas de cooperación es distinta entre las naciones europeas. Algunos países han intentado solucionar la tensión entre autonomía y eficiencia de la acción administrativa empleando antes las formas de unificación y luego las de cooperación. El ejemplo más relevante es Francia. En Francia fueron muchos los intentos de fusión del nivel con mayor identidad histórica: el municipio (ente constitucional ex art. 72 Const.). En ese país los municipios desde siempre presentan una característica particular: su número; en el territorio hay más de 36.500 municipios, y la mayor parte de ellos tiene una dimensión mínima y una población de pocos centenares de personas¹¹.

Los problemas que derivan de esta situación son fáciles de entender: las competencias asignadas por el Estado central se ejercen con dificultad, sobre todo desde el punto de vista financiero (a pesar de la intervención del Consejo Constitucional sobre la necesidad de una financiación congrua, el número elevado de municipios hace que la financiación sea escasa).

Los datos son significativos: en 1959 (el año siguiente a la aprobación de la Constitución de la Quinta República) había 38.500; en 2011 son más de 36.000. La cifra incluso aumentó en los años setenta, debido al proceso de *défusion* (por el agotamiento de los incentivos financieros del Estado a los municipios fusionados). Está claro que los intentos de imponer su reducción han fracasado.

La enorme fragmentación territorial que representa, según Turpin, la *exception française*, ha exigido, más que en otros contextos, for-

mas de cooperación, a la luz del revés de las propuestas de fusión. Desde la década del cincuenta se intentó menguar el atomismo municipal. Visto el fiasco de las fusiones obligatorias, el legislador promocionó formas de cooperación con base voluntaria y propuso la fusión como elección eventual, previa consulta de las poblaciones locales¹².

En la actualidad, si queremos resumir las soluciones reguladas por el legislador francés, podemos individualizar varios modelos de *coopération intercommunale*: estructuras de apoyo en la gestión de un servicio público (por ejemplo los *syndicats intercommunaux*); formas de colaboración para la gestión conjunta de funciones administrativas, sin crear estructuras específicas; y grupos de municipios (*établissement public de coopération intercommunale* –EPCI– como los que hemos mencionado)¹³. La activación de estas soluciones puede ser voluntaria o impuesta, según el tipo, pero recientemente se ha intensificado el poder del prefecto a la hora de decidir si incluir a un municipio en un organismo público de cooperación¹⁴.

Además, se ha reforzado el nexo entre algunos EPCI (los que tienen fiscalidad propia) creados con la cooperación de municipios y población, estableciendo la elección directa de los miembros de los órganos deliberativos. Esta legitimación democrática de las formas de cooperación debería favorecer fusiones posteriores (objetivo que sigue siendo el del legislador francés).

La ratio de los tentativos franceses de aminorar el número de entes locales fue imitada por algunos países, en particular, Italia. En Italia, donde existe desde siempre un problema de división del territorio en entes con dimensiones reducidas y escasa población, la fragmentación municipal se ha consolidado entre intentos de imitación y soluciones de emergencia¹⁵.

La primera ley sobre el sistema local (142 de 1990)¹⁶ propuso una serie de instrumentos

diversificados (de tipo tanto funcional como estructural) y evitó imponer por medio de la autoridad la fusión de municipios, incentivando, al contrario, procesos de agregación espontánea.

Las formas de cooperación funcionales corresponden a un ejercicio de las funciones coordinadas entre municipios y responden a la necesidad de satisfacer las exigencias de la colectividad, sin predisponer estructuras jurídicas y organizativas nuevas respecto de las que ya tienen los municipios involucrados. El Decreto legislativo n. 267 de 2000, llamado TUEL (Texto refundido en materia de entes locales), ha previsto instrumentos capaces de regular las relaciones “horizontales” (entre entes locales, normalmente, del mismo nivel) como los convenios (art. 30 TUEL) y las “verticales” (entre diferentes niveles de entes locales, administraciones estatales y otros sujetos), como los acuerdos de programa (art. 34 TUEL)¹⁷.

Las formas de cooperación estructurales se han realizado sobre todo mediante consorcios (art. 31 TUEL) y uniones de municipios. Los primeros han representado las herramientas preferidas por las regiones para delegar unas funciones, manteniendo el control sobre su desempeño a través de personas de confianza seleccionadas para dirigir los mismos consorcios. Las uniones de municipios son “entes locales formados por dos o más municipios normalmente colindantes, para ejercer de forma conjunta una pluralidad de funciones de su competencia”; se basan en un acto constitutivo y un estatuto aprobado por las asambleas municipales que participan y tienen órganos propios. Las primeras uniones tenían naturaleza transitoria y estaban dirigidas a la fusión: si en el plazo de diez años los municipios no se fusionaban, la unión se disolvía. Y este ha sido en efecto el destino de muchas uniones que han funcionado durante unos años pero no han llegado al resultado esperado por el legislador. A la luz de este fracaso, la ley 265 de 1999, que modificó el ordenamiento local, innovó este mecanismo interpretándolo no como una mera fase transi-

toria hacia la fusión de municipios pequeños, sino como un modelo de gestión asociada de funciones alternativa respecto de convenios y consorcios.

A la luz de los intentos sin éxito de imponer una reducción del número de municipios, el legislador de los años noventa y dos mil parecía haber vuelto a formas espontáneas de gestión de las funciones por parte de los entes locales, ofreciendo un listado abierto de soluciones respecto de la autonomía local.

Este marco se ha desintegrado a lo largo de pocos años, debido a la crisis económico-financiera y ha llevado al legislador a adoptar cada año medidas cada vez más restrictivas de la autonomía local, para cumplir las obligaciones asumidas por Italia con la Unión Europea y la comunidad internacional.

Desde el decreto ley 78 de 2010, modificado e integrado por el decreto ley 138 de 2011 y el 95 de 2012, emerge un modo diverso de entender las formas de cooperación. Las formas voluntarias de cooperación han sido sustituidas por las obligatorias: los municipios con una población de hasta 5000 habitantes (el 85 %, según los datos de 2012) deben gestionar todas las funciones fundamentales de manera conjunta, en el ámbito territorial definido por las regiones (art. 14, apartados 26 y ss. del decreto ley 78 de 2010); se impone la unión de municipios como único modelo organizativo para la gestión asociada de funciones (anulando la autodeterminación de los entes locales en la elección de formas cooperativas estructurales); se prevén plazos muy estrictos para cumplir con estas medidas (último plazo: primero de enero de 2014); finalmente el legislador (de nuevo) intenta promocionar las fusiones, estableciendo incentivos para ello (art. 19 del decreto ley 95 de 2012).

El nuevo Gobierno propuso una reforma de ley sobre algunos temas del Gobierno local; el Parlamento aprobó la ley 56 de 7 de abril de 2014 (“Disposiciones en materia de ciudades

metropolitanas, provincias, uniones y fusiones de municipios”). La ley necesita de varios decretos reglamentarios. En particular, la norma confirma la exigencia para los municipios con menos de 5.000 habitantes de gestionar las funciones administrativas de manera conjunta; además la ley propone algunos incentivos para los municipios que eligen la fusión entre sí.

Del sintético análisis de soluciones impuestas por el legislador estatal, resulta un marco desolador de la autonomía local y las regiones, a las que no se ha permitido estudiar soluciones distintas adecuadas a cada territorio. La misma influencia externa que caracteriza el caso italiano ha afectado (a lo mejor aún más) también a España, pero el legislador estatal, interviniendo para evitar que los entes públicos colapsaran, ha reaccionado diferente y ha dejado mayor autonomía a los entes locales, que pueden elegir entre varias soluciones. Solo queremos subrayar un aspecto que determina la diferencia entre las políticas de los dos legisladores. Las experiencias de Gobierno local se remontan al modelo napoleónico, a pesar de los crecientes impulsos autonomistas de los últimos años, más en España que en Italia¹⁸.

Municipios y provincias están atrapados entre la uniformidad perseguida por el legislador estatal sobre algunos puntos (tipología de órganos, asignación de ciertas funciones fundamentales, imposición de un sistema electoral, etc.) y la diferenciación operada por las leyes de las relativas regiones y comunidades autónomas. En ambos casos la provincia no goza de buena salud y a menudo se propone su eliminación o la asignación de competencias a varias formas asociativas que existen en todo el territorio (mancomunidades en España¹⁹ o uniones de municipios en Italia).

En un momento de profunda reflexión sobre la organización territorial, Italia ha reaccionado concentrando los poderes decisorios en las manos del Estado central y ha proporcionado soluciones; España, al contrario, tras

un debate sobre la posibilidad de un proceso de fusión de los municipios más pequeños, ha optado por una potenciación de la gestión asociada de las funciones, promocionando formas de colaboración vertical y horizontal, funcionales y estructurales, con o sin personalidad jurídica, de derecho público o privado²⁰.

Por fin, en Europa hay casos de países en los cuales hubo una “rehabilitación” de las formas de cooperación, como fue en el Reino Unido (debida al peculiar contexto en el que se ha desarrollado el *local government*²¹). La monarquía británica había concedido mayor libertad a las administraciones locales, urbanas y rurales, rechazando un régimen de control estricto sobre el territorio. De esta manera proliferaron en el territorio británico diferentes tipologías de entes locales: las parroquias (*parishes*), las aldeas (*boroughs*), las ciudades (*cities*) los condados (*counties*) y los distritos (*districts*). Las reformas de finales del siglo XIX (Local Government Acts de 1888 y de 1895) que duraron casi un centenario, aun racionalizando en parte el panorama de los entes territoriales, mantuvieron con vida la distinción entre áreas urbanas y rurales, tal y como la idea de autogobierno local.

Incluso tras la reforma de los años setenta y ochenta del siglo pasado el Reino Unido presentaba una variedad de formas organizativas que se desplegaban en distintos niveles²². La diferenciación atañe no solo al aspecto estructural de los entes locales, sino también al funcional, porque los entes anglosajones –al contrario de los de Europa continental– no son entes con competencia general sino especial, cuyas funciones deben estar expresamente autorizadas mediante leyes nacionales, no pudiendo por tanto los entes locales ocuparse de los denominados “asuntos locales”, es decir, de las iniciativas que dependen de las necesidades de su colectividad.

En el Reino Unido, a falta de una Constitución escrita y rígida, los entes locales están

privados de un reconocimiento constitucional, por lo que su existencia depende de la voluntad del legislador nacional. Este contexto peculiar ha sido hostil hacia la cooperación entre entes locales, con lo cual el Reino Unido, en este caso también, es una excepción en el escenario europeo²³.

El proceso de *devolution* empezado en los noventa, si bien no involucra a los entes locales en el nivel “regional” respectivo, contribuye a crear cierta diferenciación entre ellos mismos (sobre todo para los entes locales de Escocia, más sujetos a las normas de su *nation*). Esta diferencia ayuda a disminuir el nexo con el Parlamento central y permite experimentar algunas formas de cooperación que se manifiestan diversamente según la “región” en la que se activan (como lo demuestran, por ejemplo, los *joint committees*)²⁴.

Hace poco, conforme con la Shared Services Agenda, el modo tradicional de entender las autoridades locales (como criaturas de la ley) ha cedido el paso a un enfoque más liberal, en el que la cooperación con entidades públicas y privadas por parte de los entes locales se ha transformado en una necesidad. En la actualidad se están experimentando varios instrumentos intermunicipales, con lo cual hoy el 80 % de las autoridades locales gestiona los servicios de manera compartida. Entre los instrumentos principales se encuentran: el *public sector consortium*²⁵; los citados *joint committees*; el *public private partnership*²⁶; el *regional marketing*²⁷; el *limited liability partnership* (que prevé el acuerdo con empresas privadas)²⁸; la *community interest company*²⁹; la *joint venture*, una clásica forma de acuerdo; y el *partnering contract*.

Sobre la crisis económica-financiera europea y las formas de cooperación.

Los actos legislativos adoptados para regular las formas de cooperación entre los entes locales y las formas de fusión o unión mencionadas, tienen que contextualizarse en el escena-

rio actual de la crisis económico-financiera que ha estallado en Europa. Esta coyuntura particular amenaza los Estados soberanos y se refleja, por un lado, en sus relaciones con la Unión Europea, los demás Estados miembros y algunas instituciones internacionales (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional) y, por otro, en las autonomías locales que sufren las soluciones impuestas desde arriba.

Las políticas (económicas) supranacionales están aplastando progresivamente la soberanía estatal: son casos de ellas la imposición del equilibrio presupuestario en las constituciones de los Estados miembros y los *Memorandums* estipulados por las entidades supranacionales que han llevado a un “sometimiento institucional” de los países firmantes. Los Estados son cada vez más débiles e imitan los modelos organizativos y estructurales propuestos con modalidades casi desaparecidas en el panorama comparado que están emergiendo de nuevo en formas inéditas.

No parece fuera de lugar razonar sobre una circulación por imposición que se presenta, obviamente, de modo diferente al pasado, y no sobre una circulación por prestigio (vista la situación singular que ha forzado a algunos países a aceptar sin condiciones las propuestas de la Unión Europea). Estas dinámicas se reflejan en las relaciones internas entre el Estado central y los entes territoriales, poniendo en entredicho el principio fundamental de la autonomía local. En las soluciones propuestas (mejor dicho, impuestas) desde arriba y en las implementadas y las experimentadas por los Estados miembros, el Gobierno local a menudo ha sido considerado uno de los elementos que concurren a aumentar el gasto público.

En este contexto, el principio de autonomía (al que se le imputa la poco gestionable fragmentación municipal que ya hemos citado) pierde peso respecto de otros, como la eficiencia de la acción administrativa, corriendo el riesgo de sucumbir ante decisiones

para racionalizar el sistema territorial tomadas en un clima de emergencia y sin una visión global del problema³⁰.

La imagen que irrumpe es la de un Estado que interviene en las políticas locales y es cada vez más centralizador. Un Estado que actúa mediante reformas generales para imponer a los entes locales formas de cooperación obligatorias, preconfeccionadas, con tendencia a la uniformidad en todo el territorio y por lo tanto, no respetuosas de la autonomía local y el papel de síntesis y coordinación que deberían ejercer los entes intermedios como las regiones. Un Estado que sacrifica ciertos niveles de Gobierno por exigencias de contabilidad³¹. Un Estado que, con disimulo, persigue todavía objetivos antiguos y nunca realizados del todo, como la fusión³².

Se asiste, en cierta medida, a una resurrección del modelo napoleónico de organización administrativa, cuyos caracteres de centralización y uniformidad hoy se justifican por elementos extraños a la misma organización territorial. Más que para garantizar los controles e implementar el principio de igualdad formal, las disposiciones de racionalización territorial preparadas por el legislador nacional, responden al deber de satisfacer las obligaciones internacionales de los Estados.

Estos factores hacen que los legisladores estatales usen con abundancia las formas de cooperación entre entes locales, como se ha visto, adoptando varias soluciones difíciles de clasificar (circulan más difusamente los instrumentos de cooperación “funcional”, menos los estructurales que deben adaptarse a las características territoriales).

Un dato emerge con claridad: a los países tradicionalmente propensos a experimentar estas herramientas, se han unido otros cuyos problemas de división territorial ya habían sido resueltos (mediante la fusión de municipios), pero frente a la situación económica han pro-

piado soluciones de gestión en común de las funciones administrativas. El Reino Unido es el ejemplo de las consecuencias de la crisis económica en la cultura local: exigencias de reducción del gasto, debidas a una situación extraordinaria y coyuntural, han modificado la manera de entender el *local government* y las relaciones entre centro y periferia.

Si nos basamos en la etimología de la palabra ‘crisis’³³ y rechazamos el matiz negativo que ha asumido a lo largo del tiempo, podemos estar de acuerdo con quienes consideran que los instrumentos de cooperación pueden transformarse en una “válida alternativa a la transferencia de funciones a un nivel administrativo ‘superior’ evitando una consecuente limitación de la autonomía local” (Woelk, 2011, p. 48). La cooperación intermunicipal contribuye de hecho a alcanzar la eficiencia administrativa que los entes locales difícilmente alcanzarían con el desempeño solitario de las funciones. Desde este punto de vista, la cooperación entre entes locales no sería solo una solución impuesta desde arriba, privativa de la autonomía local, debida a una situación de emergencia, sino podría verse como un eficaz instrumento de desarrollo de la subsidiariedad vertical para garantizar, en particular, los servicios sociales a los ciudadanos.

Creación, fusión, supresión y asociatividad territorial en Colombia

Luego de revisar algunos casos europeos destacados por el arraigo de la democracia y la autonomía local y el impulso exitoso o frustrado de diversos esquemas de colaboración territorial, se procede a analizar el caso colombiano, caracterizado por el centralismo y el incipiente desarrollo de la cultura democrática y de la autonomía local, además de la ausencia o precariedad de los procesos de asociatividad, ajenos al ADN de la organización territorial, más bien individualista y fragmentada³⁴.

La impronta territorial francesa, esto es, el modelo territorial unitario, pervive y ha

sido la constante de la organización territorial del poder en Colombia (Estupiñán, 2012), por supuesto atemperada por el mestizaje propio de la adopción de un modelo ajeno a la realidad latinoamericana, caracterizada por la variedad y la heterogeneidad regional, cultural, racial e histórica y la adopción aún tenue, de los principios de descentralización y de autonomía territorial.

Para efectos de la organización territorial, la Constitución Política de 1991 reconoció en el nivel local, al municipio como su entidad territorial fundamental³⁵, a los distritos —esto es, una entidad territorial local *sui generis* o especial, cuyas características la hacen acreedora de un régimen y tratamiento diferente al ordinario— y así mismo, a las futuras provincias, hoy inéditas en la organización del territorio en Colombia. En el nivel intermedio de Gobierno (Estupiñán, 2012), se reafirmó al departamento como ente bisagra entre el nivel central y local, también previó la futura creación de las regiones (Estupiñán, 2013)³⁶ que al igual que las provincias, carecen hoy después de casi 25 años de expedición de la Constitución Política de 1991, de la legislación orgánica (regiones) y ordinaria (provincias), para efectos de su impulso y desarrollo.

De manera especial y como una forma de resarcimiento a siglos de abandono, fueron reconocidas en el texto constitucional, las entidades territoriales indígenas, actualmente en proceso de creación provisional (decreto 1953 de 2014) y también a la espera de la LOOT, para efectos de su configuración definitiva. El reconocimiento de los territorios indígenas constituye un elemento novedoso y de mestizaje del modelo territorial unitario, además de la inserción, aún tímida del pluralismo territorial en un Estado caracterizado por el centralismo a ultranza.

En el presente, Colombia tiene 32 departamentos, 1123 municipios, Bogotá, como distrito capital y cuatro distritos especiales más

(Cartagena, Barranquilla, Santa Marta –Caribe– y Buenaventura –Pacífico–). Tal como ya se señaló, no existen a la fecha ni las provincias ni las regiones como entidades territoriales. Por otra parte los territorios indígenas en Colombia, hoy están organizados en resguardos y apenas se encuentran en proceso de transformación provisional como entidades territoriales.

Para el tamaño geográfico del Estado, el número de municipios no es significativo ni abarca de manera uniforme toda la geografía nacional. Los municipios en Colombia se localizan sobre todo en la región andina, lo que lleva a algunos departamentos a tener una cifra significativa de municipios y a otros, déficit municipal, a pesar del ingente tamaño geográfico. Mientras que el departamento del Amazonas tiene 2 municipios, Guainía 1, Vaupés 3, Vichada y Guaviare 4, respectivamente; las cifras ascienden para el caso de los departamentos de Antioquia a 125, Boyacá 123, Cundinamarca 116 y Santander 87. Esto sin duda, genera unos desequilibrios importantes a la hora de pensar en el tema de la creación, representación, fusión y asociatividad territorial tanto para el nivel intermedio de Gobierno como para el nivel local.

A la anterior reflexión se le debe agregar la cantidad de habitantes por municipio, para lo cual es necesario recordar que Colombia tiene una marcada tendencia a la urbanización, lo que explica el aumento de la población en las grandes y principales ciudades. Así mismo tal como lo indica Álvarez (2012), las tres cuartas partes, esto es, el 75,5 % de los municipios del país, son predominantemente rurales, “en esos 846 municipios vive el 31,6 % de la población, cerca de 15 millones de personas”. Más del 90 % de los municipios en Colombia son considerados como pequeños, por el número de su población, aunque algunos de ellos tienen tal tamaño geográfico que superan a un Estado europeo³⁷.

La uniformidad y homogeneidad siguen marcando el régimen territorial en Colombia, a pesar del reconocimiento tímido que hace la

Constitución a la heterogeneidad territorial y su impacto en temas de competencias (arts. 302³⁸ y 320³⁹ de la Carta Política) y de la inserción aún reciente por la ley orgánica de los principios de flexibilidad y gradualidad territorial⁴⁰ que adolecen de un desarrollo real y efectivo a la fecha. En general, tanto los municipios como los departamentos están obligados de manera igual a un sinfín de tareas que no pueden desarrollar a plenitud, ya sea por dificultades institucionales o por ausencia de recursos⁴¹.

El reto, entre otras cosas, está en implementar un régimen territorial diferenciado, pero también y conforme lo vamos a tratar más adelante, impulsar procesos de colaboración para el desarrollo de competencias, imposibles de ejecutar por la mayoría de las entidades territoriales (Trujillo, 2014). Sin duda esta última estrategia es producto de la imitación de instituciones de colaboración estudiadas para el caso de Francia y España, preferentemente, sin desconocer la influencia de otros Estados en el desarrollo del modelo territorial colombiano.

Agravación de los requisitos de creación y dificultad para la supresión de las entidades territoriales en Colombia.

Aunque faltan décadas de cultura política para arraigar aún más el concepto de democracia y autonomía local en Colombia, es evidente que retroceder en materia de descentralización y autonomía ya no es posible. Los habitantes se identifican con sus municipios y departamentos de origen, en ellos encuentran la relación directa entre la sociedad y el Estado. Sin duda este último aspecto, al que se le suma el número relativamente menor de municipios, por supuesto en comparación con los casos de Francia, Alemania, España o Italia, complejizan la concreción de tendencias, en particular de corte fiscalista, de posible fusión o supresión. Más bien, en el contexto colombiano se habla de creación de más municipios y departamentos, para lo cual la normatividad dificulta, demora o agrava

los requisitos mínimos de origen de una nueva entidad territorial.

En principio, al Congreso le corresponde definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en el texto político y fijar las bases y condiciones de creación, eliminación, modificación o fusión de las entidades territoriales, además del establecimiento de sus competencias (Constitución Política de Colombia, art. 150, numeral 4°). La creación de departamentos está en manos del Congreso Nacional, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos en la LOOT, previa verificación de los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por el texto constitucional (art. 297).

La ley 1454 de 2011 no fue clara a la hora de señalar dichos requisitos, remitiendo la labor a una ley ordinaria, la cual no podrá establecer cláusulas adicionales a las que exige la Constitución y la ley. Así mismo, advirtió que la creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o a varias regiones administrativas y de planificación (RAP), deberá contar con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República previa convocatoria a consulta popular.

Así las cosas, las posibilidades de fundación de nuevos departamentos en Colombia están en ciernes y al albur de posteriores legislaciones. La tendencia a la creación de más departamentos fue coartada desde el año 1968, en donde una reforma constitucional y administrativa de alto calado puso freno a la creación de este nivel de Gobierno y de una etapa de fraccionamiento denominada “departamentalitis”, que incrementó el guarismo de departamentos de 9 a los 32 actuales, por supuesto, contando dentro de esta última cifra, al reconocimiento dado a las viejas comisarías e intendencias.

Por su parte, los municipios deben ser creados por las asambleas departamentales que

tal como ya se señaló, son las corporaciones político-administrativas de la entidad territorial departamental. Dichas entidades, con sujeción a los requisitos que señale la ley, podrán crear y suprimir territorios municipales y organizar provincias. La ley 1551 de 2012 agravó los requisitos para la creación de nuevos municipios, esto es, amplió el número mínimo de habitantes, el cual no debe ser menor a 25.000 y que el municipio o los municipios de los cuales se pretenda segregar no disminuyan su población por debajo de este límite. Además, les exigen ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil salarios mínimos mensuales, durante un periodo no inferior a cuatro años, de conformidad con la certificación expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴².

De manera excepcional, se permite la instauración de municipios, por parte de las asambleas y sin el lleno de los requisitos descritos, cuando previo a la presentación de la ordenanza, el presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional. Sin duda, esta autorización es importante para la fase del posconflicto que posiblemente iniciará en Colombia a finales del año 2016, la cual deberá erigir en municipios varios territorios abandonados por el Estado centro y sumidos en el conflicto desde hace muchas décadas.

Así mismo para convertirse en distritos, la ley 1617 de 2013 señaló un mínimo de 600.000 habitantes o que se encuentren ubicados en zonas costeras, con potencial para el desarrollo de puertos, turismo o cultura o que sean municipios capital de departamento o fronterizos⁴³. Por su parte, el decreto 1953 de 2014 establece los requisitos para la configuración “provisional” de las entidades territoriales indígenas⁴⁴.

Las regiones y las provincias, futuras entidades territoriales en Colombia, tanto en el nivel intermedio como local, adolecen de la legislación para efectos de su creación

(Estupiñán, 2013). Con relación a las regiones, la Constitución declara que se pueden constituir por la suma de departamentos que previamente hubieren fungido como RAP y el cumplimiento de las condiciones indicadas por la LOOT⁴⁵.

Sobre este último punto es necesario recordar el pronunciamiento de la Corte Constitucional (sentencia C-489 de 2012), sobre la existencia de omisión legislativa absoluta en materia orgánica para efectos de la creación de las regiones como entidades territoriales, así como de las entidades territoriales indígenas, hoy regidas de manera *sui géneris* por un “decreto orgánico”⁴⁶.

Las provincias, esto es, aquellos territorios constituidos por municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, quedaron a cargo de las asambleas departamentales, para lo cual una ley “ordinaria”, dictará el estatuto básico y el régimen administrativo de su administración⁴⁷.

Desde una perspectiva eminentemente fiscalista, surgió un criterio de fusión o en otras palabras de eliminación de las entidades territoriales, en específico la ley 617 de 2000, la cual estableció, tal como lo anota la Corte Constitucional en su sentencia C-313 de 2009, parámetros de viabilidad fiscal de los municipios y distritos, medidas de saneamiento o en el peor de los casos de fusión del municipio o distrito con agregación a otro⁴⁸. Sin duda, una normativa que no ha tenido un desarrollo pacífico en Colombia.

Como se observa, existen dificultades y agravación de requisitos para la erección de más entidades territoriales en Colombia, al igual que subsisten intentos de fusión o supresión de marcada inspiración centralista, por supuesto contrarrestados por el tema del limitado número de entidades territoriales para el cubrimiento de la geografía nacional, así como por el tenue pero ya interiorizado principio de democracia y de autonomía local.

La colaboración territorial en Colombia.

Sin duda, esta figura no es del ADN de la organización territorial en Colombia, la cual apenas arraiga en su cultura institucional el componente de la autonomía local y de la importancia del nivel intermedio de Gobierno. Sin embargo, la Constitución de 1991, incluyó en algunos de sus artículos elementos de colaboración territorial, que apenas empiezan a dar réditos, sin desconocer que la figura arrancó con fuerza en la reforma constitucional de 1968, a partir de la creación de las áreas metropolitanas y de las asociaciones municipales⁴⁹.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 hubo debates sobre el alcance y el papel de algunos esquemas asociativos, lo que permitió recoger en el nuevo texto político, una de las instituciones impulsadas por la reforma constitucional de 1968, esto es, las áreas metropolitanas. Menos fortuna y protagonismo tuvieron las asociaciones municipales, también creadas, tal como ya se dijo, en la reforma del 68. Esta última institución pretendió reemplazarse por la provincia como entidad territorial. También se puede resaltar la figura de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), de marcada inspiración francesa, previa a la creación de futuras regiones como entidades territoriales (RET). De igual modo, es necesario hablar del artículo 285 del texto político que anota que “fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a su cargo”, innegablemente, este artículo es definitivo para la redacción de la actual ley 1454 de 2011.

Las áreas metropolitanas en Colombia.

Consagradas en la Constitución y ahora reguladas por la ley 1625 de 2013, que las define como entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio

núcleo, vinculadas por dinámicas e interrelaciones territoriales de diversas clases y cuyo objeto es la programación, coordinación, desarrollo sustentable, ordenamiento territorial, racionalización y prestación de servicios públicos⁵⁰.

A su vez, el texto constitucional expresa en su artículo 325, la posibilidad de creación del área metropolitana entre el distrito capital y los municipios circunvecinos, con el fin de ejecutar planes y programas de desarrollo integral y la prestación de servicios. Sin embargo, posterga las reglas de su creación a una nueva ley orgánica. A la fecha, solamente se han creado en Colombia, seis áreas metropolitanas, así:

En los ochenta:

- Área metropolitana del Valle de Aburrá (1980): Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta.
- Área metropolitana de Bucaramanga (1981): Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.
- Área metropolitana de Barranquilla (1981): Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa.

En los noventa:

- Área metropolitana de Cúcuta (1991): Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia.
- Área metropolitana de Centro Occidente (1991): Pereira, Dosquebradas y La Virginia.

En los años dos mil:

- Área metropolitana de Valledupar (2005): Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure y San Diego⁵¹.

El tema de la red de ciudades y de manera especial, el de las áreas metropolitanas es una

tendencia y política pública para el impulso de la descentralización territorial en Colombia. Incluso se habla de la transformación de las áreas metropolitanas en distritos metropolitanos, que ya supera el mundo de la asociatividad y se convierte en entidad territorial con todos los privilegios que ello implica, pero suprime la categoría de municipio de las entidades inicialmente asociadas. Así, la propuesta de transformación de división administrativa o mecanismo de asociatividad a entidad territorial, es poco pacífica, primero por el número reducido de municipios que abarcan toda la geografía nacional y su correspondiente negativa a la figura de “fusión territorial”, y segundo por el retroceso generado en materia de autonomía, al pasar de municipios a simples localidades del distrito metropolitano.

El caso de Bogotá y sus municipios aledaños es aún más complejo. Es un área metropolitana necesaria, en razón de los diversos hechos metropolitanos existentes⁵², no obstante las rivalidades políticas entre las autoridades territoriales del distrito capital, la gobernación departamental y los alcaldes locales, han hecho casi imposible el impulso de esta alianza estratégica e incluso su concreción en la propia normativa orgánica⁵³. Este es un punto en que debe avanzar el país.

Regiones administrativas y de planificación (RAP).

Se entienden como la unión de dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal es el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Dichas divisiones o RAP, podrán ser regiones como entidades territoriales, previo cumplimiento de las condiciones que fije la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) y concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Pero tal como se manifestó, dicha ley aún no existe y el tema está prácticamente congelado, a favor del departamento como único nivel intermedio de

Gobierno, por lo menos, esa es la orientación de la ley 1454 de 2011.

Es necesario decir que la nueva ley orgánica incluye a las RAP dentro de sus esquemas asociativos; aunque ofrece mayor prelación a las nuevas regiones de planeación y gestión (RPG), las cuales, y conforme lo anota el artículo 19 de la citada norma, son instancias de asociación de entidades territoriales para la promoción y aplicación armónica y sostenible de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.

Así las cosas, el alcance de las constitucionales RAP, se nota menguado con la creación de las RPG. La norma orgánica recoge para las RAP, la redacción del artículo 306 constitucional y les agrega las limitaciones propias de financiación señaladas por las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003. El artículo 32 de la ley 1454 de 2011 anota que aquellas se financiarán con cargo a los recursos o aportes de las respectivas entidades territoriales que las conformen y los incentivos que precise el Gobierno Nacional, según los indicadores de sostenibilidad fiscal de la ley 617 de 2000 de los departamentos que las integren. Añade que dichas regiones no generarán gasto del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones ni del Sistema General de Regalías.

Para la fecha de elaboración del presente artículo, apenas se ha constituido una región administrativa y de planificación en Colombia, esto es, aquella a la que hace alusión el parágrafo 2 del artículo 30 de la ley 1454 de 2011. La Región Administrativa y de Planeación Especial (Rape), tal como consigna dicho artículo, es una región especial, integrada por entidades territoriales departamentales y el distrito capital. Sin embargo, las posibilidades de éxito y de desarrollo de macroyectos están a merced en alto porcentaje de sus propios recursos, lo que lleva a pensar en sus dificultades e incluso fracaso a mediano y largo plazo.

¿Provincias en reemplazo de las asociaciones municipales?

La inclusión de la provincia en el listado de posibles entidades territoriales que trae el artículo 286 de la Constitución Política, se considera un esfuerzo por superar el añejo modelo de las asociaciones municipales. Si bien su carácter de entidad territorial le quita el nivel de esquema asociativo, la redacción del artículo 321 hace pensar a esta posible figura como una remembranza de las viejas provincias del siglo XIX y parte de su influencia en el siglo XX, además de estar conformada por municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento.

Para su implementación se requiere de una ley ordinaria que señale su estatuto básico y le fije el régimen administrativo, de tal suerte que se pueda crear por ordenanzas y cumplir las funciones delegadas por los entes nacionales o departamentales, y tal como lo ordena la Constitución o por la ley o los municipios que la integran. En cuanto a los recursos, tanto los departamentos como los municipios deberán aportar a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determine la asamblea y los concejos respectivos y como se trata de entidades territoriales, deberán ser acreedoras de todos los atributos de la autonomía territorial consignados en el artículo 287 de la Constitución Política.

Se hace mención a la provincia como entidad territorial, primero por el silencio dado por la Constitución a las asociaciones municipales, aparentemente reemplazadas por la figura provincial y, segundo, por el ingreso de una nueva modalidad de asociatividad provincial creada en la nueva LOOT que, sobra decir, no llega a la categoría de entidad territorial, consagrada para dicho nivel local en los artículos 286 y 321 de la Carta política.

Según el artículo 16 de la nueva normativa orgánica, un esquema asociativo lo cons-

tituyen las provincias administrativas y de planificación (PAP), las cuales serán conformadas por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, creadas por ordenanzas y por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o el 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los correspondientes municipios. El objeto de dichas provincias es organizar en conjunto la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la puesta en marcha de proyectos de desarrollo integral, así como el tema de la gestión ambiental.

Como se puede observar, esto coincide plenamente con el propósito de las antiguas asociaciones municipales. Para su financiación deberán tener en cuenta los parámetros de las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 y, tal como se reitera en la norma orgánica, para la mayoría de los esquemas municipales, no generarán cargos ni al Presupuesto General de la Nación, al Sistema General de Participaciones ni al Sistema General de Regalías. Por lo tanto, a esta figura se le priva de las atribuciones propias del artículo 287 de la Constitución Política.

También la ley 1551 de 2012 que modernizó el régimen municipal, en su artículo 4 (que adicionó el artículo 5 de la ley 136 de 1994) trató el principio de asociatividad y dispuso que las autoridades municipales deberán propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración, con miras a la generación de economías de escala, sinergias y alianzas competitivas, así como la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural.

Algunos estudios sobre la evolución de la figura de la asociatividad municipal en Colombia, coinciden en parte, con las afirmaciones del constituyente Orlando Fals Borda (1991) en su ponencia sobre las provincias y las asociaciones municipales. No precisamente en su propuesta de supresión de las asociaciones por la figura provincial sino en los pocos réditos o casos exi-

tosos existentes en esta materia, a pesar de que forman un mecanismo interesante para el desarrollo de la descentralización en Colombia⁵⁴.

La nueva orientación de la organización del territorio en Colombia: circulación de la figura de la asociatividad.

Más que un estatuto de la descentralización, la nueva LOOT se dedicó a la creación de un nuevo ordenamiento territorial (Estupiñán & Restrepo, 2013), basado en el principio de la asociatividad territorial. Sin duda, el centro de la normativa orgánica es el principio de la asociatividad y el correspondiente impulso de esquemas asociativos territoriales, esto es, alianzas estratégicas de entidades territoriales con miras a promover el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

Así, la descentralización hoy en Colombia se vincula al principio de la asociatividad territorial y la instauración de diversos esquemas asociativos: regiones de planeación y gestión (RPG), provincias administrativas y de planificación (PAP), áreas metropolitanas, asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales y de corporaciones autónomas regionales; y por último, se hace alusión al artículo 306 de la Constitución Política, es decir, de la promoción, también según la política de incentivos de las regiones administrativas y de planificación (RAP), diferentes a las RPG⁵⁵.

Es evidente que existen serias limitaciones para la creación de nuevas entidades territoriales, entre otras, de carácter fiscal e institucional, a las cuales se les debe agregar, la falta de voluntad política para el desarrollo pleno del principio de autonomía territorial. Situación que llevó a ensayar en torno de la figura colaborativa o asociativa que hasta la fecha ha dejado pocas utilidades en el mundo de la descentralización y la subsidiariedad. Dicha institución, se espera impulsar a través de la implementación de incentivos económicos, la figura de los con-

tratos plan y el acceso a recursos de fondos territoriales especiales, mediante la presentación de proyectos territoriales conjuntos, ¿serán suficientes estas estrategias?

Es importante recordar que las posibilidades de creación de nuevos municipios, están en absoluto circunscritas a la legislación, así mismo, existen enconados debates sobre las posibilidades de supresión o fusión de las pocas entidades territoriales que tiene Colombia. Por su parte, el tema de la asociatividad territorial sigue ausente del modelo territorial, a tal punto, que se piensa en opciones de obligatoriedad para efectos de cumplimiento de las tareas constitucionales y legales que tienen las entidades territoriales y que hoy solas no pueden desarrollar ni parcial ni plenamente. En cualquier caso, el asunto de la obligatoriedad, también entra en contradicción con el principio de autonomía territorial.

Ahora bien, la ausencia de verdaderos recursos para el desarrollo de la figura de la asociatividad territorial, también constituye una importante cortapisa para la implementación exitosa de esta estrategia. Además, se observa con recelo la figura asociativa cuando se acompaña de pretensiones de fusión o supresión, por ejemplo, como está contemplada en el artículo 35 de la ley 1625 de 2013, la cual sugiere la posibilidad de convertir a las áreas metropolitanas (esquema de asociatividad territorial) en distritos metropolitanos (entidad territorial), con la consecuente supresión de los municipios que la conforman y su transformación en meras localidades del que en otrora fuera el municipio núcleo.

A manera de conclusión

En Colombia el concepto de democracia local se fortaleció a partir de la expedición del acto legislativo 01 de 1986, en vigencia de la Constitución centralista de 1886. En dicha fecha, se inicia la elección popular de alcaldes en reemplazo de las viejas designaciones que

hacía el gobernador de turno o el presidente para el caso del distrito capital. Así mismo, tal principio fue impulsado por las reformas de descentralización administrativa y fiscal propiciadas en los años ochenta en Colombia y que beneficiaron preferentemente a la figura local. Por su parte, el principio de autonomía local o territorial, apenas incursiona en el proceso constitucional de 1991, en el marco del Estado unitario invocado en el artículo primero del texto político. A pesar de la juventud de estas instituciones y de las limitaciones propias del modelo territorial en el cual están inmersas, los conceptos de democracia y autonomía local ya forman parte del ADN de la organización territorial colombiana.

El municipio de marcada influencia europea, tiene su origen en la época colonial, el departamento, será la suma de provincias coloniales, organizado a usanza del modelo francés en el siglo XIX y fraccionado y debilitado por el modelo centralista de la Constitución de 1886 durante más de cien años, hoy una institución en proceso de renacimiento y consolidación. Los territorios indígenas marcados por una historia propia y anterior al proceso colonial, en el presente perviven como resguardos y en plena organización “provisional” como entidades territoriales.

En una historia tan compleja de construcción de Estado nacional, pocas posibilidades se observan de supresión de las entidades territoriales actuales, más bien el fortalecimiento institucional y económico de las mismas y el impulso de procesos de colaboración, que no están dentro del núcleo de su quehacer institucional y que requieren de décadas de construcción de cultura colaborativa y de verdaderas políticas de incentivos.

La asociatividad no puede ser la única estrategia para el desarrollo de la descentralización y la autonomía territorial en Colombia. Es apenas un instrumento que ha dejado pocos provechos desde su implementación en el siglo

XX y que ahora requiere de una seria revisión, tratamiento y ajustes que no se hacen evidentes en la nueva LOOT. De hecho, esta apenas enuncia las diversas clases de esquemas asociativos, pero los deja de nuevo huérfanos de recursos y a la espera de futuras reglamentaciones e incentivos. Afirmaciones que comprueban que Orlando Fals Borda tenía razón cuando dijo que el camino estaba en el empoderamiento de las entidades territoriales y no en la creación de esquemas asociativos débiles y sin recursos.

La figura de la colaboración territorial hoy identificada, entre otros, con el principio de asociatividad territorial, no ha sido del interés de las relaciones interterritoriales en Colombia. Un marcado individualismo caracteriza el desarrollo de las actividades de las entidades territoriales que han llevado al fracaso o a la no experimentación exitosa de esta institución, que si bien hoy aparece como el faro de la organización territorial. Algunos casos exitosos deberían darse a conocer y replicar en la geografía colombiana.

Sin duda, la organización territorial colombiana ha estado influenciada por diversos Estados europeos, pero es en el francés, en donde más encontramos similitudes: en el modelo territorial, en los principios, en la denominación de las entidades territoriales o en el frustrado aún deseo de regionalización a su usanza, que pretende desarrollar el Estado colombiano. Por supuesto que esta imitación tiene su límite ante las complejas cifras de territorio, habitantes, heterogeneidad, debilidad económica, conflicto y mestizaje que evidencia Colombia. Una organización territorial propia se hace necesaria.

También hay imitación en el desarrollo e implementación de las figuras de asociatividad territorial, que tal como se ha dicho sucumben ante el marcado individualismo y protagonismo de las autoridades territoriales. La tensión está dada entre la voluntariedad, obligatoriedad, la autonomía territorial y el desarrollo del Estado social de derecho. La supresión territorial

tampoco ha sido de buen recibo en el contexto colombiano, ávido de nuevas entidades territoriales, eso sí flexibilizadas y con un regímenes territoriales especiales que permitan enfrentar la era del posconflicto.

Notas

¹ El Consejo de Europa reúne hoy a 47 Estados; fue instituido el 5 de mayo de 1949 por diez Estados fundadores y tiene como objetivo favorecer la creación de un espacio democrático y jurídico común en Europa, en el respeto al Convenio Europeo de los Derechos Humanos y otros textos de referencia sobre la protección de los individuos.

² La Carta Europea de Autonomía Local ha sido ratificada por los 47 Estados del Consejo de Europa y obliga a las partes a aplicar las reglas fundamentales para garantizar la independencia política, administrativa y financiera de los entes locales.

³ Y además de contacto casi personal y reservado entre elegidos y ciudadanos, como lo demuestra el caso francés. Boyer (2012) recuerda que en la Francia rural que ha sobrevivido casi hasta el siglo XX, casi cada familia tenía a un miembro con un cargo electivo. Hoy los cerca de 500.000 electos locales se transforman en herramienta para acercar políticos y ciudadanos.

⁴ Las propuestas de ley (constitucional) para suprimir las provincias son abundantes y se pueden consultar en la página web del Parlamento italiano. En los últimos años, debido a la emergencia de la crisis, se pueden señalar unos intentos de racionalizar el ejercicio de las funciones atribuidas a las provincias, modificar su forma de Gobierno y el papel de los órganos e imputarles sobre todo un papel de coordinación (decreto ley 201 de 2011 y decreto ley 95 de 2012). Las críticas principales hacia las provincias conciernen [a] los costes de la política local (asambleas y juntas provinciales alimentan un amplio abanico de políticos que a menudo

vuelven a ellas tras una experiencia en el Parlamento nacional o regional) y [a] la duplicación de competencias que podrían gestionar los municipios de forma asociada. Los motivos esenciales de fracaso se deben así mismo a razones políticas: eliminar las provincias crearía un *horror vacui* para los partidos políticos y dejaría “huérfanos” a muchos. A ello se suma el obstáculo procedimental de la ley constitucional, que es la única fuente que podría eliminar un ente local previsto en la Constitución. En espera de una reforma constitucional del título V dedicado a las regiones y a los entes locales, una nueva ley (56 de 2014, Disposiciones en materia de ciudades metropolitanas, provincias, uniones y fusiones de municipios) ha transformado las provincias en -entes territoriales de grande área-, con un presidente de la provincia elegido por los alcaldes y los consejeros municipales de los municipios que pertenecen al territorio de la provincia. Así las cosas, los entes territoriales elegidos directamente por los ciudadanos, serían dos: región y municipio. Desde el primero de enero de 2015, las provincias son reunidas en las ciudades metropolitanas (entes territoriales con órganos no elegidos directamente). Sobre este tema ver a Salvador y Ragone (2011):

⁵ Entre los escritos más recientes se recuerda a Gebhardt (2007). Una buena síntesis en italiano se encuentra en Palermo y Woelk (2001).

⁶ Portugal se caracteriza por una descentralización débil y una profunda diferencia entre la autonomía reconocida a la parte insular del país y la autonomía de la parte continental. A pesar del carácter unitario expresado en el artículo 6.1, la Constitución portuguesa de 1976 (CRP) en su título VIII, regula la *freguesia*, el *município*, la *região administrativa* y las *organizações de moradores*. Los primeros tres entes –denominados *autarquias locais* y especificados en el artículo 236 de la CRP– conforman el Gobierno local del país.

⁷ El sistema local helénico se basa en el principio de la autoadministración local (*topikí*

aftodiikisi). Inspirado en el modelo francés de *décentralisation*, se traduce en el reconocimiento de poderes administrativos a las colectividades locales, definidas como organismos de autoadministración local (OAL), personas jurídicas diferentes del Estado y dirigidas por autoridades propias elegidas a través del sufragio. En esto se apoya el principio de descentralización (*apokéntrosi*), de acuerdo con en el cual órganos periféricos del Estado, privados de personalidad jurídica y jerárquicamente subordinados al Gobierno, administran el territorio. Los organismos de autoadministración se articulan territorialmente en municipios (*dimoi*) y municipalidades (*koinòtites*), OAL de primer grado, prefecturas (*nomarchies*), OAL de segundo grado y regiones (*periferies*), que hoy se constituyen en componentes de descentralización estatal. Para un análisis general del sistema local en Grecia, véase Makrydemetres (2010).

⁸ El artículo 1.2 de la ley 22 de 2012 declara: “la presente ley fija la obligatoriedad de la reorganización administrativa del territorio de las *freguesias* y regula la reorganización administrativa del territorio de los municipios”. La ley 22 de 2012 establece el procedimiento y el número final de *freguesias* que será determinado por la combinación de algunos elementos (clasificación de los municipios según su población y su división en tres “niveles de correspondencia”; definición del concepto demográfico de “lugar urbano” –diverso de la *freguesia*– es decir, de un lugar con una población igual o mayor de 2000 habitantes; finalmente, aplicación de los “parámetros de agregación” que permitirá fundir las *freguesias* con menos de 150 habitantes). Para un primer enfoque, véase Cruz (2012).

⁹ Para profundizar los contenidos del *Memorandum* y sus efectos en el ordenamiento constitucional, recomendamos Glavinis (2010).

¹⁰ En Alemania existen dos mecanismos de asociación intermunicipal, reconocidos en la Constitución y entonces presentes en cada *land*:

las uniones de municipios (*gemeindevverbände*) y los distritos (*kreise*). Las primeras son todas las agrupaciones de entes territoriales que se componen de municipios, otros conjuntos, asociaciones y sus habitantes respectivos y desempeñan tareas administrativas que van más allá de las capacidades operativas de los municipios del territorio en el marco de las competencias asignadas a ellos mediante ley del *land*; conforme con el artículo 28.2 GG estas “tienen, en el marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía”. Entre las uniones de municipios, el ente más difuso y relevante es el *kreise*, previsto en el artículo 28.1 GG como nivel institucional. El *land* –teniendo competencia general en materia de ordenamiento local– no puede intervenir libremente en los asuntos de los *kreise*: además del respeto a los distritos como nivel institucional y como sujetos de derechos, los poderes regionales están limitados también por las constituciones y los ordenamientos distritales de los *länder* que someten cualquier modificación sustancial de la organización de los distritos a razones imperativas de “bien público” (*öffentliches wohl*) y la vinculan a la reserva de ley (BVerfGE 50, 50, [1]). Cada *land* puede regular la organización del distrito de manera diferente:

¹¹ La mayor parte de los municipios franceses tiene dimensiones mínimas, y este es un dato constante desde los años sesenta hasta la fecha (los municipios con menos de 20.000 habitantes son más del 60 % de la población, los con menos de 10.000 habitantes más del 50 % y más de un tercio de los franceses vive en un municipio de menos de 3.500 habitantes). En cambio, en Italia los municipios son de alrededor de 8.000 moradores, lo mismo en España y hay un poco más en Alemania tras la reunificación. Si en Italia la media de habitantes por municipios es aproximadamente 7.000, en Alemania y España cerca de 5.000, y en Francia el dato baja hasta los 1.500.

¹² La ley 13/7 de 1988 es el resultado del denominado *syndicalisme à la carte*. Los frac-

zos de los años ochenta y la necesidad de ajustar (y reducir) la amplia oferta de esa ley han impulsado al legislador en los noventa. La ley del 6 de enero de 1992 (*loi ATR*) reguló las *communauté de communes* (en ámbito rural) y las *communauté de villes* (en ámbito urbano para los municipios con más de 20.000 habitantes), conjuntos de municipios que se han sumado (sin sustituirlas) a las otras formas cooperativas. Después, la ley 4/2 de 1995 ha creado los *pays* (intermunicipalidad para revalorizar el territorio) y la ley 12/7 de 1999 ha simplificado la situación (insertando a las *communautés urbaines*, como áreas urbanas de más de 500.000 habitantes). La ley 16/12 de 2010 de reforma de las colectividades territoriales, ha creado finalmente la *métropole* (en territorios con más de 500.000 habitantes).

¹³ Los tipos de *communautés* están regulados por los artículos L5214-1 y ss., L5215 y ss., L 5216-1 y ss. del *Code général des collectivités territoriales*.

¹⁴ Véase el artículo L5210-1-2 del *Code général des collectivités territoriales* y, en general, el título III sobre *Développement et simplification de l'intercommunalité*.

¹⁵ De los casi 8.100 municipios italianos el 72 % tiene menos de 5.000 habitantes, mientras que solo el 1,7 % supera los 50.000; los que sobrepasan el millón de habitantes se pueden contar con una mano.

¹⁶ La ley 142 de 1990 luego se ha incorporado al *Testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali* (Decreto legislativo 267 de 2000). El apartado V del título II de la parte I del TUEL está dedicado a las “formas asociativas”.

¹⁷ El carácter “bifronte” que caracteriza el Gobierno local italiano se percibe incluso en la realización de las formas de cooperación: el legislador estatal dicta normas de principio, válidas para todos los entes locales, independientemente de las características propias, mientras

que las regiones pueden implementar estos esquemas para adaptarlos a los entes locales de su territorio. De hecho, las regiones no han desempeñado las funciones que les han sido asignadas y no han interpretado el papel diseñado por el legislador estatal: no han delegado las funciones administrativas a los entes locales y en lugar de transformarse en entes de coordinación de su ámbito territorial, siguen siendo entes de gestión de funciones y servicios.

¹⁸ Para un marco del modelo y su resistencia tras dos siglos, remitirse al estudio de los modelos en Pavani y Pegoraro (2008). Sobre el nacimiento y el desarrollo del modelo francés, véase Vandelli (1990).

¹⁹ Las mancomunidades son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, con un estatuto propio, formadas por varios municipios para el ejercicio conjunto de obras y servicios determinados que son de su competencia. De las mancomunidades de municipios se distinguen las circunscripciones (comarcas); estas son conjuntos de municipios, están autorizadas por la Constitución (art. 152.3) y reconocidas en la mayoría de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas. Desde el punto de vista de las fuentes, lo que diferencia a las dos es el acto que regula las autonomías: las mancomunidades se rigen por un estatuto, las comarcas encuentran legitimación en el estatuto de la comunidad autónoma que las prevé.

²⁰ No tienen personalidad jurídica las comunidades de municipios, no reguladas por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) n. 7 del 2 de abril de 1985, y nacidas –con un proceso *bottom-up*– en la experiencia regional catalana; ni las redes de cooperación territorial que, como las comunidades de municipios emergieron espontáneamente del nivel regional (en este caso en Andalucía). Son entes con personalidad jurídica de derecho público, las mencionadas mancomunidades y los consorcios intermunicipales, regulados por la LRBRL (arts. 57 y 87), la LRJAP-PAC, ley

30 de 1992 de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 6) y el TRRL, Real decreto legislativo 781 de 1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (art. 110); tienen personalidad jurídica de derecho privado las sociedades y fundaciones intermunicipales.

²¹ Las diferencias con los países de Europa continental se notan ya en la terminología: *local government* no tiene correspondencia directa en instituciones de *civil law* como por ejemplo “administración local” o “autonomía local”. La expresión comprende muchas e importantes implicaciones conectadas a los orígenes de las instituciones públicas británicas y su evolución en las formas liberales antes y contemporáneas luego. Cualquier análisis que lo afronte no puede considerar solamente la estructura de las autoridades locales y verificar solo si tienen poderes descentralizados, debiendo al contrario evaluar su relación con las entidades nacionales. Para un primer estudio véase Rose (1982).

²² Dos niveles en el Reino Unido, en Gales y una parte en Escocia (en las islas existía un solo nivel) y uno en Irlanda del Norte, a los cuales se añadían los comités formados por ciudadanos y administradores locales, expresión típica de la autoorganización de los cuerpos locales.

²³ Lo evidencian bien Hulst, Van Montfort, Haveri, Airaksinen y Kelly (2007). Además de Kelly (2007).

²⁴ Se trata de un mecanismo de gestión común, conformado por los órganos locales, que en Inglaterra y Gales no asume la forma de *corporate bodies*, mientras que en Escocia sí, donde representa la forma de gestión conjunta administrativa más eficiente.

²⁵ El *public sector consortium* normalmente se constituye entre dos o más *agencias* que deciden desempeñar juntas algunas fun-

ciones (por ejemplo entre *agencies non profit* como las *housing associations*).

²⁶ Es una herramienta de cooperación que se emplea por lo general entre un ente público y uno o más privados, alternativa a la encomienda directa de la obra, para proporcionar un servicio público. La empresa mercantil participa financiando, por ejemplo, la construcción de edificios para la educación y detiene una parte del capital del ente que gestiona.

²⁷ Se trata de una forma de colaboración entre varios municipios colindantes para promover el turismo, los eventos deportivos, etc.

²⁸ Este tipo de instrumento de cooperación con los privados tiene como objetivo las ganancias, goza de ventajas fiscales y generalmente, es guiado por representantes de las asambleas locales y las empresas privadas que participan.

²⁹ Como el anterior, este mecanismo de cooperación consiste en un nuevo tipo de sociedad basado en el beneficio, pero persigue objetivos de interés público. Lo introdujo el Gobierno británico con The Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004.

³⁰ Así la doctrina italiana considera las intervenciones legislativas de los últimos años. La maniobra financiera para 2010 ha reducido drásticamente las transferencias estatales a los entes locales; ha suprimido algunos entes y figuras institucionales (los consorcios de funciones, las circunscripciones de descentralización, los defensores del pueblo y los directores generales de los municipios hasta los 100.000 habitantes); ha eliminado la financiación estatal a las comunidades de montaña y ha previsto la posibilidad para los municipios de menos de 3000 habitantes de renunciar a su órgano ejecutivo que coopera con el alcalde (la junta). En el 2010 también se establecen más recortes y la supresión de las autoridades de ámbito territorial, constituidas obligatoriamente para gestionar las funciones locales en el servicio hídrico y

la recolección de basura. A su vez se afectó a los municipios pequeños, como se ha dicho, y además se anuló la agencia de los secretarios municipales y limitó la constitución de sociedades públicas locales. Como lo dice en su editorial Gardini (2011) lo que impacta, en este conjunto de medidas por series, es el enfoque totalmente económico del legislador, al que se acompaña la falta de un diseño orgánico de reformas institucionales, la ausencia de atención a los temas sociales perjudicados por la reorganización institucional y la indiferencia hacia las obligaciones constitucionales.

³¹ Es el precio pagado por las *freguesias* en Portugal, como lo hemos visto.

³² Responde a estos requisitos la reforma francesa de 2010 que mira, de nuevo, a la fusión de municipios.

³³ Del griego antiguo ‘elección’, momento que separa una forma de ser o una serie de fenómenos de otra diferente.

³⁴ Colombia tiene una superficie (datos aproximados) de 2.129.748 km², de los cuales 1.141.748 km² corresponden a territorio continental y 988.000 km² a territorio marítimo, una parte de este último en diferendo con el Estado de Nicaragua. Sobre esta última cifra, es necesario recordar que la Corte Internacional de Justicia de la Haya profirió un fallo, en donde Colombia a manera estimativa pierde 75.000 km² de territorio marítimo, un asunto en plena discusión y sobre el cual vale la pena negociar con Nicaragua, tal como lo establece la Constitución Política de 1991. Ahora bien, el tema de la magnitud geográfica, se complejiza con la diversidad regional que caracteriza al Estado colombiano, tanto desde la perspectiva geográfica, económica, sociológica como cultural: Amazonía, Orinoquía, Andes, Caribe y Pacífico. A lo anterior, se agrega una cifra aproximada de habitantes que asciende a 45.493.885. Como se observa estas cifras superan en tamaño a la mayoría de los Estados referenciados por la

profesora Giorgia Pavani y también en algunos casos en número de habitantes.

³⁵ Entidad territorial fundamental, pero seriamente debilitada desde el punto de vista institucional y económico. Véase García, García, Rodríguez, Revelo y Espinosa (2001).

³⁶ Se reitera lo dicho en el texto en referencia: tanto la regionalización como la creación de la región como entidad territorial siguen en ciernes en Colombia. En caso de concretarse la región como entidad territorial dentro del contexto del actual Estado unitario, apenas sería la suma de departamentos y acreedora de las ya limitadas atribuciones que trae el artículo 287 para las entidades territoriales. También se sugiere revisar el análisis elaborado por Tuirán (2013).

³⁷ Véase Maldonado (2003).

³⁸ Artículo 302 de la Constitución Política: “La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas”.

³⁹ Artículo 320 de la Constitución Política: “La ley podrá establecer 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”.

⁴⁰ La ley 1454 de 2011 o LOOT, incluyó en el listado de principios territoriales los de gradualidad y flexibilidad, como el reconocimiento de la diversidad territorial y la progresiva adopción tanto de las entidades territoriales como de las instancias de asociatividad territorial de diversos niveles de competencias.

⁴¹ Véase Roca y Picón (2012).

⁴² El proyecto de ordenanza puede ser presentado a iniciativa del gobernador, miembros de la asamblea departamental o por decisión popular. En caso de no haberse llevado a cabo consulta popular previa, la ordenanza de creación se someterá a referendo en el que participen los ciudadanos de los respectivos territorios. Se agrega el estudio de conveniencia y de viabilidad, que debe elaborar el órgano de planeación departamental.

⁴³ Añade dicha normativa el concepto favorable de creación por parte de las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Senado de la República, la Cámara de Representantes y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, los cuales a su vez, serán sometidos a consideración de las plenarios del Senado y Cámara, además del concepto previo y favorable de los concejos municipales. Se exceptúan a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por el texto constitucional y la ley o a aquellos municipios que hayan sido declarados patrimonio histórico.

⁴⁴ a) Cuando un resguardo constituido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o su antecesor (Incora), tenga sus linderos determinados, b) cuando un resguardo de origen colonial y republicano haya iniciado un proceso de clarificación que permita determinar sus linderos, c) cuando respecto de un área poseída de manera exclusiva, tradicional ininterrumpida y pacífica por los pueblos, comunidades o parcialidades indígenas que tengan un Gobierno propio, se haya solicitado titulación como resguardo por las respectivas autoridades o d) cuando una o más categorías territoriales de las enunciadas en los literales anteriores decidan agruparse para la configuración de una entidad territorial indígena.

⁴⁵ Véase Mendoza, Cepeda y Estupiñán (2013) que escriben un libro dedicado a la crea-

ción de las regiones en Colombia desde una perspectiva constitucional e interdisciplinaria.

⁴⁶ Así como identificó la omisión legislativa absoluta, también exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para efectos de la regulación orgánica tanto de regiones como de entidades territoriales indígenas.

⁴⁷ Tal como se ha señalado, dicha ley tampoco existe a la fecha de escritura del presente artículo.

⁴⁸ Sentencia C-313 de 2009: Las “entidades territoriales son fiscalmente viables cuando sus ingresos corrientes de libre destinación son suficientes para atender los gastos de funcionamiento a su cargo y, en cierto grado, algunos gastos de inversión [...], a partir de este criterio de sanidad fiscal, establece unos límites al gasto de funcionamiento de las entidades territoriales [...] cuya transgresión activa los principales mandatos del artículo 19 de la ley 617”, esto es, a) elaboración, por el municipio o distrito, de un plan de saneamiento financiero; b) elaboración, por el departamento, de un plan de ajuste financiero que obliga al municipio o distrito; y c) definición de la fusión del municipio o distrito con agregación a otro.

⁴⁹ Mayor desarrollo del principio de asociatividad en Estupiñán y Restrepo (2013).

⁵⁰ La ley orgánica 128 de 1994 fue el marco legal de las áreas metropolitanas en Colombia, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. También lo ha sido parcialmente la ley 617 de 2000 y, en lo pertinente, la ley 1454 de 2011 o nueva LOOT. La ley orgánica 128 de 1994 ha sido derogada por la ley 1625 de 2013, la cual pretendió articular las normas contenidas en las leyes 388 de 1997, 1454 de 2011 y 1469 de 2011 y los correspondientes decretos reglamentarios.

⁵¹ La nueva norma orgánica metropolitana las dota de personería jurídica de derecho

público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial. Además, permite su conformación por municipios de un mismo departamento o pertenecientes a varios departamentos, en torno a uno definido como núcleo. Entre otros aspectos, determina un marco competencial, funciones, procedimiento de conformación, definición y alcance de los conceptos de “hecho metropolitano”, planes integrales de desarrollo metropolitano y plan estratégico de ordenamiento territorial. Agrega un capítulo especial dedicado al tema de patrimonio y rentas. Por último, y en consonancia con la ley 1454 de 2011, habla sobre la asociatividad de las áreas metropolitanas y la posible conversión de estas en distrito, es decir, en entidad territorial. La normativa señala que otra ley será la encargada de definir las reglas especiales a las que se sujetaría la conformación de un área metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca.

⁵² Los hechos metropolitanos se definieron en el artículo 10 de la ley orgánica 1625 de 2013, así: “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana”.

⁵³ El artículo 39 de la ley orgánica 1625 de 2013, apunta que para efectos de la creación del área metropolitana especial para el área de Bogotá y Cundinamarca, otra ley, que se supone debe ser del mismo estatus, establecerá las reglas respectivas de conformación. A la fecha de escritura de este artículo, dicha ley no ha sido expedida.

⁵⁴ De hecho, Bustamente (2006) sostiene que el modelo territorial colombiano tiene varios elementos que invitan al fortalecimiento de estas instancias asociativas, se resaltan en el mundo local, los siguientes: el notable grado de heterogeneidad que caracteriza a los te-

territorios subnacionales; la ostensible fragilidad institucional y la tendencia severa a la insostenibilidad financiera; el permanente ambiente de crisis de la institucionalidad pública; las serias limitaciones fiscales que impiden u obstaculizan la prestación eficiente de los servicios básicos y la realización de las inversiones físicas requeridas, que generan problemas de ineficiencia e insostenibilidad; la corta capacidad para obtener recursos propios y su dependencia de las transferencias nacionales; la pérdida de confianza y credibilidad de la población en la institucionalidad pública y en los mandatarios locales; la escasa planeación y la insuficiente capacidad de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía; los problemas de orden público originados en el conflicto interno que generan violencia, desempleo, pobreza y contribuyen a la debilidad de las estructuras institucionales y la falta de claridad sobre la distribución de competencias entre las entidades territoriales. Elementos que siguen sin resolver y que bien se podrían aliviar con una política seria en materia de asociatividad territorial.

Oso (2007) luego de revisar una muestra significativa de asociaciones municipales, en las que destacó las siguientes: Asopatía, Asomac, Asosan Jorge, Amsur, Asocaña, Marosa, Asosumapaz, Proyección Siglo XXI y Asolínea, encontró cinco problemas para el fortalecimiento de la figura administrativa en la que hoy se deposita parte de las esperanzas de la descentralización en Colombia: a) el carácter genérico de su misión; b) la dificultad para el gestionamiento de recursos económicos, tanto frente a los socios como frente a otras instancias; c) la proliferación de asociaciones municipales y la no existencia de reglas claras para eliminar aquellas que no funcionan (el número fluctúa entre setenta y cincuenta); d) la excesiva vulnerabilidad financiera; y e) la carencia de compromisos y voluntad política de los mandatarios locales con los proyectos mancomunados (p. 10).

⁵⁵ Las diversas opciones de asociatividad no pueden generar cargos al Presupuesto General de la Nación, al Sistema General de Participaciones ni al Sistema General de Regalías.

Se exceptúan las RPG, que son el centro de la LOOT. Por lo demás, la consigna es impulsar las múltiples opciones de asociatividad y concursar, con los criterios que determine el Estado centro, por los recursos y el guiño del Gobierno central.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 1986. Por el cual se reforma la Constitución Política. Diario oficial No. 37.304. Congreso de la República de Colombia, enero de 1986.

Álvarez, C. (2012). Colombia, un país rural. *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/opinion/blogs/507-palabras/colombia-un-pais-rural>

Boyer, A. (2012). La cooperation intercommunale en France. *Istituzioni del federalismo*, 3,583-598.

Bustamante, S. (2006). *Hacia una política pública de asociatividad en Colombia. Propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones municipales* (Federación Colombiana de Municipios). Recuperado de <http://www.cercapaz.org/documentos/Agenda%20estrategica%20para%20gobiernos%20locales%20FCM/Hacia%20una%20Politica%20Publica%20Asociatividad.pdf>.

Comisión Europea. (2010). *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality*, n° 407/2010. Recuperado de [http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/\\$file/Revised%20Memorandum%20of%20Understanding%20September%202014.pdf](http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Revised%20Memorandum%20of%20Understanding%20September%202014.pdf)

Constitución Política de Colombia. (1991). Congreso de la República de Colombia. Colombia. Recuperado de http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

- Cruz, P. (2012). Notas sobre a Proposta de Lei n. 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica. *Direito Regionale Local*, 17, 39-48.
- Decreto 1953 de 2014. Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política. Diario Oficial No. 49297. Presidente de la República de Colombia, octubre de 2014.
- Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios Territoriales. Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial colombiano. Una mirada desde el Nivel Intermedio de Gobierno*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Estupiñán, L. (2013). La difícil configuración de la región como nivel intermedio de gobierno en Estados que tradicionalmente han reiterado constitucionalmente el modelo territorial unitario. En G. Mendoza, J. Cepeda & L. Estupiñán (Eds.), *Una Mirada a las regiones desde la Justicia Constitucional* (pp. 363-396). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Estupiñán, L., & Restrepo, M. (Eds.) (2013). *Asociatividad Territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Fals, O. (marzo, 1991). *Provincias y asociaciones (rurales) de municipios*. Ponencia presentada en la Comisión Segunda- Asamblea Nacional Constituyente, Pereira.
- García, M., García, M., Rodríguez, J., Revelo, J., & Espinosa, J. (2001). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: DeJusticia.
- Gardini, G. (2011). Le autonomie ai tempi della crisi [Editorial]. *Istituzioni del federalismo*, 3, 458-466.
- Gebhardt, I. (2007). *Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs*. Baden-Baden: Nomos.
- Glavinis, P. (2010). *The Memorandum of Greece in the European, International and National Legal Order*. Athens-Thessaloniki: Sakkoulas.
- Hulst, R., Van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2007). *Institutional Shifts in Inter-municipal Service Delivery, Intergovernmental Relations of the European Group on Public Administration*. Madrid: Springer.
- Kelly, J. (2007). The Curious Absence of Inter-Municipal Cooperation in England. *Public Policy and Administration*, 22(3), 319-334. doi: 10.1177/0952076707078763
- Ley 128 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial No. 41.236. Congreso de la República de Colombia, febrero de 1994.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377. Congreso de la República de Colombia, junio de 1994.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091. Congreso de la República de Colombia, julio de 1997.

- Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dicta otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188. Congreso de la República de Colombia, octubre de 2000.
- Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.243. Congreso de la República de Colombia, julio de 2003.
- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48115. Congreso de la República de Colombia, junio de 2011.
- Ley 1469 de 2011. Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. Diario Oficial No. 48.116. Congreso de la República de Colombia, junio de 2011.
- Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48483. Congreso de la República de Colombia, julio de 2012.
- Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Diario Oficial No. 48.695. Congreso de la República de Colombia, febrero de 2013.
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial No. 48.776. Congreso de la República de Colombia, abril de 2013.
- Makrydemetres, A. (2010). *Public Administration. Elements of Administrative Organization*. Athens-Thessaloniki: Sakkoulas.
- Maldonado, A. (2003). ¿Tenemos información adecuada para formular una política sobre municipios pequeños?. En L. Villar (Ed.), *Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?* (pp. 233-260). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mendoza G., Cepeda J., & Estupiñán, L. (Eds.) (2013). *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Osso, P. (2007). *¿Aislamiento o integración? Éxitos y desafíos de las asociaciones de municipios en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Palermo, F., & Woelk, J. (2001). Il riordino territoriale dei Comuni in Germania. *Amministrare*, 31(3), 423-448.
- Pavani, G., & Pegoraro, L. (Coords) (2008). *Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia.
- Reino de España. Carta Europea de Autonomía Local. (1985). Consejo de Europa. Estrasburgo. Recuperado de <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2561179&SecMode=1&DocId=2045812&Usage=2>
- Reino de España. Constitución Española. (1978). Cortes Generales del Congreso de los Diputados y del Senado. Recuperado de <http://www.senado.es/web/conocerse-nado/normas/constitucion/index.html>

- Reino de España. Ley 30 de 1992. Ley del Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP-PAC). Boletín Oficial No. 285. Cortes Generales del Congreso de los Diputados y del Senado, noviembre de 1992
- Reino de España. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) n. 7 de 1985. Boletín Oficial No. 80. Cortes Generales del Congreso de los Diputados y del Senado, abril de 1985.
- Reino de España. Real decreto legislativo (TRRL) 781 de 1986. Por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Boletín Oficial No. 96. Ministerio de Administración Territoria, abril de 1986.
- República Federal de Alemania. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. (1949). Boletín Oficial Federal I. Consejo Parlamentario, mayo de 1949. Recuperado de <http://www.bogota.diplo.de/contentblob/2227598/Daten/375140/downlConstitucin.pdf>
- República Francesa. Ley 88-813 de 1988, relative a l'élection des conseillers généraux et dérogeant aux dispositions de l'art. L221 du code électoral. Diario Oficial del 21 de julio de 1988. Parlamento francés, julio de 1988.
- República Francesa. Ley 92-125 de 1992, relative à l'administration territoriale de la République. Diario Oficial del 8 de febrero de 1992. Parlamento francés, febrero de 1992.
- República Francesa. Ley 95-115 de 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Diario Oficial del 06 de febrero de 1995. Parlamento francés, febrero de 1995.
- República Francesa. Ley 99-586 de 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Diario Oficial del 13 de julio de 1999. Parlamento francés, julio de 1999.
- República Francesa. Ley 2010-1563 de 2010, de réforme des collectivités territoriales. Diario Oficial del 9 de diciembre de 2010. Parlamento francés, diciembre de 2010.
- República Italiana. Constitución de la República Italiana. (1948). Asamblea Constituyente. El Jefe Interino del Estado. Recuperado de http://web.archive.org/web/20071006020909/http://www.cortecostituzionale.it/esl/testinormativi/costituzionedellarepubblica/costituzione_principii.asp
- República Italiana. Decreto legislativo 267 de 2000. Testo unico degli enti locali. Gaceta oficial del 30 de agosto de 2000. Presidencia de la República, agosto de 2000.
- República Italiana. Decreto ley 78 de 2010. Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. Gaceta oficial del 30 de julio de 2010. Presidencia de la República, julio de 2010.
- República Italiana. Decreto ley 138 de 2011. Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Gaceta oficial del 13 de agosto de 2011. Presidencia de la República, agosto de 2011.
- República italiana. Decreto ley 201 de 2011. Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici". Gaceta Oficial No. 248. Presidencia de la República. diciembre de 2011.
- República Italiana. Decreto ley 95 de 2012. Disposiciones urgentes para la revisión del gasto público mediante la invariancia de los servicios a los ciudadanos. Gaceta ofi-

- cial No. 189. Presidencia de la República, julio de 2012.
- República Italiana. Ley 265 de 1999. Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, Gaceta oficial del 6 agosto de 1999. Parlamento de la República italiana, agosto de 1999.
- República Italiana. Ley 56 de 2014. Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. Gaceta oficial del 7 de abril de 2014. Parlamento de la República italiana, abril de 2014.
- República Portuguesa. Constitución de la República de Portugal (1946). Asamblea Constituyente Recuperado de <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.spx>
- República Portuguesa. Ley 22 de 2012. Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Diário Oficial No. 105. Assembleia da República, mayo de 2012.
- Roca, W., & Picón, C. (2010). La reforma al régimen de transferencias: cuanto perdieron las regiones y efectos sobre el desempeño fiscal. *Revista del Centro de Estudios Políticos*, 6, 126-149.
- Rose, R. (1982). *Understanding the United Kingdom. The Territorial Dimension in Government*. Londres: Longman.
- Salvador, M., & Ragone, S. (2011). La supresión de la Provincia en Italia. *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 77-90.
- Sentencia C-313 (2009, mayo 23). Acción de Inconstitucionalidad. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional.
- Sentencia C-489 (2012, junio 27). Acción de Inconstitucionalidad. M.P. Adriana María Guillén Arango. Corte Constitucional.
- Trujillo, A. (2014). Autonomía local: Una diferencia entre la paz y la guerra. En H. Gehring, V. Barbarena & D. Restrepo (Eds.), *Descentralización en-clave de paz* (pp. 27-42), Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Tuirán, A. (2013). Territorio y ordenamiento territorial. Posibilidades para la construcción de la región como nivel intermedio de gobierno. En G. Mendoza, J. Cepeda & L. Estupiñán (Eds.), *Una Mirada a las regiones desde la Justicia Constitucional* (pp. 397-410). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Vandelli, L. (1990). *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*. Bolonia: Il Mulino.
- Woelk, J. (2011). La cooperazione intercomunale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza. *Istituzioni del Federalismo*, 3, 551-581.