

**IMPORTANCIA DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA Y LAS DIFICULTADES DE
NO SERLO.**

Autor:

Junior Alfredo Rodríguez Ojeda

Director.

Dr. Héctor David Rojas Villamil

**TRABAJO PRESENTADO EN CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA LA
MAESTRÍA EN GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA, UNIVERSIDAD SANTO
TOMÁS**

Bogotá. D.C. Junio 2017.

IMPORTANCIA DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA Y LAS DIFICULTADES DE NO SERLO

Junior Alfredo Rodríguez Ojeda^{1}*

Resumen.

El Municipio es la entidad fundamental del ordenamiento jurídico Colombiano, en su órbita funcional se encuentra la importante labor de prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otras, las cuales han ido creándose a través de una construcción histórica y teórica. La principal función del Municipio es la prestación de los servicios públicos, los cuales por su naturaleza no puede presumirse su prestación, sino que debe el municipio propender por la eficiente prestación de los mismos. No puede existir una sola porción del Territorio colombiano, que se encuentre fuera de un municipio, pues esto implicaría la anulación de la prestación de servicios públicos, así como de las otras funciones municipales. No obstante en el territorio Colombiano se identifican 20 territorios los que han sido denominados corregimientos Departamentales o áreas no municipalizadas, que no hacen parte de ningún municipio, a pesar de la obligación constitucional y de los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto. Ante el anterior problema de naturaleza jurídica, se podrían proponer soluciones de diferente naturaleza, por lo que puede pensar en efectuar una modificación constitucional, hacer uso de la figura de la excepción de Inconstitucionalidad o extender judicialmente la obligación primaria de los municipios a los Departamentos.

Abstract

The Municipality is the fundamental entity of the Colombian legal system. In its functional orbit is the important task of providing public services, building works that demand local

¹ * Abogado Egresado de la Universidad Santo Tomas – Docente tiempo Completo Universidad Santo Tomas – Investigador miembro del Grupo de investigación Dr. Angélico de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomas de Villavicencio-.

progress, ordering the development of its territory, promoting community participation, social improvement And culture of its inhabitants, among others, which have been created through a historical and theoretical construction. The main function of the Municipality is the provision of public services, which by their nature can not be presumed to be provided, but rather the municipality should strive to provide them efficiently. There can not be a single portion of the Colombian Territory that is outside a municipality, as this would imply the annulment of the provision of public services, as well as other municipal functions. Nevertheless in the Colombian territory 20 territories are identified that have been denominated Departmental corregimientos or non-municipalized areas that do not comprise of any municipality, in spite of the constitutional obligation and of the pronouncements of the Constitutional Court in this respect. Given the previous legal problem, different solutions could be proposed, so it may consider making a constitutional amendment, make use of the figure of the exception of Unconstitutionality or judicially extend the primary obligation of the municipalities to the Departments

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
EL MUNICIPIO	8
Etimología e Historia	8
El Municipio En El Ordenamiento Jurídico Colombiano.....	12
Estructura Municipal	13
El papel de los municipios en la prestación de los servicios públicos.....	16
Importancia de los servicios públicos en nuestro ordenamiento jurídico.....	16
Concepto y nociones básicas de servicio público.....	19
Entidades territoriales y su papel en la prestación de los servicios públicos.....	20
Importancia de los municipios en la prestación de los servicios públicos.....	22
TERRITORIOS QUE NO HACEN PARTE DE UN MUNICIPIO.....	24
Desarrollo normativo.....	27
Los Corregimientos Departamentales.....	29
La Constitución Política de 1991.....	31
Desarrollo normativo y jurisprudencial sobre el tema de los corregimientos Departamentales o Áreas no Municipalizadas.....	32
PROPUESTA - SOLUCIÓN AL PROBLEMA PLANTEADO.....	38
¿Cómo salir del vacío normativo e ingresar a un municipio?.....	38
Excepción de inconstitucionalidad.....	39
Excepción de inconstitucionalidad al caso concreto.....	40
Cambio normativo desde la constitución política de 1991.....	42
Extensión de la responsabilidad. Del municipio al Departamento.....	43
POSIBILIDAD DE CAMBIO, EN EL MARCO DEL ACUERDO PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA.....	46
CONCLUSIÓN.....	51
REFERENCIAS.....	53

INTRODUCCIÓN

La sociedad, desde el inicio de sus más básicas estructuras, ha buscado la forma de organizarse socialmente, que conlleve a la cohesión de los miembros de la comunidad, propendiendo por el bienestar y la prosperidad general, buscando el mantenimiento del control y la armonía entre quienes intervienen en la vida comunitaria.

En desarrollo del anterior objetivo, la sociedad ha evolucionado sus prácticas sociales, políticas y jurídicas, creando instituciones con la finalidad principal de desarrollar mecanismos de participación y organización social, instituciones a las que se le ha entregado funciones específicas y se les ha investido de autoridad para tomar decisiones respecto de las acciones pertinentes y conducentes para un efectivo impulso y perfeccionamiento de la vida en sociedad, así como de la satisfacción de necesidades básicas de las personas.

Estas instituciones cumplen una importante función en la sociedad, pues son ellas las voces institucionales de la comunidad y quienes materializan el sentir de las personas, creando herramientas que propenden por el bienestar general.

Considerando lo anterior, una de las formas en las que se busca ese orden social, es organizando estructural y funcionalmente los elementos del Estado, los cuales, doctrinalmente, se pueden categorizar en población, soberanía, poder público y Territorio (Naranjo, 2015).

El elemento territorio, será del que se diserte en el presente escrito, advirtiendo anticipadamente que la herramienta utilizada institucionalmente para desarrollar y organizar dicho elemento, se conoce como *ordenamiento territorial*, el cual puede ser definido como “un instrumento para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir un orden deseado”. (Hernández Peña, 2010).

Corolario de lo anterior, tenemos que esa herramienta de organización llamada ordenamiento territorial, se enriquece de otros instrumentos institucionales para alcanzar los

fines del Estado, adquiriendo importancia el concepto de entidad territorial, la cual se define como “las instituciones creadas dentro del poder ejecutivo para administrar los asuntos locales” (Ladino Orjuela, 2008).

Así las cosas, la organización del componente territorio adquiere relevancia, en el entendido de que una eficiente distribución de las competencias y fines del Estado, asignadas a entidades territoriales, conllevan a un conocimiento de la realidad social, política y económica de cada uno de los territorios, logrando desplegar planes, proyectos, programas y políticas pertinentes, que se adecuen a las necesidades de cada territorio con sus características especiales. Si la responsabilidad de la promoción del desarrollo de los territorios, recayera sobre una sola institución central, podría existir una desarticulación entre el foco de poder y los territorios, lo que ocasionaría ineficacia en el impulso de procesos y promoción de desarrollo, dificultando la consecución de fines del Estado.

En el anterior ejercicio político administrativo, el Estado Colombiano ha decidido organizar su territorio a través de entidades territoriales determinadas² dentro de las que se incluyen los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, a las que se le deben adicionar, las regiones y las provincias, las cuales eventualmente pueden edificarse como entidades territoriales. Desde sus cimientos, las Constitución Política Colombiana dotó de plena autonomía a las entidades territoriales, dándole alcance al hecho de que Colombia se estableciera como un estado Unitario, debatiendo la concepción Clásica de un solo foco de autoridad política y administrativa, dándole autonomía a las regiones para la gestión de sus intereses y recursos, estableciendo los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales. (Constitución Política de Colombia, Artículo 287)

² Desarrollo del artículo 286 de la Constitución Política de Colombia.

Sobre el concepto de autonomía territorial, ha dicho la Corte Constitucional que “debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia C – 149 de 2010).

Dentro de la forma organizativa autónoma que plantea el Estado Colombiano, el municipio resulta ser una entidad fundamental; como lo prevé nuestro ordenamiento jurídico, el Municipio se convierte en el principal promotor de derechos y servicios públicos, siendo la entidad más cercana a las personas y con un espectro funcional más complejo.

El presente escrito recogerá las principales reflexiones sobre el Municipio, como entidad fundamental e importante en nuestra organización estatal, presentando virtudes de la institución, indicando especialmente que por su naturaleza su función principal es la prestación de servicios públicos, para posteriormente poner de presente un problema jurídico que se ha presentado por un vacío normativo que ha dejado fuera el la organización de un municipio a 20 territorios, a pesar de ser una esto un requisito constitucional inexorable que toda porción del territorio se incluya dentro de un municipio. Se terminará presentando algunas alternativas para mitigar o anular la situación de estos territorios que no pertenecen a ningún municipio.

EI MUNICIPIO.

Etimología e Historia

El concepto municipio proviene del antiguo latín, siendo una palabra que se compone de dos locuciones, “el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere* que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas”. (Martínez Gil, 2015)

De la anterior conjugación, surge el concepto *municipium* que definió “etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.” (Martínez Gil, 2015)

De lo anotado anteriormente, empieza a decantarse el concepto de municipio como una institución que genera escenarios de organización y de responsabilidad desde y hacia la población, quienes asumen responsabilidad con la entidad organizada territorialmente, esperando contribución en orden, seguridad y armonía social como contraprestación al cumplimiento de sus aportes, independientemente de la naturaleza en que se entreguen.

El concepto de municipalidad ha nacido de un desarrollo histórico, pues intrínsecamente en su contenido, está la necesidad de entregarle autonomía a esa entidad, lo cual históricamente ha luchado con la posición central de formas de gobierno unitarias, donde el foco del poder es uno solo, como en un sistema de gobierno monárquico o un régimen político absolutista. En la evolución teórica y práctica del Estado, notamos que históricamente se ha hecho un significativo esfuerzo por descentralizar las gestiones de gobierno y/o administración buscando cada vez más que el ejercicio del poder se diversifique y recaiga sobre instituciones territoriales que lleven a buen término la gestión del territorio.

En los regímenes políticos clásicos europeos (siglo XV a XVII), imperaba el absolutismo, donde el Monarca ostentaba todo el poder sin limitación alguna, el monarca monopolizaba los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, legitimado principalmente por el

respaldo del poder divino, el cual la misma corona se encargaba de presentar como suyo, para sustentar la ausencia de responsabilidad, en donde a lo sumo existían cuerpos colegiados consultivos que dependían sumamente del poder central, y quienes en la mayoría de los casos fungían como asentadores y legitimadores de las decisiones del monarca (Castañeda Lopez, 2014). La población no encontraba más alternativa que vivir bajo el control total y permanente del rey o monarca, sin que existieran mecanismos de exigibilidad de derechos o herramientas de participación ciudadana.

Sin embargo, y como consecuencia de la ilustración y de la aparición de autores con pensamiento político y jurídico, que proponían una visión distinta de la forma de organización estatal, se empezó a generar espacios de discusión jurídica con planteamientos y posibilidades diferentes de gobierno y administración; dentro de los autores se encuentra Montesquieu, Rousseau, Hobbes, Locke, Bentham, Etc, quienes generaron espacios de discusión que llevaron a repensar la forma de organización política, administrativa y jurídica del Estado, saliendo beneficiada dentro de esas discusiones, la idea de generar más autonomía para las regiones, lo que aunado a la participación cada vez más común y contundente de la población, quienes por hechos históricos empezaban a empoderarse, exigían cada vez más que las gestiones de los gobernantes o administradores respondieran de manera eficiente a las necesidades que cada territorio tenía de acuerdo a su naturaleza, y se encontró que el traslado de competencias a escenarios locales era un camino aceptable para la consecución de ese objetivo.

Con base en lo anterior, notamos que hemos pasado de gobiernos monárquicos, centralistas y absolutistas, a gobiernos democráticos presidenciales o parlamentarios donde no solo se empezaron a promover derechos de las personas, sino que las entidades empezaron a tener participación e injerencia directa en las cuestiones que le atinen a su territorio. Este cambio se dé principalmente por la necesidad de realizar acciones que sean efectivas y que verdaderamente respondan a las necesidades de cada uno de los territorios en contraposición al paradigma anterior, que respondía únicamente a los caprichos del monarca.

Sin embargo, la entrega de autonomía a los territorios no se dio de manera inmediata, sino que se debió a unas dinámicas sociales que transitoriamente fueron respondiendo a la necesidad de que empoderar instituciones fuera del poder central para gobernar y/o administrar. Sin embargo podemos identificar algunos hitos históricos determinantes para el establecimiento de esta autonomía local y territorial de la que hoy se beneficia el municipio.

El primer escenario teórico, es el que hace referencia al *pouvoir municipal* en Francia, la cual tiene como origen la idea de Anne Robert Jacques Turgot de que existía una organización y forma de asociación natural entre las personas de cada una de los municipios que componían en territorio Francés y que en manos de esa comunidad debería estar la gestión de asuntos de carácter social y comunitario. (Turgot, 1775)

La idea de Turgot, fue positivada en una norma de contenido jurídico, cuando se expidió el decreto N° 14 de 1789, donde se le atribuyen funciones propias a los municipios. Con ocasión a ese decreto expedido por la Asamblea Nacional Francesa, se da inicio al proceso de empoderamiento de los Municipios.

El artículo 49 del decreto N° 14 de 1789 disponía.

“Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l’administration générale de l’état et déléguées par elle aux municipalités”

Lo anterior, implicaba que el municipio tendría dos tipos de funciones, unas que les eran otorgadas exclusivamente a los municipios, mientras que otras venían por medio de un proceso de delegación realizado por el poder central. (Robledo Silva, 2010)

En todo caso en Francia se empezaba a vislumbrar ideas sobre autonomía y empoderamiento de entidades territoriales fuera del escenario central.

Por otro lado, tenemos que en Alemania se gestó la Teoría del “Selbstverwaltung” Alemania, concepto que al realizar la traducción literal al Castellano se entiende como *Autogobierno*.

Respecto de la anterior teoría, tenemos el relato realizado por Laura Angélica Castañeda López, quien relata lo siguiente para explicar el fenómeno de la teoría planteada:

“Hacia el siglo XIX el Rey de Prusia, con la pérdida de la batalla contra el Ejército de Napoleón, el Barón Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein (1757 – 1831), quien se encontraba a la cabeza del gobierno, propuso reformar el sistema Estatal, por lo que en 1807 redactó la “Memoria Nassau”, en donde, aunque de una manera muy débil, le asignó una nueva estructura al Estado, dividiéndolo en Entes municipales, urbanos y rurales, y afirmó que cada uno de ellos podría auto-administrarse (Selbstverwaltung) asumiendo la responsabilidad absoluta de sus decisiones.” (Castañeda Lopez, 2014)

Así mismo, se manifiesta que el Barón Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein “creó el “Estatuto Municipal para las Ciudades de Prusia”, en este documento se le reconoció Autonomía a los órganos de la Administración Municipal para que solucionaran los asuntos de la comunidad de manera libre” (Castañeda Lopez, 2014)

Es claro entonces que con la visión alemana de Estado en la época, se daba paso a una forma de organización municipal, donde la autonomía para gestionar los asuntos necesarios para atender la vida en sociedad de cada uno de los territorios, recaía específicamente en los municipios, resaltando la importancia de que los municipios lograran llevar a cabo acciones para garantizar el adecuado desarrollo de su territorio.

Por último, tenemos la Teoría del local “self-government” en Inglaterra, la cual, al igual que la anterior teoría, al realizar la traducción al castellano, también indica *autogobierno*,

Sobre esta teoría, se tiene que decir que Joshua Toulmin Smith, planteó la necesidad de que se generaran formas de gobierno y administración local, pues el parlamento y la corona

centralizados, no generaban políticas idóneas pues no conocían la realidad del territorio, por lo que dicha desarticulación afectaba el desarrollo de las regiones, proponiendo entonces, formas de administración local. (Robledo Silva, 2010)

Posteriormente, se tiene que en Inglaterra se promulgo la “Local Government Act” de 1888 y la “London Government” de 1899. Sobre el particular, Laura Angélica Castañeda López nos indica que:

“Con la promulgación de la “Local Government Act” de 1888 y la “London Government” de 1899, Inglaterra consiguió que el gobierno entendiera a los Entes Territoriales como elementos de la organización del Estado que cuentan con autonomía administrativa y autodeterminación de Leyes, de igual manera, se logró la consolidación de la responsabilidad de los gobernantes ante sus electores y aunque bajo la inspección constante del Parlamento, se establecieron en la Ley reglas claras sobre la autonomía en la gestión, organización y decisiones que tomaba cada Municipio.” (Castañeda Lopez, 2014)

El Municipio En El Ordenamiento Jurídico Colombiano.

El municipio podemos definirlo como una “entidad natural formada por la reunión de muchas familias que, unidas por vínculos sociales y económicos comunes, o por intereses análogos, se establecen sobre una porción limitada del territorio del Estado” (Escobar Araujo, 1998)

Corolario, como se sostuvo y seguirá sosteniendo, por directriz constitucional el municipio es una entidad territorial del Estado Colombiano, la cual se edifica como la unidad fundamental del territorio colombiano, quien tiene a su cargo, entre otras cosas, la prestación de los servicios públicos en el territorio de su jurisdicción.

Por lo anterior, en este aparte, se hará un de análisis de la básica estructura del Municipio, así como un desarrollo de la principal función del Municipio que es la Prestación de los servicios públicos.

Estructura Municipal

Para abordar el tema de la estructura municipal en Colombia, es prioritario resaltar la importancia del municipio como entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, postulado establecido en la constitución política de 1991 y posteriormente desarrollado por la ley 136 de 1994.

Analizando la estructura municipal colombiana desde el ámbito administrativo, lo más importante es señalar que el municipio, debe contar con un Alcalde, el cual ejercerá funciones de jefe de la administración local y representante legal del Municipio, será elegido por elección popular para un periodo de 4 años y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente, tal y como lo señala el artículo 314 superior y lo desarrolla el artículo *“El municipio y la descentralización en Colombia”* del autor Sergio Matías C.:

“El alcalde es el jefe de la administración municipal y su representante legal, elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro años, y no puede ser reelegido para el periodo siguiente (artículo 314, modificado por el Acto Legislativo N° 02 de 2002, artículo 3, que extendió el periodo de tres a cuatro años).” (Matías, 2005)

La palabra Alcalde, proviene la expresión árabe *Al-kadi* la cual se usaba para definir a la persona que ejercía funciones gubernamentales y judiciales, término que evolucionó y en la península ibérica paso a referir a un funcionario delegado del rey que ejercía similares funciones en Castilla y Aragón (Gamboa, 1993).

El Alcalde es un “agente popular eje esencial de la administración y el gobierno municipal; es un representante del Pueblo elegido por votación directa” (Robledo Silva, 2010, pág. 243).

Dentro de la estructura de la administración municipal, se encuentran las secretarías de despacho, las cuales se crean para coadyuvar a la función del alcalde y se encargan de temas específicos dependiendo de la necesidad del municipio, ya que existe autonomía del alcalde y del concejo municipal, para reestructurar la planta global de la alcaldía, con el fin de procurar la eficacia en la prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial.

Dentro de la órbita funcional del alcalde encontramos que es el encargado de las funciones que se especifican a continuación, conforme al artículo 315 de la Constitución:

“...Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen...”

Es entonces el alcalde como administrador local y representante legal del municipio, primera autoridad de policía, quien debe propender por la conservación del orden público y ser el encargado de representar judicial y extrajudicialmente al municipio, también le corresponde crear o suprimir empleos, así como nombrar y remover funcionarios y una de las funciones más importantes es la de ser ordenador del gasto.

Encontramos dentro de las funciones del representante legal del municipio, una en relación con el concejo municipal, la de presentar oportunamente proyectos de acuerdo sobre planes y programas que permitan el desarrollo social, económico y cultural del municipio, es por esto que esta corporación político-administrativa del municipio tiene relevancia e importancia dentro de la estructura administrativa, ya que permite desarrollar proyectos en pro de cumplir los postulados establecidos en el plan de desarrollo y también gestionar ante diferentes entidades gubernamentales de orden departamental y nacional, recursos que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada entidad territorial de orden local.

El Concejo municipal, como la corporación político-administrativa del municipio, elegida popularmente para períodos de 4 años, tiene funciones en relación con la aprobación de

proyectos que presenta el alcalde municipal, también aprueba el plan de desarrollo que se constituye como la carta de navegación del cuatrienio de la administración municipal, autoriza al alcalde para celebrar contratos, determina la estructura de la administración municipal y dicta normas orgánicas sobre el presupuesto.

Este cuerpo colegiado debe componerse por mínimo 7 concejales y máximo 21, dependiendo de la categoría del Municipio.

Es importante resaltar que tanto los concejales, como los personeros, los contralores y las juntas administradoras locales, pueden por iniciativa, presentar proyectos de acuerdo, de asuntos que consideren estén relacionados con sus atribuciones.

Por último dentro de la estructura municipal en Colombia, tenemos que en las entidades territoriales de orden local, se encuentra la personería municipal, no como un órgano de administración, sino de control, encargado de vigilar la observancia de la constitución y la ley por parte de la administración municipal y el garante de los derechos humanos y la protección del interés público. Es entonces la personería un órgano de control, que hace parte del Ministerio Público, con autonomía presupuestal y administrativa, que ejerce funciones disciplinarias y de control, con fundamento en el artículo 118 de la constitución política y el artículo 168 de la ley 136 de 1994.

El papel de los municipios en la prestación de los servicios públicos.

Importancia de los servicios públicos en nuestro ordenamiento jurídico.

El Estado en procura de garantizar los derechos de las personas y en aras de dar cumplimiento a los postulados establecidos por el constituyente de 1991, ha implementado políticas tendientes a garantizar la satisfacción de necesidades básicas a toda la población colombiana; como materialización de este postulado tenemos, que una de las garantías esenciales que

permite mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional, es la prestación de los servicios públicos, ya que los mismos constituyen una herramienta esencial para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional, ha resaltado por vía jurisprudencial, la importancia de los servicios públicos en el modelo de Estado acogido por la Constitución Política, al respecto en la sentencia C-741 de 2003, señala:

“El detallado marco constitucional diseñado por el constituyente de 1991 en materia de servicios públicos, refleja la importancia de éstos como instrumentos para realización de los fines del Estado Social de Derecho, así como para el logro de la plena vigencia y eficacia de los derechos constitucionales que garantizan una existencia digna.” (Corte Constitucional, sentencia C-741 de 2003.)

De conformidad con lo anterior podemos observar, que los servicios públicos se convierten en un mecanismo esencial de cumplimiento de los deberes del Estado, en relación con las necesidades de los ciudadanos, ya que es la misma Constitución Política, la que consagra en su artículo 334 que el Estado intervendrá por mandato legal en los servicios públicos, en desarrollo del postulado que señala que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado; lo anterior nos permite realizar una precisión entorno a una dualidad en el concepto de servicio público que se genera debido a que este no solo tiene un contenido social, sino que también posee un componente de actividad económica, que se fundamenta en los postulados de liberalización del sector de los servicios públicos.

Respecto de lo anterior en el libro *“Servicios públicos domiciliarios en el contexto del precedente judicial”* del autor Carlos Alberto Atehortúa Ríos, se realiza una apreciación importante respecto de la teoría del derecho público y el derecho privado en materia de servicios públicos, estableciendo que se generan dos formas de entender los servicios públicos, primero como un componente social (derecho público) y en segundo lugar como un componente económico y de mercado (derecho privado); señala el autor:

...“Como podrá observarse se trata de dos formas diferentes de entender la manera como debe desarrollarse el sector de los servicios públicos, pues mientras en uno se hace prevalecer su contenido social y la intervención del Estado en su prestación, en el otro, se promueve su condición de actividad económica que debe ajustarse a las realidades propias de los mercados” (Atheortúa Ríos, 2017)

Tenemos entonces que los servicios públicos, debido a su vital importancia, no solo se enmarcan en la esfera de lo público, sino que también en el derecho privado tienen una relevancia fundamental, debido a la desmonopolización y privatización que se presenta en la prestación de los servicios públicos, con ocasión a que el Estado, aunque por mandato constitucional es el encargado de velar por la prestación eficiente de los servicios públicos, la capacidad técnica, administrativa, presupuestal, financiera, no permite que el Estado preste directamente la totalidad de los servicios públicos, lo que genera que en materialización de los postulados neoliberales, la prestación de estos pueda otorgarse también a particulares; es importante resaltar que esto no desnaturaliza la función de reglamentación que es exclusiva del Estado.

Al respecto en el artículo *“El impacto de la mercantilización de los servicios públicos sobre las empresas estatales del sector”* el autor Edgar Valera Barrios señala que con el impacto de la política pública neoliberal sobre los servicios públicos domiciliarios, se genera un *“cambio en las políticas públicas sectoriales largamente consolidadas, por otras que corresponden a megatendencias globales, bajo una línea de anclaje mercantilista, viendo los servicios como un campo de negocios, acumulación y reproducción de capitales”*. (Barrios, 2008)

Podemos inferir que los postulados neoliberales, inciden en la liberalización de los servicios públicos, entendida esta como la herramienta por medio de la cual se fundamentan los postulados de la Constitución de 1991 en relación con los servicios públicos, los cuales tienen su sustento en el Estado Social de Derecho, permitiendo la implementación de políticas privatistas en la prestación de los servicios públicos; siendo pertinente aclarar que no en todos los casos la prestación de los servicios públicos está a cargo de particulares, como materialización de políticas privatistas, sino que también tiene un papel muy importante el

Municipio como entidad territorial, cuando presta los servicios públicos, con fundamento en normatividad constitucional y es el tema a desarrollar ente apartado.

Concepto y nociones básicas de servicio público

Para abordar el tema de la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio, tal como lo señala el artículo 311 superior, es necesario tener claridad acerca del concepto y nociones básicas de los servicios públicos.

Tal y como se ha señalado, los servicios públicos, son herramientas que permiten la materialización de los postulados del Estado Social de Derecho y constituyen garantías para satisfacer las necesidades de la población, la Corte Constitucional ha desarrollado a través de su jurisprudencia el concepto de servicio público, en sentencia C-378 de 2010, señalo:

“Se considera como servicio público, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas.” (Corte Constitucional, sentencia C-378 de 2010.)

De lo anterior podemos concluir que en los servicios públicos se incluye la garantía del interés general, que los mismos están sujetos a una reglamentación especial y lo más importante para el caso que estudiamos es que su prestación puede darse por el Estado de manera directa o indirectamente por particulares.

Cuando abordamos las nociones generales de los servicios públicos, es necesario realizar una distinción entre los servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, diferencia que radica en que los domiciliarios, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional son los que se prestan por medio de redes y tienen su punto terminal en el domicilio, sentencia T-578 de 1992, adicionalmente tienen un régimen jurídico especial que es la ley 142 de 1994, la cual se constituye como el estatuto de los servicios públicos domiciliarios y dentro de los no

domiciliarios tenemos la salud, la educación, la seguridad, la justicia y demás prestaciones a cargo del Estado que permiten alcanzar los fines consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política Colombiana.

Como podemos observar tanto los servicios públicos domiciliarios como no domiciliarios, tienen unas características esenciales, desarrolladas en la constitución, la ley, la jurisprudencia y que tienen como fundamento la cláusula del Estado social de derecho y adicionalmente que su regulación, control, vigilancia y reglamentación están a cargo del Estado. De igual manera uno de los componentes más importantes es lo referente a la prestación de los servicios públicos, ya que es en este aspecto donde los municipios adquieren una importante función desarrollada constitucionalmente.

Entidades territoriales y su papel en la prestación de los servicios públicos.

Para analizar la competencia e importancia de las entidades territoriales en la prestación de los servicios públicos es fundamental realizar un análisis desde la óptica constitucional, en relación con las funciones otorgadas a la nación, los departamentos y los municipios en lo que concierne a los servicios públicos.

Tenemos entonces que la Nación, tal como lo dispone el artículo 8 de la Ley 142 de 1994, es la encargada de planificar políticas para controlar el uso del espacio electromagnético, de velar porque los servicios públicos se presten obedeciendo lo dispuesto por las autoridades competentes para ejercer su regulación y por la conservación de los recursos naturales que puedan verse afectados con ocasión a la prestación de dichos servicios, no obstante, en cabeza de la nación se concentran competencias tales como la de apoyar financiera, administrativa y técnicamente a los municipios que presten de manera directa los servicios públicos, para que los mismos sean de calidad y obedezcan a los fines establecidos en la ley respecto de su prestación, al respecto la ley 142 de 1994 señala que son funciones de la nación:

“Artículo 8: 8.4 Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa....”

Así mismo la Nación cumple las funciones de fijar políticas a través de los diferentes ministerios, tendientes a mejorar las condiciones de la prestación de los servicios públicos en pro de favorecer a los usuarios y establecer lineamientos a los cuales deben ceñirse las empresas prestadoras de servicios públicos, ejerciendo sobre estas empresas funciones de vigilancia; la cartilla de *“servicios públicos para entidades territoriales”* de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios, establece como actividades principales de la nación la de *“formulación de la política pública, la regulación, la vigilancia y el control sobre la prestación de los servicios públicos.”* (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2012)

Los departamentos también cumplen funciones importantes en relación con la prestación de los servicios públicos, porque son los encargados de coadyuvar a los municipios cuando estos coordinan de manera directa los servicios, en aras de que su prestación sea eficiente y de calidad, de igual forma tienen funciones de intermediación entre el municipio y la nación para el desarrollo de acciones especialmente relacionadas con trasmisión de energía eléctrica.

La cartilla municipal de los servicios públicos domiciliarios de la superintendencia de servicios públicos, establece que *“en atención al artículo 367 de la Constitución Política, los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación, en los eventos en que los municipios presten directamente alguno de los servicios públicos domiciliarios.”* Lo anterior permite sustentar que la función principal de los departamentos es la de brindar apoyo y coordinación a los municipios. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios , 2013)

Habiendo analizado la competencia de las entidades territoriales de orden nacional y departamental, es necesario hacer énfasis en la entidad territorial de orden local, el municipio, ya que este se constituye como la entidad fundamental de la división político-administrativa a la cual la constitución política le ha encargado la competencia de prestar los servicios públicos que determine la ley, al respecto el artículo 311 de la superior, dispone:

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

Podemos evidenciar que es el municipio la entidad territorial más importante en cuanto a la prestación de los servicios públicos, ya que no solo cumple funciones de coordinación y seguimiento a las empresas prestadoras, sino que también es el encargado de generar reportes a las entidades que ejercen inspección y vigilancia, y es quien debe apoyar los comités de desarrollo y control social que permitan ejercer veeduría a estas empresas prestadoras; pero lo más importante si no existe en el municipio un prestador privado, el mismo ente territorial debe asumir todas las funciones de prestación de servicios, con apoyo de la nación y el departamento.

En base a lo anterior y a la relevancia de la entidad territorial de orden local, es necesario abordar de manera específica la importancia de los municipios, con ocasión a la materialización de instrumentos tendientes a la consecución de los fines esenciales del Estado y al cumplimiento de los postulados del Estado Social de Derecho, es decir, respecto de la prestación de los servicios públicos.

Importancia de los municipios en la prestación de los servicios públicos.

El artículo 367 de la Constitución Política establece que los servicios públicos pueden ser prestados de manera directa por los municipios cuando las características técnicas y económicas del servicio lo permitan, resaltando la labor de apoyo del departamento y la nación; pero es necesario resaltar que esta es la excepción, es decir el municipio es el prestamista en última instancia, cuando no se cuenta con participación de empresas privadas

para la prestación del servicio, habiendo realizado todo el proceso precontractual de invitación pública para obtener la prestación del mismo por parte de una empresa.

Dentro de las funciones y competencias que se generan para el municipio con ocasión a la prestación directa de los servicios públicos, de conformidad con la información establecida por la superintendencia de servicios públicos domiciliarios en la cartilla de “*servicios públicos para entidades territoriales*” tenemos:

1. Deben llevar una contabilidad por cada servicio público, diferente a la general del Municipio.
2. Deben cumplir las políticas y lineamientos de las comisiones de regulación.
3. Quedan sujetos a inspección vigilancia y control por parte de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios.
4. Deben realizar los respectivos informes a la superintendencia, a través del Sistema Único de información SUI.
5. Incentivar la creación de comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, así como adoptar el sistema de control interno.

Tenemos entonces que son varias las funciones que el municipio debe llevar a cabo, cuando de manera directa asume la responsabilidad de la prestación de servicios públicos, lo que configura la importancia de los municipios como los encargados de velar por la cobertura, calidad, prestación continua y eficiente, libertad de competencia, equidad, prioridad de las necesidades básicas insatisfechas, y demás fines esenciales establecidos en el artículo 2 de la ley 142 de 1994.

TERRITORIOS QUE NO HACEN PARTE DE UN MUNICIPIO.

En Colombia, de acuerdo al artículo 286 de la Constitución Política Nacional, las entidades territoriales los Departamentos, los municipios, los Distritos y los territorios indígenas. Así mismo, el artículo 311 Constitucional, el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, lo que implica como lo ha sostenido la Corte Constitucional en sentencias como la C-141 de 2001, que “El municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo y por ende, salvo que exista excepción constitucional expresa, en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio”.

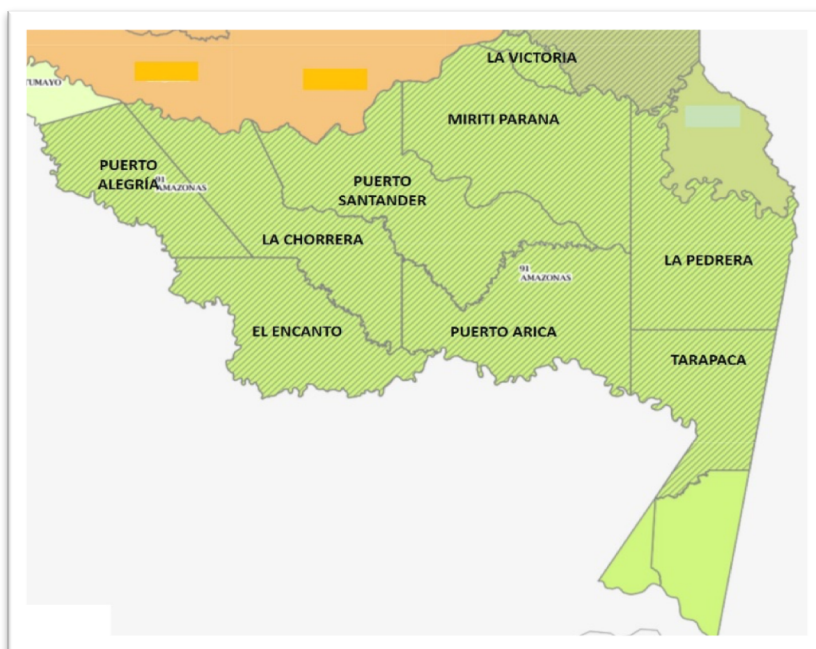
De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística “En la actualidad el país cuenta con 32 departamentos, 1101 municipios (sin incluir San Andrés Isla), 5 distritos, incluido el Distrito Capital de Bogotá, el cual si bien es municipio, está sujeto a un régimen especial, 20 Corregimientos Departamentales y 8.059 centros poblados (clasificados en corregimientos municipales (C), inspecciones de policía (IP, IPM, IPD) y caseríos CAS)” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). El mismo DANE aclara que al hacer mención a los 20 corregimientos departamentales, se refiere a una “división del departamento que no forma parte de un determinado municipio”. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística)

De lo dicho, se decanta que no obstante la importancia que constitucionalmente se le entrega al municipio en nuestro ordenamiento, existen territorios que no se encuentra incluidos dentro de un municipio, tal es el caso de 20 corregimientos inmersos en los departamentos de GUAINÍA, VAUPÉS Y AMAZONAS, los cuales incluso en documentos oficiales se les referencia como Áreas no municipalizadas o Corregimientos Departamentales de manera indistinta y siempre refiriéndose a los territorios que delante se enunciaran.

En el censo del año 2005 realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se identifican 20 territorios en nuestro país, los cuales no se encuentran incluidos

dentro de un municipio, y que fueron denominados Corregimientos Departamentales y son los siguientes:

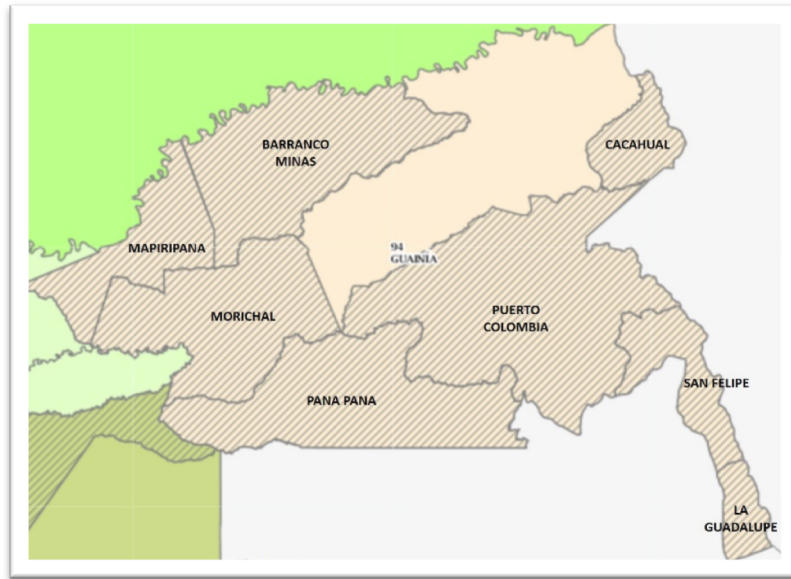
En el departamento de Amazonas:



Fuente. Departamento Nacional de Planeación – Modificaciones hechas por el autor

1. *El Encanto.*
2. *La Chorrera.*
3. *La Pedrera.*
4. *La Victoria.*
5. *Mirití-Paraná.*
6. *Puerto Alegrías.*
7. *Puerto Arica.*
8. *Puerto Santander.*
9. *Tarapacá.*

En el departamento del Guainía.



Fuente. Departamento Nacional de Planeación – Modificaciones hechas por el autor.

10. *Barranco minas.*

14. *Morichal.*

11. *Cacahual.*

15. *Pana Pana.*

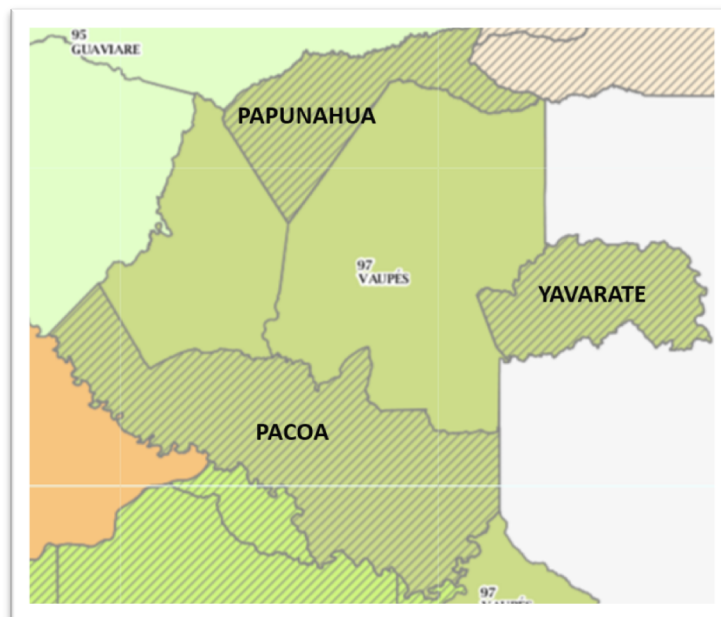
12. *La Guadalupe.*

16. *Puerto Colombia.*

13. *Mapiripána.*

17. *San Felipe.*

En el departamento de Vaupés.



Fuente. Departamento Nacional de Planeación – Modificaciones hechas por el autor

18. Pacoa.

19. Papunahua.

20. Yavaraté.

Haciendo recapitulación básica, se tiene que el municipio es una unidad fundamental en el ordenamiento territorial colombiano, y que así mismo, existe un total de 20 territorios que no hacen parte de la estructura de un municipio, ubicados en 3 departamentos.

De acuerdo a lo anterior, es importante lograr la identificación de las consecuencias conlleva el hecho de que en nuestro país existan Áreas no municipalizadas, máxime cuando el municipio por orden superior constitucional tiene a su cargo funciones importantes como la prestación de servicios públicos, la construcción de las obras que demande el progreso local, el ordenamiento del desarrollo del territorio y promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (Const. 1991)

Para determinar las consecuencias del fenómeno antes descrito, se tomará como referencia el Corregimiento de Barranco minas en el Departamento del Guainía, sobre el que se hará identificación y caracterización, así como un análisis jurídico de las disposiciones normativas y jurisprudenciales que giran alrededor de esta situación, y de esa forma culminar con una propuesta, principalmente jurídica, que permita hacer un desarrollo para regular en nuestro ordenamiento territorial las áreas no municipalizadas, que en el camino implicaría abrir un debate acerca de la promoción de los derechos de los habitantes de estos territorios.

Desarrollo normativo.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 se crea una nueva estructura territorial establecida en el artículo 286 de la carta, consagrando que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (Const. 1991, artículo 286), quitando de la escena nacional conceptos o instituciones de la organización territorial anterior como intendencias, comisarías y corregimientos dentro de la estructura básica de la organización territorial.

Con base en esa nueva estructura territorial impuesta por la Constitución de 1991 en concordancia con el artículo 311 de esta misma, donde se establece que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, se desprende la importancia de que todo el territorio nacional esté incorporado dentro de algún municipio, aumentándose esta importancia al evidenciar las básicas obligaciones de los municipios con respecto a los ciudadanos como la de prestar los servicios públicos o construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (Const. 1991, artículo 311).

Es necesario precisar que los municipios no solo deben responder por las obligaciones que la Constitución le ha impuesto, pues al ser la organización y la autoridad más cercana a las personas, y en ese sentido son la representación del Estado más próxima que los habitantes tienen recibiendo una competencia residual de apoyo e impulso en todos aquellos fines del Estado que no tengan satisfacción por otras autoridades. Los municipios adquieren importancia adicional en el entendido que además de cumplir con las atribuciones que les confieren la Constitución y la Ley “tienen funciones promotoras o ejecutoras en materia de Vivienda, transporte, cultura, recreación y deporte, que son actividades directamente vinculadas con el desarrollo económico y social, sin perjuicio de los frentes que puedan atender con sus recursos de libre destinación”. (TRUJILLO MUÑOZ, 2007)

En los primeros años de vigencia de la constitución que sirvieron para hacer transición entre la antigua organización territorial a la nueva propuesta por la Constitución Política de 1991, se fue adaptando la división político administrativa a lo que establecía la Constitución; sin embargo la concepción de municipio no encajó en algunos territorios que eran corregimientos dentro de la anterior división del territorio, situación que ha dejado en el limbo jurídico y casi que en total abandono a estos territorios, ya que debido a su naturaleza se sustraen de lo que pensó el constituyente en el año 1991 sobre los municipios. En la actualidad existen 20 territorios, plenamente identificados, los cuales no se encuentran vinculados a un municipio y continúan su

organización y administración bajo la figura de corregimientos, situación que ha de analizarse en este escrito.

Es necesario hacer la salvedad que sobre este vacío normativo que rodea a estos corregimientos no se ha hecho mucho énfasis, debido a que son territorios que poco o nada intervienen en el escenario político nacional, donde el Estado brilla por su ausencia, la mayoría de los pocos habitantes son Indígenas e insuficiente interés genera estos territorios para el Gobierno Nacional.

Los Corregimientos Departamentales.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, define los Corregimientos Departamentales como *“una división del departamento, al tenor del Decreto 2274 del 4 de octubre de 1991, la cual incluye un núcleo de población. Según esta misma disposición, los ahora corregimientos departamentales no forman parte de un determinado municipio”* (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA, 2016), definición, que si bien recoge eficientemente el concepto del que se ha venido hablando, no tiene en cuenta que el artículo 21 (el que acoge la figura del Corregimiento departamental) del decreto 2274 de 1991, fue declarado inconstitucional, por la Sentencia C- 141 2001, sobre este tema se volverá en futuras líneas.

Sin embargo, es claro que en Colombia existe un total de 20 territorios que no se encuentran dentro de la jurisdicción de un municipio y que institucionalmente son conocidos como áreas no municipalizadas o Corregimientos Departamentales.

El DANE en su más reciente censo en el año 2005, aplicado a la población colombiana, recogió los siguientes datos demográficos de los Corregimientos Departamentales.

Corregimiento	Total de población
El Encanto	4.376
La Chorrera	3.337
La Pedrera	3.711
La Victoria	979
Mirití - Paraná	1.643
Puerto Alegría	1.277
Puerto Arica	1.440
Puerto Santander	2.373
Tarapacá	3.775

Corregimiento	Total de población
Barranco Minas	4.384
Mapiripana	3.072
San Felipe	1.362
Puerto Colombia	3.753
La Guadalupe	225
Cacahual	1.592
Pana Pana	2.224
Morichal	752

Corregimiento	Total de población
Pacoa	4.459
Papunaua	879
Yavaraté	1.269

Fuente. Censo General 2005 – DANE - <http://www.dane.gov.co/files/censos/libroCenso2005nacional.pdf>

La Constitución Política de 1991.

Esta constitución estableció la organización básica político-administrativa del territorio nacional en el artículo 286 que reza: “**ARTICULO 286.** *Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*” (Const. 1991, artículo 286),

De acuerdo a este artículo de la Constitución Nacional los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, son unidades territoriales y como salta a la vista, no se encuentra enunciado el concepto de corregimiento en la organización territorial del Estado Colombiano.

Así mismo y como ya se mencionó, el artículo 311 reconoce al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, otorgándole la tarea de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

El constituyente en 1991 previó la necesidad de crear una institución territorial con amplias facultades que permitieran a los territorios nacionales tener una administración que generara oportunidades y que no dependiera absolutamente del poder central; para ello otorgó a los municipios unidades burocráticas para efectivizar el acceso a la administración independiente o descentralizada, poniendo a la cabeza del municipio a un Alcalde y como órgano colegiado de elección Popular al Concejo municipal quienes en coordinación con otras instituciones se encargaran de la regulación y la administración de estos territorios.

Por supuesto, un corregimiento no es ni en la práctica ni conceptualmente es semejante a un municipio por lo que esas instituciones no tienen cabida dentro de esta unidad de territorio, poniendo en peligro la forma de administración de estos territorios.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 300 numeral 6, también establece la facultad de las Asambleas Departamentales con sujeción a los requisitos que señale la ley, de crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias. (Const. 1991, artículo 300)

Desarrollo normativo y jurisprudencial sobre el tema de los corregimientos Departamentales o Áreas no Municipalizadas.

En este aparte, confluyen los desarrollos normativos (legales) y jurisprudenciales sobre el caso, debido a que en las pocas ocasiones que se ha pronunciado el ejecutivo o el legislativo en relación con estos segregados territorios, de manera conexa la jurisprudencia hace su intervención para evaluar la efectividad, legalidad o constitucionalidad de esas disposiciones.

El primer intento de regular lo relacionado con estos territorios después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, fue justo en el año 1991 cuando el ejecutivo promovió y expidió el Decreto 2274 de ese mismo año. En ese decreto presidencial, el Presidente de la República haciendo uso de las facultades otorgadas por el artículo 39 transitorio de la Constitución Política, *emite disposiciones tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* (Decreto 2274. 1991)

Con relación a los anteriores corregimientos que quedan por fuera de la municipalización, establece lo siguiente:

“Artículo 21°.- Autoridades.

Para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo de los nuevos departamentos, en aquellas áreas que no formen parte de un determinado municipio, los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías se mantendrán como divisiones departamentales.

En cada una de ellas habrá un corregidor, que será agente del gobernador, y una Junta Administradora, que se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a los corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías".
(Decreto 2274. 1991, art 21)

Como se puede evidenciar en el anterior artículo, en este decreto el presidente reconoce que en el país se encuentran territorios fuera de un municipio, lo que a simple vista es claramente contrario a la Constitución Política y mantiene la figura de los corregimientos en el territorio nacional como agencias del departamento, territorios en los que existirá un corregidor y una junta administradora.

La jurisprudencia demoró aproximadamente diez años en pronunciarse sobre el tema y lo hizo la Corte Constitucional mediante un fallo de acción de inconstitucionalidad sobre el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, en donde se demanda que esta norma debe ser retirada el ordenamiento jurídico basado en supuesto de que los corregimientos son “(...) ‘una figura atípica dentro del ordenamiento territorial colombiano’, la cual discrimina a las personas que habitan esos territorios, ya que no les permite ‘participar en igualdad de condiciones en los ingresos corrientes de la nación y de otras transferencias que reciben los habitantes de un municipio o resguardo indígena’” (Corte Constitucional, Sentencia C- 141, 2001.)

El actor “no comparte que los habitantes de un corregimiento departamental tengan que permanecer marginados indefinidamente del derecho a participar de los recursos nacionales.

(...)

Agrega que también existe una discriminación política ya que no se permite a los habitantes de esas zonas elegir a sus mandatarios locales, pues el corregidor departamental es un agente del gobernador, de su libre nombramiento y remoción, lo cual desconoce la voluntad popular, la democracia y la participación ciudadana.”
(Corte Constitucional, Sentencia C- 141, 2001.)

Como era de esperarse, la Corte Constitucional en Sentencia C-141 de 2001, declaró inexecutable esta disposición y reafirmó la postura de que el municipio es la unidad básica del territorio nacional y no puede haber territorios fuera de esta mínima institución.

En esa oportunidad la Corte Constitucional estableció:

“El municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo y por ende, salvo que exista excepción constitucional expresa, en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio.” (Corte Constitucional, Sentencia C- 141, 2001.)

Así, la Corte Constitucional estableció que mantener la figura de los corregimientos en las zonas no municipalizadas es inconstitucional y vulnera los artículos 286 y 311 de la Constitución Política, de ese modo saca del ordenamiento esa disposición y manifiesta al Congreso de la República en la parte resolutive la necesidad de expedir el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios o su incorporación en municipios existentes.

En un nuevo intento de abordar el tema de estos corregimientos no municipalizados, del legislativo nacional expide la Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”*(Ley 1551, 2012) En esa ocasión el Congreso de la República, incluye en esa norma una disposición que le da a estos territorios la asignación de una nueva categoría de organización territorial, creando los ***territorios especiales Biodiversos y fronterizos***, a los cuales dotó de una estructura burocrática mínima de elección popular para garantizar los fines del estado.

La Ley 1551 de 2012 estableció en su artículo 44 lo siguiente:

“Artículo 44. De conformidad con el artículo 285 de la Constitución Nacional, créense los territorios especiales biodiversos y fronterizos en las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales, para que en los términos

que reglamente el Gobierno nacional dentro del término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Estado pueda cumplir las funciones y servicios que tiene a su cargo, así:

- 1. El Encanto – Amazonas*
- 2. La Chorrera – Amazonas*
- 3. La Pedrera – Amazonas*
- 4. La Victoria – Amazonas*
- 5. Mirití-Paraná – Amazonas*
- 6. Puerto Alegría – Amazonas*
- 7. Puerto Arica – Amazonas*
- 8. Puerto Santander – Amazonas*
- 9. Tarapacá – Amazonas*
- 10. Barrancominas – Guainía*
- 11. Cacahual – Guainía*
- 12. La Guadalupe – Guainía*
- 13. Mapiripán – Guainía*
- 14. Morichal – Guainía*
- 15. Pana Pana – Guainía*
- 16. Puerto Colombia – Guainía*
- 17. San Felipe – Guainía*
- 18. Pacoa – Vaupés*
- 19. Papunaua – Vaupés*
- 20. Yavaraté – Vaupés*
- 21. Jardines de sucumbíos – Nariño.*

Estos territorios especiales tendrán una estructura institucional mínima, cuya autoridad político administrativa será de elección popular, para prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, garantizar los servicios de salud, educación y saneamiento básico, ordenar el desarrollo de su territorio, promover

la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.” (Ley 1551, 2012)

Esta vez la jurisprudencia no tardó mucho en pronunciarse y en efecto lo hizo por medio de un fallo de acción de inconstitucionalidad en la cual un ciudadano demanda la exclusión de esta norma del marco jurídico nacional soportada en cuatro temas, a saber (i) la omisión de la consulta previa, predicable de la norma acusada, en cuanto constituyó territorios biodiversos en zonas en que se asientan comunidades étnicas; (ii) la violación del derecho de autogobierno a favor de las comunidades indígenas, en los términos del artículo 330 C.P.; (iii) los territorios biodiversos y fronterizos contradicen la Carta Política en la medida en que crean una entidad territorial no prevista en el texto constitucional, específicamente en el artículo 286 C.P.; y (iv) el trámite de la norma acusada fue contrario a los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, puesto que no surtió debate alguno en la Cámara de Representantes. (Corte Constitucional, Sentencia C- 252, 2013)

En esta ocasión la Corte Constitucional en Sentencias C-100 de 2013 y C-252 de 2013 declaró inexecutable la disposición anteriormente mencionada, esta corporación se pronunció y manifestó que el “precepto desconocía el artículo 286 C.P. Esto debido a que los Territorios Especiales Biodiversos y Fronterizos constituyen una entidad territorial diferente de aquellas señaladas en la Constitución”. (Corte Constitucional, Sentencia C- 100, C-252, 2013)

La Corte Constitucional afirmó que la “facultad para llevar a cabo la división general del territorio establecida en el artículo 285 C.P. no supone una habilitación para crear nuevas entidades territoriales.” (Corte Constitucional, Sentencia C- 100, 2013), también, que la disposición demandada desconoce la *ratio decidendi* definida en la sentencia C-141 de 2001, de acuerdo con esta decisión, salvo que exista excepción constitucional expresa, como los territorios indígenas, los distritos especiales o las provincias (CP art. 287), en principio toda porción del territorio colombiano debe hacer parte de un municipio. (Corte Constitucional, Sentencia C- 100, C-252, 2013)

“Finalmente, la Corte también concluyó que el artículo demandado desconoce la competencia de las asambleas departamentales, prevista en el numeral 6° del artículo 300 C.P. para crear y suprimir municipios. Por ende, a partir de estos argumentos, concluyó que la norma acusada era contraria a la Constitución”. (Corte Constitucional, Sentencia C- 100, C-252, 2013)

Este es el pobre desarrollo legal y jurisprudencial que ha tenido lugar en el escenario jurídico y político nacional en relación a esos territorios no municipalizados olvidados por el Estado y rechazados por el ordenamiento jurídico, el cual nos pone en la situación

Hemos notado como se ha destacado la importancia de la institución del municipio y que todas las partes del territorio deben estar incluidas en uno de estos y sobre todo que la figura del corregimiento es obsoleta, que no tiene cabida en el ordenamiento jurídico nacional (sin incluirse en un municipio). Así mismo es identificable que estos territorios fuera del régimen territorial constitucional tienen que buscar la manera de ser incorporados dentro de un municipio, ya sea por la inclusión a un municipio existente o por la creación de uno nuevo por parte de la respectiva Asamblea Departamental.

PROPUESTA - SOLUCIÓN AL PROBLEMA PLANTEADO.

¿Cómo salir del vacío normativo e ingresar a un municipio?

La primera solución que se podría considerar, sería la de adjuntar estos territorios a otros municipios ya creados, suena fácil en teoría, pero la realidad es diferente; estos territorios cuentan con circunstancias especiales que les impiden adjuntarse a otros, por ejemplo, en el departamento del Guainía donde hay un solo municipio (Inírida, su capital), si adjuntáramos los territorios no municipalizados a Inírida, daría como resultado un “supermunicipio” del tamaño del departamento de Guainía, más grande incluso que algunos departamentos; dada las condiciones geográficas y sumado a que en general estos territorios fuera no municipalizados se caracterizan por tener condiciones geográficas de difícil acceso, poca inversión en infraestructura y en algunas ocasiones incomunicación total. Además, es prácticamente errado el hecho de vincular estos territorios a algún municipio, pues sus condiciones no lo permiten y la idea es avanzar en el progreso de estas regiones y convertirlos en un municipio y así atender lo que la corte Constitucional a dicho sobre estos lugares que son “municipios en potencia” (Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2001)

La salida que queda es crear la institución de municipio en estos territorios, en este caso y por mandato constitucional es labor de la Asamblea Departamental crear y suprimir municipios por medio de la respectiva ordenanza departamental con el trámite que esta conlleve³. Recordando que previo a la presentación del proyecto de ordenanza, se debe hacer el estudio de viabilidad social y económico desde el órgano de planeación del departamento del cual surgirá el nuevo municipio.

Sin embargo, el camino no es fácil. A pesar de que constitucionalmente estos territorios deberían estar incluidos en un municipio y la corte constitucional ha dicho en reiteradas ocasiones que no puede haber territorios vedados de la posibilidad de participar de los beneficios jurídicos y políticos que ofrece estar vinculado a un municipio, la primera piedra en el camino la pone la ley 136 de 1994 modificada recientemente por la ley 1551 de 2012 en la que se dictan normas de organización municipal, ya que esta normatividad establece que como requisito para la

³ Desarrollo del artículo 300 N° 6 Constitución Política de Colombia.

creación de un municipio que este debe contar con un mínimo de 25.000 habitantes y que se garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, esto último de acuerdo a los protocolos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la realidad ninguno de los anteriores corregimientos, hoy territorios inmersos en el vacío normativo cumplen con este par de requisitos de forma, algunos no alcanzan siquiera los 500 habitantes y por las condiciones geográficas de difícil acceso, la marginalidad y el olvido institucional al que han estado sometidos a través de la historia no lograran tampoco que el ministerio de Hacienda certifique los ingresos necesarios para cumplir requisito legal.

La primera impresión que un diputado de una de las Asambleas Departamentales tendrá es que la expedición de una ordenanza creando un municipio en los antiguos corregimientos es absolutamente imposible debido a que se contraria una norma legal, sin embargo, el mensaje es que se tome un tiempo para pensar y analizar lo que a continuación se explica acerca del uso de la figura de excepción de inconstitucionalidad.

Excepción de inconstitucionalidad.

Es un concepto que se desprende del artículo 4 de la constitución política de Colombia el cual establece que La Constitución es norma de normas y en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Y palabras prácticas es la forma mediante la cual se puede prescindir de la aplicación de una norma jurídica que no tenga rango constitucional cuando esta se encuentre vulnerando o contrariando la constitución Política.

La corte constitucional establece que “La excepción de inconstitucionalidad se implementa en el contexto de la vulneración de los principios constitucionales en casos concretos, y por ello suele referirse a la garantía de derechos fundamentales cuando estos se ven

amenazados por la aplicación concreta de una norma de rango legal o reglamentario, y su ejercicio está en cabeza todos los operadores jurídicos de nuestro sistema jurídico.”

A primera mirada parece que la utilización de la figura de la excepción de inconstitucionalidad es de uso restringido de los jueces en los casos concretos de deban omitir la aplicación de una norma que contraria principios constitucionales;

Sin embargo, la misma Corte Constitucional ha desarrollado con posterioridad conceptualmente este concepto y sobre el particular ha dicho:

“La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto.”

Extraemos entonces el importante concepto de que se puede dejar de aplicar una norma si esta contraria la constitución Política, y que esta omisión no solo la puede hacer un juez, sino que este beneficio o esta disposición también es aplicable o pueden hacer uso de ella las autoridades administrativas e incluso los particulares que apliquen normas a un caso concreto.

Excepción de inconstitucionalidad al caso concreto.

Como ya hemos analizado, la Asamblea departamental es la autoridad administrativa con la facultad de crear los municipios en los territorios no municipalizados que se encuentran aún bajo la modalidad de corregimientos o fuera de la estructura territorial de la actual constitución

pero se abstiene de proferir una ordenanza departamental en el entendido que estos territorios no cumplen con los requisitos legales de población e ingresos exigidos para la conformación de un municipio; sin embargo, es claro que el hecho de que existan territorios fuera de la estructura constitucional de la organización del territorio es una clara contrariedad a la constitución, máxime cuando la misma Corte Constitucional ha dicho que la mínima unidad de territorio es un municipio y salvo excepción constitucional todos los territorios deben pertenecer a un municipio, de antemano reconociendo la importancia y el papel fundamental que Constitución Política de 1991 ha dado a la institución de municipio para el desarrollo de los pueblos y la consecución eficaz y eficiente de los fines del estado.

Así las cosas y considerando la excepción de inconstitucionalidad que faculta a las autoridades administrativas para omitir la aplicación de una norma cuando esta contraria la Constitución como Norma de Normas; las Asambleas departamentales deberían con firmeza y valor hacer uso de esta figura y rechazar lo establecido en las leyes como requisitos de forma para la creación de municipios y acudir al espíritu de la constitución Política y crear estos municipios en los territorios fuera del municipio o de los desaparecidos del mundo jurídico, corregimientos no municipalizados y así defender y poner por encima de todo los preceptos constitucionales los cuales, sumando lo que ha dicho la misma corte al respecto, que establecen que la estructura territorial debe respetarse de acuerdo al artículo 286 y que la unidad mínima a la cual deben incluirse los territorios es un municipio.

De esa forma se garantiza que se aplique de forma correcta la estructura de división política propuesta en la Constitución, se materializara el acceso a las condiciones que ofrece un municipio por mandato constitucional, como la prestación de servicios públicos por ejemplo, a esos territorios marginados y apartados, así mismo estos territorios tendrán el mismo derecho de elegir popularmente a quienes administren sus recursos y no sea imposición como pasa con los corregidores; todas estos elementos, extraídos directamente de los principios constitucionales y hacen parte de los fines esenciales del estado que en la actualidad no se aplica por el hecho de no alcanzar una cifra, y no es justo, y escapa de toda fundamento de un estado social de Derecho que en Colombia existan territorios discriminados y sobre todo estos territorios tan vulnerables y con tanta problemática local.

Por último y suponiendo que las Asambleas expidan esas Ordenanzas, creando los municipios, esta no tendrá efectos jurídicos hasta que sea sancionada y previo a ello de acuerdo a la ley 136 de 1994, el Tribunal Contencioso Administrativo con competencia en ese territorio ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse, esta sería la oportunidad para que el Estado se pronuncie sobre este tema y si es el caso oriente a la autoridad administrativa sobre la forma de proceder en este caso y al menos anunciar así la intención de no dejar estos territorios y a las personas que en estos alejados lugares hacen patria y ejercen sus actividades en esos lugares.

En todo caso, en el presente escenario debe presentarse y garantizarse la voluntad política de todos los sectores que involucren el escenario social en el territorio que se pretende sacar del vacío normativo en que se encuentra.

Por último, es necesario decir que estamos frente a un tema sobre el que se puede interpretar y decir mucho y que es labor de las autoridades y de los ciudadanos buscar las herramientas propias para que se subsanen estos elementos que por la misma naturaleza del derecho se presentan.

Cambio normativo desde la constitución política de 1991

Como quiera que actualmente, las disposiciones normativas establecidas en la constitución política de 1991 y en las normas en general de nuestro ordenamiento jurídico, no permiten que las áreas no municipalizadas o corregimientos departamentales sean un municipio para así cumplir la orden de la Corte Constitucional y lo establecido en la normatividad colombiana, donde se señala que cualquier territorio del país debe pertenecer a un municipio; debería buscarse una modificación a esta normativa la cual debe originarse desde la constitución política.

Para el efecto se debe buscar la manera de incluir a través de algunos de los mecanismos de modificación constitucional, ya sea por vía de referendo o acto legislativo, modificaciones en la

constitución tendientes a elaborar una nueva categoría de municipio, la cual, en busca de una solución teleológica al problema jurídico de la no municipalización, deberá propender por la consecución de la manera más acertada, de una estructura municipal especial, con la cual no se causen efectos económicos adversos a las finanzas del Estado y se logre municipalizar de manera especial a estos territorios.

La modificación constitucional propuesta podría incluir un artículo transitorio en nuestra Constitución Política, donde se incluyan unas características especiales para estos municipios y así organizar el ordenamiento territorial colombiano, cumplir el mandato constitucional y de la corte constitucional de tener todo el territorio bajo la figura de municipio.

Extensión de la responsabilidad. Del municipio al Departamento

Toda vez que el problema jurídico planteado es justamente que no hay un municipio que desarrolle políticas tendientes a la promoción de servicios públicos, y en mente la pregunta de ¿quién es el encargado de promover y prestar los servicios públicos cuando no hay un municipio?, una respuesta a este interrogante, la entrega sin percatarse de ello, la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo en procesos judiciales que han adelantado en los despachos de los juzgados administrativos del Circuito de Villavicencio en el departamento del Meta.

Haciendo uso de acciones populares las cuales constitucionalmente propenden por la promoción y protección de derechos colectivos y de ambiente, dentro de los que se incluye la prestación de los servicios públicos, actores indeterminados, han demandado judicialmente la necesidad de que en algunas áreas no municipalizadas del departamento del Guainía haya acueductos, buscando promoción justamente de los servicios públicos.

Las acciones populares tendientes a proteger derechos colectivos o de ambiente que se ven vulnerados por la ausencia de acueductos que generen agua potable para las personas, usualmente son falladas a favor de la ciudadanía, de los habitantes, y por ende en contra de los municipios; pero como quiera que al demandarse la creación de acueductos en el área no municipalizada de

San Felipe, Puerto Colombia, Barrancominas y Pana Pana, el juzgado no encuentra un municipio a quien endilgarle la responsabilidad judicial de realizar los acueductos, haciendo una adecuación con fundamento en el principio de la *iura novit curia*, decide fallar en contra del departamento, extendiendo la responsabilidad que en principio y constitucionalmente es de un municipio al departamento; esto ha conllevado que en algunos corregimientos del departamento del Guainía se promuevan los servicios públicos sin que exista un municipio que se encargue de ello, los casos que se han documentado en esta investigación jurídica que se ha realizado, acudiendo a la relatoría de los Juzgados Administrativos de Villavicencio, son cuatro en total, en el corregimiento de San Felipe, Puerto Colombia, Barrancominas y Pana Pana, en los cuales las demandas y los procesos judiciales se han encausado al hecho de que el departamento sea quien tenga que responder por la prestación de los servicios públicos ante la ausencia de un municipio que realice esta prestación.

En el caso de Barrancominas el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio Manifestó:

“Barrancominas es un corregimiento que hace parte de la división política del Departamento del Guainía que dependiendo de sus rentas, e incluso en palabras de la CORTE CONSTITUCIONAL en la sentencia C-141/01 de la Corte Constitucional debería haberse convertido en Municipio, por lo que es al Gobernador de dicho ente territorial como director el sistema de salud, agua potable y saneamiento básico entre sus obligaciones tiene a su cargo mejorar las condiciones de salud de la población de Departamento, garantizando la calidad de los servicios públicos domiciliarios”

Del extracto transcrito se decanta el análisis que el juzgado realiza, tendiente a demostrar que barrancominas debería ser un municipio, y que ante la ausencia de dicha categoría, debe el Departamento asumir la obligación de promover el mejoramiento de las condiciones de salud de la población del Corregimiento.

Procesos Judiciales Revisados.

Despacho	Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Villavicencio.
Demandante.	Nidia Constanza Leguizamón
Área no municipalizada involucrada.	Puerto Colombia (Guainía)
Nº del Proceso	5000 123 31000 2006 00731 00

Despacho	Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Villavicencio.
Demandante.	Nidia Constanza Leguizamón
Área no municipalizada involucrada.	San Felipe (Guainía)
Nº del Proceso	5000 123 31000 2006 00742 00

Despacho	Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Villavicencio.
Demandante.	Carlos Alberto Barreto Soler
Área no municipalizada involucrada.	Pana Pana (Guainía)
Nº del Proceso	5000 123 31007 2006 00747 00

Despacho	Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Villavicencio.
Demandante.	Nidia Constanza Leguizamón
Área no municipalizada involucrada.	Barrancominas (Guainía)
Nº del Proceso	5000 123 31000 2006 00722 00

POSIBILIDAD DE CAMBIO, EN EL MARCO DEL ACUERDO PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA.

Desde la mitad del siglo XX Colombia atraviesa por una de las principales dificultades estructurales de su territorio, la cual tiene que ver con el establecimiento de conflicto armado el cual se da principalmente con grupos guerrilleros al margen de la ley. Este conflicto ha evolucionado a través del tiempo y ha cambiado de dimensiones, sin embargo en lo que se puede estar de acuerdo, es en que ha traído bastantes efectos negativos para nuestro país, el cual al verse abocado a mitigar o anular los efectos de este conflicto descuida otros frentes importantes y no desarrolla actuaciones efectivas para cumplir los fines propios del Estado.

Este conflicto generó que existieran territorios en donde no se dieran dinámicas efectivas de desarrollo, tierras en donde la Presencia del estado es precaria o en algunos casos nula.

No obstante lo anterior, desde el año 2012 se iniciaron acercamientos con uno de los principales actores de este conflicto, un grupo armado que se denomina Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, con el objetivo de buscar salida negociada al conflicto armado que aqueja al país desde hace mas de medio siglo.

Fruto de este acercamiento y negociaciones en donde se discutieron temas coyunturales y transversales referentes al papel del Estado en el territorio, se firma en el año 2016 un acuerdo entre el presidente de Colombia y el máximo jefe de la estructura guerrillera. Este acuerdo busca que se generen espacios que permitan la construcción de una paz estable y duradera.

El acuerdo mencionado no sólo se dispuso de la manera como se iba a desmovilizar y retirar del escenario bélico el grupo guerrillero FARC, sino que fue la oportunidad para que el estado asumirá unos compromisos de orden social y económico tendientes a garantizar y promover algunos derechos propios de los habitantes del estado colombiano especialmente aquellos que

viven en zonas Rurales, el campo colombiano y que históricamente se les había negado la promoción de esos derechos.

El acuerdo mencionado se estructuró a través de 6 puntos que acogen en su generalidad importantes asuntos referentes al papel del estado en el territorio.

El punto número uno es el referente a la reforma rural integral el cual de acuerdo con el texto:

“contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía.” (Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera)

El punto número dos es el que se relaciona con la participación política y Busca una apertura democrática para construir la paz y el cual de acuerdo con el texto del acuerdo final, busca:

“La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política.” (Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera)

Dentro de este punto número 2 se establece la manera cómo se van a desmovilizar los integrantes del grupo guerrillero y cómo se va a dar la reincorporación y la participación ya no como actores armados y no como actores de naturaleza social y político.

El punto número 3 es el que tiene que ver con garantías de seguridad y la lucha contra organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra

Defensores de Derechos Humanos movimientos políticos incluyendo las redes de apoyo. El marco de este punto se da bajo el entendido de que no sólo las FARC genera conflicto armado, sino que existen otros factores a los cuales se debe atacar de manera primordial y Por ende el estado de la época sus esfuerzos en anular otras fuerzas armadas que existen y que eventualmente Existirá.

El punto número 4 se relaciona con el tema de las drogas ilícitas, cambiando el paradigma de criminalidad que rodeaba los cultivos ilícitos, estableciendo una política pública enfocada a la sustitución de cultivos y a la democratización del campo y generación de oportunidades para los campesinos.

El punto número 5 tiene que ver con el derecho de las víctimas el cual gira sobre cuatro ejes fundamentales a saber la verdad la justicia la reparación y la no repetición contribuyendo con la promoción de los derechos que históricamente han sido negados a las víctimas.

Así mismo, se desarrolla en este punto lo referente al juzgamiento especial que se le aplicara a los combatientes desmovilizados.

Por último el punto número 6 el acuerdo dispone de cuál será el mecanismo de implementación y verificación, desde donde se crea una comisión de seguimiento y verificación la cual va a estar respaldada por la comunidad internacional en asoció con la institucionalidad colombiana y participación ciudadana incluyendo las FARC.

Es importante manifestar que el acuerdo alcanzado con las FARC necesita ser desarrollado para poder darse una implementación, como quiera que nuestro ordenamiento jurídico requiere que las normas sean adoptadas válidamente y elevadas a la naturaleza jurídica.

Así las cosas, es claro que el acuerdo per se, no genera más que expectativas las cuales deberán ser materializadas y cristalizadas a través de desarrollo de política pública, de leyes y en general de lo que se requiere para la inclusión de estas manifestaciones propuestas en el acuerdo en

nuestro ordenamiento jurídico para que sean válidamente aceptadas y el estado tenga herramientas coercitivas para poder ejecutar dichas prácticas.

Es claro entonces, que estamos en un momento coyuntural, en un estadio en donde tenemos que tener nuestros ojos puestos en la manera cómo se van a desarrollar estos acuerdos, ya sea, vía legislativa o vía política pública, toda vez que es ahí donde verdaderamente se conocerá cuál es el resultado de ese ejercicio realizado durante más de 4 años entre el gobierno y las FARC.

De poco o nada servirían unos acuerdos alcanzados con magnificencia y con muy buena voluntad si no son incluidos en debida forma en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo y lo que se debe resaltar para el efecto de esta escrito, es que el Estado colombiano se encuentran un momento coyuntural, en donde por fin después de mucho tiempo se está volviendo a ver el campo, se están volviendo a ver las víctimas y personas vulnerables, se está debatiendo al menos situaciones propias de promoción eficiente de derechos, situación que debe ser aprovechada al máximo por todos los actores sociales, incluyendo todos los factores que estén a nuestro alcance.

Por lo dicho, la primera recomendación desde este punto es realizar análisis integrales de los acuerdos y sobre todo una revisión y supervisión de lo que nuestros representantes democráticamente elegidos hagan en el ejercicio de implementación de estos acuerdos.

Sobre la pregunta qué tiene que ver el acuerdo y la implementación de estos, con el problema jurídico y social planteado al inicio de este documento, tenemos que, es momento de aprovechar la coyuntura y de utilizar todas las herramientas jurídicas y sociales que tenemos a nuestro alcance.

Si vemos el acuerdo en temas como la reforma rural integral, nos damos cuenta que lo que se busca es un nuevo campo colombiano y las áreas no municipalizadas son justamente eso, campos de Colombia.

En el anterior sentido y toda vez que los acuerdos desarrollan temas de alimentación rural, zonas de reserva campesina, minorías, mujeres, igualdad y enfoque de género, priorización, regularización de la propiedad, participación, beneficio social general, desarrollo sostenible, presencia del Estado, democratización y acceso de la Tierra y un sinnúmero de herramientas que pueden ser utilizados por la institucionalidad para desarrollar políticas tendientes al desarrollo de entre otras las áreas no municipalizadas, el Estado en todas sus esferas tiene todos los mecanismos de impulso de la región, y es necesaria una fuerte voluntad política para que estos acuerdos se reflejen de manera eficiente en toda la sociedad.

Asimismo, herramientas como la priorización, los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de acción para la transformación regional propios del acuerdo, se vinculan de manera automática para el impulso de las regiones Rurales dentro de las que se incluyen las áreas no municipalizadas.

Podemos concluir este aspecto, con que si bien los acuerdos no se están generando expectativas sobre desarrollo del territorio y de las regiones incluidas en zonas Rurales y el campo, estas estrategias deben ser primero materializadas y convertidas en norma jurídica para que tengan fuerza vinculante y segundo, aplicadas de manera eficiente para lo que se requiere competencia, compromiso y eficiencia de las instituciones tanto en el ámbito nacional como en el ámbito regional.

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión se tiene que decir que el Municipio es un concepto que ha evolucionado a través de la historia, propendiendo cada vez más por la constitución de máxima autonomía para el desarrollo de sus funciones en el territorio, convirtiéndose en ese camino en una institución de suma importancia para el ordenamiento jurídico Colombiano, al punto de residir en el importantes y vitales funciones dentro de las que se encuentra la muy relevante labor de desarrollar y promover acciones tendientes a garantizar la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo y a pesar de la importancia de dicha institución, 20 territorios no hacen parte de un municipio, a pesar de la insistencia de la corte constitucional en que esa situación debe corregirse.

La falta de interés jurídico y político por vincular estos territorios a un municipio está a la orden del día.

En todo el proceso investigativo se consultó en entidades de control sobre acciones tendientes para resolver el problema y vacío normativo y la sorpresa es que en la mayoría de las ocasiones no conocían siquiera que esto estuviera pasando y en donde si conocían al menos la problemática, no existía registro de actuación alguna.

En todo caso, el ordenamiento territorial colombiano es un instrumento que diariamente está en evaluación, al punto que contemporáneamente se discute sobre la posibilidad de crear un departamento adicional, es decir el N° 33 con territorios del departamento de Cauca⁴, con el objeto de atender prioritariamente los municipios del norte del Cauca que han sufrido por la inclemencia del conflicto, con lo que se muestra que las adecuaciones al ordenamiento territorial, dependen en gran parte a la voluntad política de las personas e instituciones intervinientes como el Gobierno y el Legislativo,

⁴ Como referencia se tiene la noticia publicada en la revista semana. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/creacion-del-departamento-numero-33-para-colombia-en-el-norte-del-cauca/528003>

Se tiene que decir que, por la lejanía de su ubicación, por la dificultad en el acceso y por la escasa población, las áreas no municipalizadas no son una prioridad política ni electoral, para el gobierno y/o legislativo, por lo que no está en el panorama social ni político, al punto de que una vacío normativo tan grande, es desconocido por casi la totalidad de los actores, incluso, las mismas autoridades regionales en Guainía, Vaupés y Amazonas.

En todo el proceso de investigación y redacción de este documento, se indago en diferentes autoridades, encontrando desconocimiento sobre esta problemática. Se espera que este documento se difunda entre las autoridades locales y nacionales y llamar la atención de este vacío normativo y olvido institucional en el que quedaron estos territorios, con la esperanza de que si al menos no se convierten en municipios, por lo menos se les garanticen los derechos a la población de estos territorios, como a cualquier habitante de Colombia.

REFERENCIAS.

- Atheortúa Ríos, C. A. (2017). *Servicios Públicos domiciliarios en el contexto del precedente judicial*. Biblioteca Jurídica DIKE.
- Barrios, E. V. (27 de 11 de 2008). Dialnet. Obtenido de Dialnet: <file:///C:/Users/ACER/Downloads/Dialnet-ElImpactoDeLaMercantilizacionDeLosServiciosPublico-2905904.pdf>
- Castañeda Lopez, L. A. (2014). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL: Elementos para su desarrollo*. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 28 Ed. Legis.
- Congreso de Colombia. (1994) [Ley 142 de 1994].
- Congreso de Colombia. (1994) [Ley 136 de 1994].
- Congreso de Colombia. (2012) [Ley 1551 de 2012].
- Corte Constitucional (09 de noviembre de 1992) *Sentencia T-578 de 1992* [MP Alejandro Martínez Caballero]
- Corte Constitucional (07 de febrero de 2001) *Sentencia C- 141 de 2001* [MP Alejandro Martínez Caballero]
- Corte Constitucional (28 de agosto de 2003) *Sentencia C- 741 de 2003* [MP Manuel José Cepeda Espinosa]
- Corte Constitucional (27 de febrero de 2013) *sentencia C-100 de 2013* [MP Mauricio González Cuervo]
- Corte Constitucional (28 de mayo de 2009) *Sentencia C-389 de 2009* [MP Humberto Antonio Sierra Porto]
- Corte Constitucional (19 de mayo de 2010) *Sentencia C-378 de 2010* [MP Jorge Iván Palacio Palacio]
- Corte Constitucional (01 de marzo de 2011) *Sentencia C-122 de 2011* [MP Juan Carlos Henao Pérez]
- Corte Constitucional (16 de mayo de 2013) *Sentencia T – 283 de 2013* [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]
- Corte Constitucional (01 de octubre de 2007) *Sentencia T – 808 de 2007* [MP Catalina Botero Marín]

- Corte Constitucional (24 de abril de 2013) *Sentencia C-252 de 2013* [MP Luis Ernesto Vargas Silva.]
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). *dane.gov.co*. Recuperado el 15 de 10 de 2015, de <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>
- Presidencia de la Republica (1991) [*decreto 2274 de 1991*]
- DANE, *Censo General 2005*.
- Dane, *Conceptos básicos*. Tomado en http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf.
- Escobar Araujo, J. A. (1998). *El Municipio promotor de Desarrollo*. Bogotá.
- Gamboa, S. (1993). *Bases Constitucionales del regimen Municipal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Peña, Y. (2010). *El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?* Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Ladino Orjuela, W. H. (2008). *Organizacion del Estado Colombiano y Formas organizativas del Estado a nivel Territorial*. Bogotá: ESAP.
- Matías, S. (2005). *El municipio y la descentralización en Colombia*. Bogotá: Dialogo de saberes.
- Martínez Gil, P. (2015). *El municipio, la Ciudad y el Urbanismo*.
- Naranjo, V. (2015). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogota: Temis.
- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomia Municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2013). *Cartilla municipal de los servicios públicos domiciliarios*. Bogotá.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2012). *Cartilla de Servicios Públicos para las entidades territoriales*. Bogotá: SSPD.
- Trujillo Muñoz, Augusto. *Democracia y Territorio, el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*, Bogotá, 2007.
- Turgot, A. J. (1775). *Memorie sur les les municipalités*. Paris.