



OBSERVATORIO METROMUN:  
APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE  
LA FRAGMENTACIÓN  
JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

Óscar A. Alfonso R.  
Documento de Trabajo n.º 60  
2018

OBSERVATORIO METROMUN:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

OBSERVATORIO METROMUN:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL  
TERRITORIO COLOMBIANO

Óscar A. Alfonso R.<sup>1</sup>

Si hay alguna idea sobre la cuestión municipal que haya trascendido a lo largo del tiempo y que justifique su erección, es la de que son estas entidades territoriales el mejor instrumento, quizá el único, para acercar el Estado al ciudadano que reside en zonas del territorio alejadas de las grandes aglomeraciones urbanas. Tal acercamiento consiste en la provisión de bienes y servicios públicos que le permitan satisfacer sus necesidades fundamentales y que de manera individual es incapaz de proveerse. Como, en esencia, la intervención estatal persigue fines colectivos, y la eficiencia en la provisión de estos bienes y servicios y el logro de la universalización de la provisión de los satisfactores de las necesidades fundamentales son inseparables de la escala a la que se produzcan, el tamaño poblacional de los municipios es la variable determinante para que los Estados decidan sobre la erección municipal.

Los satisfactores fundamentales son aquel acervo de bienes y servicios que deben ser provistos de manera colectiva, y por estar asociados a la garantía que el Estado debe brindar a los derechos fundamentales de todos los ciudadanos sin distingo alguno dentro del territorio nacional, configuran la órbita funcional de este. Sobre los satisfactores fundamentales no media ningún tipo de elección, pues no tienen sustitutos próximos o lejanos, y por ello las teorías como la del “votante con los pies” de Tiebout (1956), según la cual cualquier ciudadano racional elige entre una canasta de bienes ofertados por los organismos públicos subnacionales, no tienen mayor relevancia explicativa en estos casos. Las migraciones internas, por el contrario, suelen tener como determinante la carencia de estos satisfactores.

---

<sup>1</sup> Profesor ordinario e investigador de la Universidad Externado de Colombia; doctor en Planeamiento Urbano y Regional; economista integrante del grupo de investigación Construcción de Estado, Territorio y Paz. Correo electrónico: <oscar.alfonso@uexternado.edu.co>

Pero la creación de municipios tiene un determinante político inocultable: la creación del poder local. Tal determinante tiene una dimensión histórica vinculada al devenir de la formación del Estado y a la construcción del modelo territorial de soporte; esto es, unas raíces profundas de la forma de fragmentación y apropiación jurisdiccional del territorio. La comprensión de la estructura municipal actual es inseparable del tratamiento que se le ha dado en el pasado, desde su erección y, de allí en adelante, su articulación a las dinámicas contradictorias de la formación del Estado (Belcavello y Gomes, 2012: 2).

Mientras que la base demoeconómica que dio lugar a los municipios en la mayor parte de Europa fueron las aglomeraciones rurales (Belcavello y Gomes, 2012: 3), en América Latina tuvo otros determinantes. La riqueza mineral y la geografía física fueron los condicionantes originales de la escala o tamaño poblacional del municipio, y después, los centros poblados o las inspecciones de policía, surgidas casi siempre a consecuencia de la existencia de algún bien primario explotable con fines económicos o de situarse en un cruce de caminos, por ejemplo, fueron el antecedente de la creación de municipios de pequeña escala, los cuales deberían ser la excepción y no la regla, en vista de la creación de un soporte local poderoso y no frágil. El tamaño de un país y su grado relativo de isomorfismo también son determinantes de la creación municipal: países con pocas fracturas geográficas y tamaño relativamente pequeño son propicios para el fraccionamiento jurisdiccional, y por el contrario, vastos territorios con considerable heterogeneidad física presentan bastantes limitaciones para la proliferación de municipios. En los primeros, la contigüidad facilita la provisión supramunicipal de servicios colectivos como el acueducto, el alcantarillado, la recolección domiciliaria de residuos sólidos y, además, la localización de dotaciones para la prestación de los servicios de educación, salud pública y seguridad, entre otros. En los segundos, el ideal tipo moldeado por las dificultades para la continuidad espacial debería ser la promoción de la erección municipal a una escala poblacional mínima.

La escala poblacional mínima requerida para la erección como municipio fue establecida por la Ley 617 del 2000 en 14.000 habitantes. Al momento de su expedición, existían 620 municipios situados por debajo de ese umbral, el 55,7% del total de municipios del país, sin contar los corregimientos departamentales situados en su mayoría en la región selvática. Mediante las categorías en que se clasificaron desde la promulgación de la ley, se les impuso un límite a los gastos de funcionamiento: en el 2018, 970

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

municipios —el 87,2 %— se situaron en la categoría 6, la más baja del escalafón, y allí residían 15,7 millones de personas, el 32,6 % de los residentes en Colombia. En el 2005, el 59,9 % de los residentes en sus cabeceras municipales y el 83,8 % de los que residen en las zonas rurales estaban en condición de pobreza medida, de acuerdo con la medida multidimensional. Si como se establece en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, el municipio “es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, estas cifras indican la flaqueza estructural del modelo territorial de Estado y, por ende, sus precariedades para conseguir “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”, como proclama la Ley 136 de 1994.

La constitución del municipio por familias que habitan en un territorio de manera permanente es una definición común a varios autores (Chaparro, 2013: 76), mientras que otros exploran sus rasgos definitorios en cuanto a población, territorio, finalidad, órbita funcional y subordinación al Estado, aspectos que conciernen a la delimitación de sus competencias, las cuales se rigen por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La erección a la categoría de municipio en Colombia se suele asociar con cierto espíritu descentralizador y de manera casi automática con su autonomía, pero esto es una falaz idea porque se corrobora que la heteronomía de la mayoría de ellos es endémica. Esta comprobación incita a la investigación sobre la coexistencia de jurisdicciones con desiguales dotaciones para dictarse sus propias reglas y de los momentos de la historia del país en que se han erigido. Sin embargo, autonomía y heteronomía municipal no son los únicos rasgos que se imbrican en un modelo territorial de Estado cuya modernización impulsa la primera condición, y el afán de reproducción política estimula la segunda, pues también existen jurisdicciones ambivalentes.

La literatura sobre la descentralización fiscal es recurrente en el discurso sobre la autonomía, enfoque normativo coherente con los enunciados teóricos del proceso. En este documento las búsquedas se apartan del deber ser y se enfocan en la explicación de las raíces profundas de la fragmentación territorial como determinante estructural de la inviabilidad del modelo territorial de Estado. Esta es la razón de fondo por la que se opta por una aproximación teórica más cercana a la filosofía en la que tienen cabida sujetos colectivos disímiles: autónomos, heterónomos y ambivalentes.

La raíz profunda de la flaqueza estructural del modelo territorial de Estado se procura indagar en los diferentes momentos de la historia del país,

desde la dominación española, durante la que se erigió cierto número de municipios con fines alcabalers y de control, hasta los años recientes de la vida republicana, en los que se han impuesto límites a su erección, como los establecidos por la Ley 617 del 2000. La discusión teórica sobre la abundancia o escasez de jurisdicciones municipales y el ideal tipo de la autonomía se realiza en la primera parte, mientras que en la segunda se vinculan los resultados de la taxonomía fiscal y administrativa municipal con los periodos de la historia en que fueron erigidos a la categoría de municipios. Este ejercicio es el soporte de la tercera parte, en la que se intentan vincular los resultados y su devenir con algunos hechos políticos relevantes para la conformación del actual modelo territorial de Estado. Las reflexiones finales apuntan a la necesidad de nuevas comprobaciones a fin de afianzar la propuesta de la necesidad de un nuevo modelo territorial de Estado.

## **LA APOFENIA MUNICIPAL Y LA HETERONOMÍA COMO REGLA**

Victory (1999) argumentó la submunicipalización de América Latina, entendida como una relación insuficiente entre el tamaño de la población y el número de municipios, el carácter rural de estos y su escaso desarrollo institucional. El sustento de tal argumento se funda en una lectura del cuadro 1. Sin embargo, si bien el indicador de área es muy lejano del de Europa y Estados Unidos, no lo es tanto del de Canadá; además, el tamaño promedio en número de habitantes es elevado respecto a los demás casos, lo que indicaría que esa distribución permitiría alcanzar economías de escala en la provisión de bienes públicos, a diferencia de lo que ocurre en jurisdicciones municipales de menor tamaño como las de Europa. Estas interpretaciones podrían prolongarse de manera innecesaria, y sus resultados serían insustanciales en vista de que tanto la escala empleada como la misma naturaleza del fenómeno conducen a un estado de apofenia a causa de la imbricación en tiempo y lugar de las decisiones políticas de erección municipal con las de cuño ecológico y geográfico referentes a la posición de un país en determinadas coordenadas planetarias que determina la porción de su suelo municipalizable.

OBSERVATORIO METROMUN:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

Cuadro 1.  
Estadísticas sobre municipalización en dos continentes

Zona	Área (miles de km <sup>2</sup> )	Población (millones)	Número de municipios	Tamaño promedio municipal	
				Área (km <sup>2</sup> )	Habitantes
América Latina	20.877	439	15.600	1.338	28.160
Europa	24.502	572	122.682	200	4658
Canadá	6052	26	4657	1300	5626
Estados Unidos	9372	248	19.200	488	12.917

Fuente: construida con apoyo en Victory (1999: 16).

Pueblos o centros poblados anteceden a la decisión política con la que se les erige como parte de la división político-administrativa de algún país. Los seres humanos y sus actividades se aglomeran en esos lugares porque alguien con suficiente poder lo ordenó, porque allí es posible obtener riqueza y la gente se organiza con tal propósito, para huir del asedio de los enemigos o porque ahí se entrecruzaban trayectos muy prolongados y muy frecuentados de personas que permitieron su organización sobre la base de la logística brindada a los viajeros. Procesos de reubicación son cada vez más frecuentes en vista de que la naturaleza se ha encargado de revelar la inadecuada disposición de la población en zonas de riesgo. También ocurren por causa de los conflictos bélicos y por la fragilización antrópica del entorno que motivan las migraciones. El sedentarismo que produce el acopio de un contingente amplio, estable y preferiblemente creciente de pobladores es un rasgo de los centros poblados, que por oposición al nomadismo, suscita el interés político por erigirlo en municipio.

¿Todo lugar o centro poblado debe ser erigido como municipio? Una de las razones más poderosas que se invocan para la erección municipal es el acercamiento del Estado al ciudadano, que se alcanza, de un lado, por la producción de bienes públicos que individualmente sería más oneroso proveer y, del otro, por la búsqueda de un desarrollo democrático que promueva el

avance hacia una sociedad políticamente fuerte. El municipio supone un orden político, esto es, una distribución de poder que en la tradición ibérica es dual: un alcalde que representa a la entidad territorial y comanda el Ejecutivo, y el Concejo, que es un órgano colegiado con funciones en las órbitas normativas y de planificación (Victory, 1999: 17). La operación y el sostenimiento del aparato de Estado municipal exigen el concurso de los ciudadanos, que pagando gravámenes locales sufragan la existencia de la Alcaldía y de los organismos de control político. Si las bases sobre las que se fijan los gravámenes son tan exiguas como para que no alcance a solventar la nómina municipal, debería procurarse otra alternativa menos onerosa de distribución del poder local. Y una de ellas, la que más se emplea, ha sido la de las transferencias ordinarias del nivel central de gobierno. Esta es la causa concreta de la heteronomía municipal, mas no su origen.

Otra de las razones invocadas por los historiadores para la erección municipal es que en ciertos periodos de la historia de las naciones el sometimiento de los campos a las ciudades era tan ostensible que tan pronto fue posible crearon municipios con facultades que competían eficazmente con las de los cabildos de las primeras: administrar la justicia, por ejemplo. Un episodio crucial al respecto de la autonomía municipal es que cuatro años después de iniciada la crisis del imperio, la Constitución de Cádiz abrió esa posibilidad. No obstante, lo que no se entiende de este argumento es cómo para combatir una hegemonía opulenta de los cabildos urbanos se opta por fragmentar los ambientes rurales, que tarde o temprano se tornarían nuevamente en presa de la dominación ciudadana. La estrategia más eficaz habría sido construir cabildos tan poderosos como los que se pretendía combatir, o más.

Si la autonomía es un imperativo categórico, conviene explorar las razones para que lo sea, y por ende, su par dialéctico, la heteronomía. La autonomía está ligada a la libertad en la filosofía kantiana, fundamento al que llegó (Kant, 1784) después de consecutivas reflexiones posteriores a su enunciado inicial y que, por supuesto, ha dado lugar a diversas críticas y a múltiples controversias. Mardomingo (s. f.: cap. 1) realiza una exhaustiva exposición de ellas. Mientras que la autonomía de la voluntad es según algunos el principal aporte de Kant a la filosofía moral, de acuerdo con otros es su error fundamental. Los vínculos entre ley y libertad han sido estudiados en este amplio espectro de pareceres filosóficos, redundando los primeros enfoques en que la ley es producto de la libertad, mientras que los segundos sostienen que es su principal restricción. Feil (1982, citado por Mardomingo,

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

s. f.: 32) esclarece que la autonomía es algo más que la posibilidad de la autodeterminación sin restricciones: es la emancipación de la voluntad ajena. De allí que varias interpretaciones plantean la heteronomía como la aceptación voluntaria de otra determinación diferente de la propia, inducida por el placer que esto promete; es decir, por una inclinación. Tales inclinaciones provienen tanto de la felicidad en sus dimensiones física y moral, como de la perfección proveniente de la decisión racional o del mandato divino. De estas cuatro fuentes de la heteronomía, Kant al parecer se inclina por la última:

[...] La noción extra-moral de Dios con la que Kant opera es la de un remunerador al que no importa el mérito intrínseco de los sujetos a los que premia o castiga, sino solo, o, ante todo, que le rindan homenaje externamente con acciones o incluso solo con ritos y ofrendas compatibles con cualquier clase de índole moral de su conducta.

En correspondencia, los sujetos cuyas máximas se rigen por este tipo de principio heterónimo al cumplir la voluntad de Dios no buscan sino atraer para sí la benevolencia o aplacar la ira de la divinidad al objeto de disfrutar del premio o evitar el castigo prometidos por la misma para esta vida o, más frecuentemente, para la otra (Mardomingo, s. f.: 58).

La sed de honores, el apetito por el control y el afán de venganza inmanentes al ejercicio del poder están latentes en la inclinación por la fuente divina de la heteronomía, sentimientos ajenos a la autonomía en la filosofía kantiana. De esta manera, la heteronomía es un contrato de superior a inferior, pero jamás entre iguales, que se establece en diferentes planos y ciclos de los miembros de las sociedades jerárquicas: el hijo que acepta las normas paternas a cambio de la mesada, el alumno dócil que repite sin reparo las lecciones del profesor o el soldado que ejecuta acciones por la obediencia debida a los mandos castrenses, por ejemplo. El aumento en la mesada, la buena calificación o el ascenso de rango son las remuneraciones esperadas en cada caso a cambio de cumplir con docilidad la voluntad superior que enaltece al padre por haber formado a un hijo sobresaliente entre su generación, a un alumno que crece a la sombra de algún mentor a algún comandante que alcanzará una condecoración por el deber cumplido. El desafecto del padre, el repudio académico y la degradación son la otra cara de la moneda.

No obstante la existencia de autonomía y heteronomía como pares dialécticos, el mundo no se desenvuelve exclusivamente en un contexto de polarización entre estas dos alternativas. Adviértase que la pleitesía otorgada al remunerador encarna riesgos de diversa naturaleza en los que algunos no están dispuestos a incurrir y por ello hacen tránsito hacia el libre albedrío,



tarea de emancipación de la voluntad ajena que exige denodados esfuerzos que se realizan en un ciclo intermedio de ambivalencia que dirimirá el carácter del individuo. En el otro sentido, el remunerador tiene alicientes para subordinar a los autónomos y empleará múltiples recursos a su alcance en un proceso de cooptación que tornará a los más frágiles igualmente en ambivalentes en tanto les doblega la voluntad.

En lo que concierne al devenir del Estado y su organización territorial, las categorías esbozadas hasta ahora no son simplemente una hipótesis de trabajo, pues en efecto, la tensión entre centralismo y federalismo lo es también en el plano de la autonomía y la heteronomía, que en ciertas épocas se resolvió mediante la violencia y en otras con el uso de instrumentos de cooptación como los mesocontratos (Revéiz, 2016: 89-93). El nivel central de gobierno, esto es, el remunerador supremo, ve con desconfianza la configuración de contrapoderes, organismos territoriales con autonomía y solvencia para resolver los asuntos públicos locales, hasta el punto de emplear su autoridad para producir el fraccionamiento con el que pueda ejercer el control territorial, y por tanto, el rasgo predominante de este tipo de inclinación es la heteronomía territorial.

## **LA TAXONOMÍA MUNICIPAL Y LOS PRIMEROS RASGOS DE SU DEVENIR HISTÓRICO**

Si la tensión en torno a la disyuntiva entre centralismo y federalismo suscitada en diferentes etapas de la vida política colombiana está subestudiada (Rodríguez, 2014: 15), otro tanto ha ocurrido con una de las secuelas subyacentes más acuciantes, la fragmentación territorial asociada con la heteronomía de los municipios. Así como la fragmentación de la propiedad entorpece su eficaz explotación económica, la fragmentación municipal entraba la provisión universal de bienes públicos. Varias razones explican este fenómeno, comenzando por las dificultades de la obtención de la escala necesaria para uno y otro propósito.

La insuficiencia de la escala poblacional y presupuestal sistemática de la inmensa mayoría de los municipios colombianos y la reclamación reciente de los alcaldes de las ciudades más populosas del país al presidente por “más autonomía” son indicadores fehacientes de que la vida municipal está supeditada al poder del nivel central de gobierno. Las dificultades que les impone la baja escala poblacional para la provisión de bienes públicos y colectivos de su órbita funcional, las precariedades presupuestales para

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

sufragar sus gastos corrientes y, por extensión, las restricciones para la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, y la casi universalización de la dependencia del nivel central de gobierno, son hechos ineluctables que ponen en duda la idea de que la creación municipal obedeció a un espíritu descentralizador pensado en función de la autonomía municipal.

En concordancia con estas reglas, el Departamento Nacional de Planeación calcula anualmente el porcentaje de los recursos propios de los municipios sobre la inversión que realizan. Estos indicadores son útiles para interpretar las coyunturas, pero enfrentan varios problemas, tales como: 1) su considerable volatilidad, pues la comparación anual, especialmente del segundo, arroja variaciones sin regularidad alguna; 2) dan por sentado que la prioridad para asignar los recursos propios del municipio es la inversión en servicios y bienes públicos, cuando en realidad lo primero que se sufraga son los gastos de funcionamiento y, en caso de quedar algún remanente, este es el que se liberaría para la inversión; y 3) incorporan en los ingresos corrientes las transferencias corrientes del nivel central de gobierno, lo que hace incomprensible el resultado de los indicadores. El Indicador de Autonomía Fiscal Relativa (IAFR) que se propone acumula información de al menos quince años contados desde la fecha de la entrada en vigencia de la Ley 617, transformada a pesos constantes con fundamento en el deflactor implícito del producto interno bruto (PIB) colombiano, y en su cálculo no se consideran las transferencias corrientes, que son otro factor de dependencia fiscal del nivel central de gobierno:

$$IAFR = \frac{IT+INT-GF}{IMBP} \quad (1)$$

Donde *IMBP* es la inversión municipal en bienes públicos, *IT* son los ingresos tributarios, *INT* son los ingresos no tributarios y *GF* son los gastos de funcionamiento. El cociente resultante —el IAFR— permite organizar la taxonomía municipal por medio del método de *k-medias*, en el que cada municipio forma parte de aquel grupo cuya medida de tendencia central es más próxima, siendo el resultado agrupaciones homogéneas en cuanto al IAFR. Se sugieren cuatro categorías de municipios: autónomos, ambivalentes, heterónomos y los corregimientos departamentales o sin municipalizar. Los primeros se caracterizan por que al representar sus recursos propios disponibles al menos la mitad de la inversión municipal en bienes públicos, se infiere que gozan de la autonomía fiscal necesaria para adelantar programas propios; en los segundos el margen de autonomía relativo es inferior al

anterior, lo que hace que además de ser ejecutores de los programas nacionales también ejecuten programas autóctonos de menor calado; el tercer grupo lo componen los municipios que no disponen de margen fiscal propio para adelantar programas autóctonos, pues la totalidad de la inversión municipal es financiada con transferencias del nivel central de gobierno, y en no pocos casos los recursos propios no alcanzan para sufragar los gastos de funcionamiento; finalmente, a los corregimientos departamentales de la región selvática se les denomina “sin municipalizar”. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 2 y en el mapa 1. El área de los 729 municipios heterónomos —el 65 %— cubre la mayor porción del territorio nacional; es decir, el modelo territorial de Estado reposa en una célula básica dependiente de las decisiones fiscales del nivel central de gobierno.

Cuadro 2.  
Taxonomía municipal a partir del IAFR 2000-2015

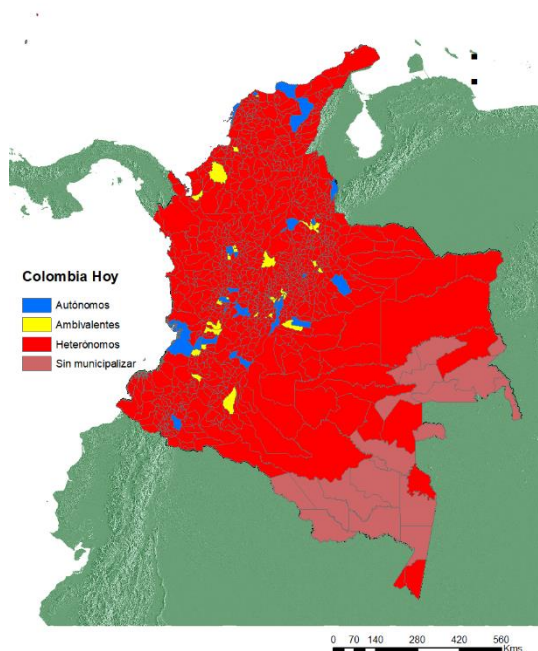
Tipo	Mínimo	Máximo	Municipios	
			Número	%
Autónomos	48,8	139,6	70	6,2
Ambivalentes	3,1	46,8	302	26,9
Heterónomos	-595,5	3,0	729	65,0
Sin municipalizar			20	1,8
Total país	-595,5	139,6	1121	100,0

Fuente: cálculos apoyados en estadísticas del Departamento Nacional de Planeación.

De los 70 municipios autónomos, 40 (57,1 %) pertenecen a zonas metropolitanas, ya como núcleos o como municipios metropolizados; otros 7 (10 %) son capitales departamentales no metropolitanas, mientras que los 23 restantes (32,9 %) no tienen ninguna de estas características, aunque entre ellos sobresalen ciertas aglomeraciones en formación, como la del eje industrial boyacense y, de resto, algunos municipios de base económica agroindustrial. El discurso convencional atribuye a esos 40 municipios una disciplina fiscal diferenciada, explicación insuficiente en vista de que ella está a disposición del universo de municipios y no habría razón para que no la adoptaran; en cambio, el hecho geográfico metropolitano que encarna la interacción estructural y coyuntural con un núcleo se traduce paulatinamente en la ampliación de las bases tributarias locales con las que es susceptible de ampliar la autonomía local en la ejecución de programas de inversión en bienes públicos municipales y de escala metropolitana.

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

Mapa 1.  
Caracterización fiscal y administrativa de los municipios colombianos 2000-2015



Fuente: elaborado con apoyo en estadísticas de ejecuciones fiscales municipales del Departamento Nacional de Planeación, División Político-Administrativa del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), páginas electrónicas de los municipios y cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

## LA HISTORIA DE LA ACTUAL FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL

Tres cuartas partes de los municipios colombianos han sido creación republicana. En los resultados del cuadro 3 se entremezclan las perspectivas resultadistas de la creación de municipios a partir de una taxonomía de la capacidad administrativa y fiscal de la actualidad (véase el mapa 1) con las histórico-políticas que direccionan la erección de los municipios que forman parte de la división político-administrativa al periodo en que esta ocurrió. La periodización sugerida plantea las rupturas en la ideología dominante en cuanto al modelo territorial de Estado y, por consiguiente, de los municipios, tanto dentro de la división político-administrativa del país como en sus órbitas

funcionales, ámbito en el que las autoridades locales —alcaldes y concejos— ejercerían su poder. La dialéctica inmanente a esta periodización salta a la vista cuando se comprueba el distanciamiento entre los fines que perseguían tales rupturas y los hechos; es decir, las reformas políticas y constitucionales no han logrado ocluir la trayectoria dependiente de un modelo territorial de Estado centralista que, por el contrario, se ha afianzado con el auge de la creación de municipios durante la vida republicana del país. Esto significa que la fragmentación jurisdiccional del territorio ha sido la estrategia de las elites nacionales para supeditar a los municipios a su control presupuestal y financiero y, por supuesto, a su hegemonía política.

La indagación sobre la heteronomía perenne de la mayoría de los municipios colombianos, en particular sobre la cuestión de su dependencia de las raíces profundas auscultadas en su historia, intenta responder a la cuestión de por qué esto, que era admitido y común durante la Conquista y la Colonia, aún lo es. Con la periodización empleada en el cuadro 1 se persigue organizar el análisis de los vínculos entre las mutaciones o relevos (o ambos) en el comando del Estado y la erección de municipios, acorde con la taxonomía descrita. Esos relevos implican virajes más o menos acentuados en la orientación del Estado producidos por las ideologías y los avatares de las democracias tolerantes y, en ocasiones, proclives a populismos de izquierdas y de derechas, por ejemplo.

Durante la segunda etapa de la vida republicana se encuentran los periodos más creativos en cuanto a la erección de municipios. La fragmentación del territorio ocurrida en aquellos periodos es el resultado, como se verá más adelante, de procesos de negociación en los que la necesidad del Poder Ejecutivo de adelantar reformas requirió contar con el apoyo de los representantes políticos que, a cambio de su adhesión y voto favorable a tales iniciativas, exigieron la creación de municipios en los que podrían acumular o habrían acumulado los bienes simbólicos de soporte del poder local, en particular la tierra. Una vez realizada la erección, los municipios deberían ser apalancados financieramente con las cesiones y transferencias de los recursos de la nación a fin de sostener la burocracia local y llevar a cabo las tareas necesarias para controlar las clientelas de votantes. Tierras y clientelas se acumularán desde entonces para conformar el acervo hereditario familiar de soporte de los poderes locales.

OBSERVATORIO METROMUN:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO COLOMBIANO

Cuadro 3.  
Periodo de origen de los municipios colombianos y su actual capacidad de gestión administrativa y fiscal

Periodo			Autónomos			Ambivalentes			Heterónomos			Sin municipalizar	Total		
Nombre	Lapso	Duración (años)	N.º	%	Promedio anual	N.º	%	Promedio anual	N.º	%	Promedio anual		N.º	%	Promedio anual
La Conquista	1492-1550	58	9	12,9	0,16	9	3,0	0,16	6	0,8	0,10		24	2,1	0,41
La Colonia	1550-1810	260	30	42,9	0,12	74	24,6	0,28	146	20,1	0,56		250	22,4	0,96
La República-Primera Etapa	1811-1886	75	21	30,0	0,28	61	20,3	0,81	150	20,6	2,00		232	20,8	3,09
La Patria Boba y la Reconquista	1811-1819	8	6	8,6	0,75	8	2,7	1,00	15	2,1	1,88		29	2,6	3,63
La Nueva Granada	1820-1832	12	3	4,3	0,25	6	2,0	0,50	18	2,5	1,50		27	2,4	2,25
La República Neogranadina	1833-1862	29	8	11,4	0,28	25	8,3	0,86	64	8,8	2,21		97	8,7	3,34

Los Estados Unidos de Colombia	1863-1886	23	4	5,7	0,17	22	7,3	0,96	53	7,3	2,30		79	7,1	3,43
La República-Segunda Etapa	1887-1991	104	9	12,9	0,09	147	48,8	1,41	360	49,5	3,46	16	532	47,6	5,12
La Regeneración	1887-1904	17	3	4,3	0,18	25	8,3	1,47	66	9,1	3,88		94	8,4	5,53
El Quinquenio	1904-1909	5	1	1,4	0,20	8	2,7	1,60	20	2,8	4,00		29	2,6	5,80
La Hegemonía Conservadora	1910-1930	20	3	4,3	0,15	27	9,0	1,35	81	11,1	4,05	1	112	10,0	5,60
La República Liberal	1930-1946	16		0,0	—	8	2,7	0,50	25	3,4	1,56		33	3,0	2,06
El Medio Siglo	1946-1958	12		0,0	—	23	7,6	1,92	30	4,1	2,50	6	59	5,3	4,92
El Frente Nacional	1958-1974	16	2	2,9	0,13	28	9,3	1,75	64	8,8	4,00	1	95	8,5	5,94
Pos-Frente Nacional	1974-1991	17		0,0	—	28	9,3	1,65	74	10,2	4,35	8	110	9,8	6,47

OBSERVATORIO METROMUN:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO COLOMBIANO

La República- Tercera Etapa	1991- 2015	24	1	1,4	0,04	10	3,3	0,42	65	8,9	2,71	4	80	7,2	3,33
Total		523	70	100,0	0,13	301	100,0	0,58	727	100,0	1,39	20	1.118	100,0	2,14

Fuente: cálculos fundamentados en la División Político-Administrativa del DANE y páginas electrónicas de los municipios colombianos.



Los resultados estadísticos del cuadro 3 se exploran a continuación, procurando formular algunas explicaciones sobre la erección municipal a partir de hechos políticos determinantes de la fragmentación territorial. Por ejemplo, que la aceleración en los procesos de erección municipal como ocurrió durante el Quinquenio y el Frente Nacional no fue por mera casualidad o por la voluntad de los hombres al comando del Estado de acercarlo al pueblo, sino como contraprestación a los políticos regionales para granjearse su apoyo a las reformas en curso. Por razones como esta no es desdeñable la hipótesis de que la fragmentación administrativa que ha fragilizado el territorio colombiano es resultado de una negociación política que ha dejado raíces profundas en el modelo centralista clientelista.

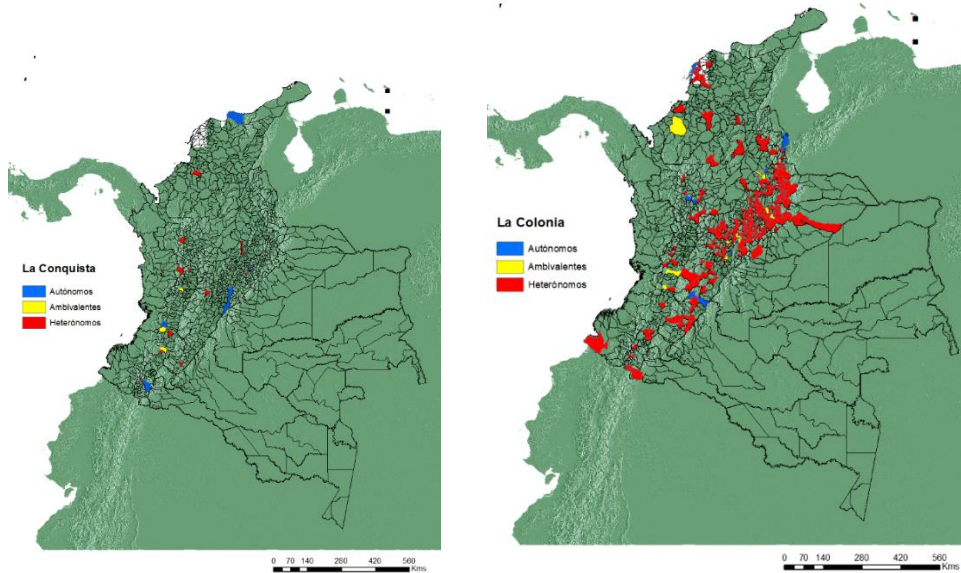
### *El legado ibérico: una sociedad políticamente débil*

El municipio fue una institución impuesta por los europeos al Nuevo Mundo (Morelli, 2007: 116). El poblamiento durante la Conquista, al igual que durante la Colonia, tuvo un carácter insular, esto es, que los lugares que destacaban por su mayor densidad de ocupación estaban relativamente desconectados entre sí, al igual que ocurrió en el periodo prehispánico, cuando las comunidades indígenas se circunscribían a ciertos territorios (Rodríguez, 2014: 15). Es decir, si el modelo de ocupación territorial posterior a la Conquista se les debe a los españoles, ellos a su vez se lo deben a los aborígenes. El prolongado dominio español, 318 años o el 55,8 % de la historia desde su llegada, no fue especialmente prolífico en la creación de municipios, si se compara su promedio anual: 0,41 durante la Conquista y 0,96 durante la Colonia —véase el mapa 2—, muy inferiores al promedio histórico acumulado de 2,14 municipios por año. El dominio colonial en el Brasil duró 287 años, lapso durante el que se crearon 151 municipios, un promedio de 0,52 por año, cerca de la mitad del promedio ocurrido en Colombia.

Durante la Conquista el interés de los españoles en la creación municipal se concentró en el occidente del país, desde el nudo de los Pastos, pasando por la cordillera Occidental hasta el Caribe en dirección de Santa Marta, no obstante que fue en Santafé de Bogotá y sus alrededores donde se recreó la búsqueda de Eldorado. Ese interés cambió durante el periodo colonial, desplazándose por la cordillera Oriental desde el mismo nudo de los Pastos en dirección del Catatumbo y de allí por la sabana interior caribe en dirección de Santa Marta —véase mapa 2—.

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

Mapa 2.  
Caracterización fiscal y administrativa de los municipios colombianos erigidos  
durante la Conquista y la Colonia



2-A La Conquista

2-B La Colonia

Fuente: elaborado con fundamento en estadísticas de ejecuciones fiscales municipales del Departamento Nacional de Planeación, División Político-Administrativa del DANE, páginas electrónicas de los municipios y cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Gaitán (1995: 193-194) aporta un conjunto de argumentos para esclarecer estos capítulos de la historia colombiana —la Conquista y la Colonia— en cuanto al carácter violento de la ocupación ibérica. Los aborígenes que carecían de alguna forma de organización, y que al parecer eran minoría, fueron los más belicosos, mientras los que gozaban de ciertas formas de Estado aceptaron dócilmente su sometimiento al trabajo, conducta a la que también contribuyó la desigualdad tecnológica del momento para encarar el combate. Los menos desarrollados fueron aniquilados. Es muy probable que las reglas de los españoles para la organización territorial tampoco hubieran tenido mayor oposición. A manera de ejemplo, la Corona española censuró la interacción de los choceanos con los cartageneros, que a todas luces era más prometedora para la integración regional y nacional que la que les autorizaron con los payaneses. Los odios y la sed de venganza regionales se fueron edificando desde entonces en un territorio que desconocería por completo la solidaridad regional.

Argumentan los historiadores que las jerarquías en la época colonial, a cuya cabeza estaban las ciudades ya formadas, se fueron trastocando con la erección de nuevos municipios. Los cabildos de aquellas habían cedido funciones relevantes como la de la justicia, los conflictos sobre la tierra y la fuerza de trabajo aborigen y, con el advenimiento de los conflictos internos, también el del recaudo de gravámenes. Al respecto, Morelli (2007: 127) afirma que “si por un lado la expansión de los municipios en el área rural provocó una fragmentación del territorio colonial, por el otro favoreció la articulación de la sociedad local con el nuevo régimen liberal”. Por el contrario, los conquistadores promovieron la “negación absoluta de la unidad nacional” (Rodríguez, 1985: 14 citado por Rodríguez, 2014: 16) empleando el regionalismo para producir rivalidad, odio y sed de venganza en desmedro de la unidad nacional. No importa quién ideó los regionalismos o cómo surgieron, sino el hecho de que los españoles los emplearon con fines bélicos y fragmentadores. El estudio de eventos de esta naturaleza es de gran utilidad para establecer los orígenes de la heteronomía municipal.

### *La primera etapa de la vida republicana*

La vida republicana se caracteriza por un acentuado interés político en la fragmentación jurisdiccional del territorio colombiano: durante los primeros setenta y cinco años de vida republicana el promedio ascendió a 3,1 municipios por año. La crisis del imperio en 1808 y la desaparición del rey antecedieron a la proclamación de la República en 1810, y dos años después, la promulgación de la Constitución de Cádiz facilitó la erección como municipios a los que ya contaran con al menos mil habitantes, medida que incentivó la ruptura del sometimiento de los pueblos indígenas a las grandes ciudades y que, según Morelli (2007: 121), produjo una verdadera revolución del poder local en la zona andina. Los registros que se disponen para Colombia no confirman este hecho —véase mapa 3—. Durante los ocho años de la Patria Boba se erigieron 29 municipios —3,6 por año, en promedio— y 27 durante los doce de la Nueva Granada —2,3 por año, en promedio—, mientras que durante los veintinueve años de la República Neogranadina se erigieron 97 municipios —3,3 por año, en promedio—. Otros autores sugieren en cambio que las tendencias centralistas se impusieron en comienzo con propósitos militares y políticos a fin de “garantizar la independencia” (Rodríguez, 2014: 26). No se trataba entonces de una capitulación del espíritu federalista, sino de una tregua después de la cual sobrevendría una reorganización territorial

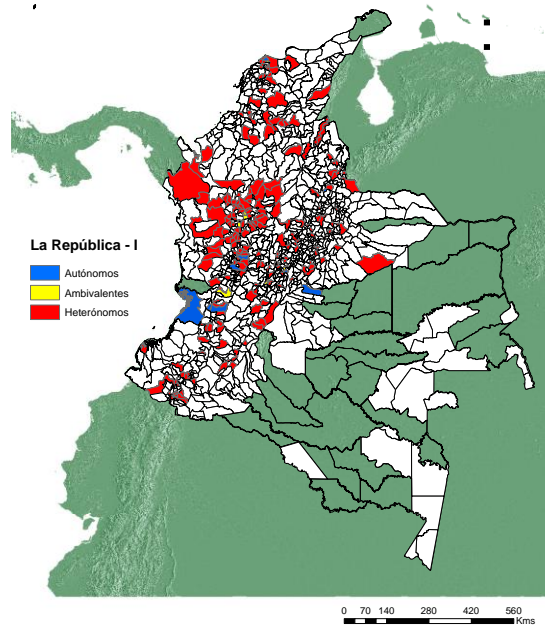
OBSERVATORIO METROMUN:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

del Estado amparada en principios federalistas que respondieran por igual tanto a intereses regionales como a la unidad nacional.

El interés republicano por la erección municipal se desplazó hacia el noroccidente del país, y en segundo lugar hacia la sabana interior caribe. El esfuerzo económico diversificador antioqueño se acompañó de una evidente fragmentación territorial —véase mapa 3— estrechamente asociada con la creación de riqueza cuyos detentadores pasaron a ejercer cierto dominio territorial que, sin embargo, encontró en el Atrato, en el Darién y en el Magdalena Medio las fracturas de la naturaleza que contuvieron su expansión.

Mapa 3.  
Caracterización fiscal y administrativa de los municipios colombianos erigidos durante la primera etapa de la vida republicana



Fuente: elaborado con apoyo en estadísticas de ejecuciones fiscales municipales del Departamento Nacional de Planeación, División Político-Administrativa del DANE, páginas electrónicas de los municipios y cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El siglo XVIII estuvo marcado por la intención de los Estados en formación de subordinar a los municipios mediante procesos de cooptación que los incentivaban a transformarlos en sus representantes en los territorios (Morelli, 2007: 117); es decir, procuraban la imposición del Estado de derecho

en los territorios. En los primeros meses de la vida republicana fueron depuestas las autoridades coloniales, tal cual ocurrió en Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, pues, en efecto, de eso se trataba la independencia de la Corona. El tránsito a la vida republicana pudo ser más anárquico de lo que fue, como bien lo ejemplifica el subperiodo conocido como la Patrita Boba, que en realidad terminó con la llamada Reconquista hacia 1819.

La declaración de independencia de los Estados Unidos en 1776 alentó los espíritus independentistas en el resto del continente, pero además suscitó la emergencia de las querellas entre las mentalidades conservadoras partidarias del modelo territorial centralista y las liberales de raigambre federalista (Valencia, s. f.: 667). Algunas de las ideas libertarias de tal declaración fueron asimiladas, cuando no transcritas literalmente, en las declaraciones independentistas que sobrevivieron en el continente americano, no así las que las desarrollaban en un modelo territorial de Estado federalista, en el que la idea más prevalente entre los hombres de Estado era la de la libertad, que en el plano territorial se aceptaba como sinónimo de autonomía. Por el contrario, las ideas centralistas cobraron fuerza inusitada y se cristalizaron en la heteronomía municipal inmanente al modelo centralista.

La disyuntiva centralismo-federalismo, como era esperable, permeó los debates políticos de la primera etapa de la vida republicana, siempre caldeados en torno a la idea de desarrollar la libertad en el nuevo contexto de independencia de la Corona española. Servidores de la “causa de la Independencia” no vislumbraban otra alternativa que el centralismo, mientras que otros la veían como una opción transitoria que debería ser sustituida por el federalismo después de haberse consolidado la independencia (Rodríguez, 2014: 20). La unión granadina se tornó inviable y tuvo su desenlace en la Convención de Ocaña en 1828. En marzo de 1832 se proclamó la Constitución del Estado de la Nueva Granada, y de ella se derivó la organización provincial del territorio con ciertos rasgos federalistas, aunque finalmente imperó el centralismo, que se afianzó con la Constitución republicana de 1843. Por esta época se sucedieron transformaciones de fondo como la abolición de la esclavitud y de la pena de muerte y la ampliación de libertades en diversos campos de la vida civil, las cuales exigieron un nuevo marco constitucional que fue proclamado en 1853. En este nuevo orden, el régimen provincial continuó vigente, pero quedó investido de mayor autonomía, en particular para que las legislaturas provinciales dictaran lo pertinente en materia del régimen municipal y el gobernador coordinara las decisiones ejecutivas.

### *Corta vida del federalismo*

La cuestión de la escala para gobernar fue una preocupación explícita de los radicales liberales, que en el artículo 5.º de la Constitución de Rionegro establecieron en 100.000 habitantes el tamaño poblacional mínimo para los nuevos estados que quisieran crearse, teniendo como limitación que alguno de los nueve de los que fueran segregados no quedaran con menos de 150.000. El Estado de Magdalena, con 85.225 habitantes, era el único que no permitía segregación alguna. Durante la corta vigencia de esta Constitución hubo al menos nueve estados con otras tantas constituciones e igual número de revueltas armadas (Gaitán, 1995: 199-200). A pesar de que este no fue un periodo especialmente violento en la historia de Colombia, se ha difundido la idea de que sí lo fue, lo que además ha ido asociado a la idea de que el tránsito al federalismo, y este sistema en sí mismo, entraña violencia. Las condiciones socioeconómicas y políticas prevalecientes por entonces propiciaron el conflicto, tales como la aceleración de una organización económica arcaica de corte feudal a otra laizzesferista o el temor a la concentración del poder en un solo gobernante. Las constituciones federales eran una “incitación a la conspiración”, según los historiadores Luis Nieto y Germán Samper (citados por Gaitán, 1995: 199), las cuales, en efecto, pudieron tener mayor alcance gracias a la ausencia del liderazgo político necesario para propiciar la unidad nacional.

La promulgación de la Ley de Neutralidad en 1867 constituyó otra incitación, pues determinó la autonomía de los Estados para resolver los conflictos políticos internos, en los que el Gobierno nacional no podría intervenir. El conflicto entre los poderes regionales, que sería visto como indisciplina, tenía el potencial de depurar el ambiente político, como ocurrió en el Estado Soberano de Santander, donde los políticos del Socorro se enfrentaron a los de San Gil, divididos por sus inclinaciones sobre el modelo territorial de Estado. Los debates doctrinales afluían a diario, pero más allá de la manera como se alcanzarían las libertades individuales, por ejemplo, se ponía en juego la administración misma del territorio. La cuestión era el riesgo de cambiar un centralismo nacional por otro regional, y cuál estaba en capacidad de promover y resguardar las auténticas autonomías. Las dificultades intrínsecas del modelo territorial federalista no fueron pocas. Una de las más flagrantes era, en el plano político, las diferencias entre estados en cuanto al sistema electoral, pues además del sufragio universal se adoptaron otros sistemas restrictivos de la participación por razones de alfabetismo, ingreso/propiedad y, en general, por mecanismos indirectos que redundaron

en “prácticas electorales viciadas” (Melo, 1989a: 21) que incitaron a la violencia. Las revoluciones generales disminuyeron y las de los estados aumentaron. Los logros, sobre todo en materia de libertades y garantías ciudadanas, fueron considerables, pero uno poco reconocido es el alcanzado en materia fiscal y de gestión de lo público, pues, en efecto, con este modelo se lograron avances superlativos en áreas como la educación pública y la infraestructura de comunicación (Melo, 1989a: 22-23). Durante este periodo emergió una de las dos figuras políticas con mayor arraigo popular en la historia de Colombia: Rafael Uribe Uribe, personaje controversial que acumuló como pocas grandes frustraciones al no lograr viabilidad para sus múltiples iniciativas. Después de aceptar la dirección de su partido, la primera tarea que abordó fue la de la ruptura de las antiguas relaciones clientelistas del liberalismo con sus electores y la creación de nuevos vínculos clientelistas adeptos a su liderazgo (Dunlap, 2010: 287). El clientelismo también ha sido practicado por los ideólogos del federalismo. Uribe Uribe participó en tres guerras, no obstante defender la eutrapelia, con cuya práctica se podrían superar los rencores que suscitaban la violencia. Esta, más allá de ser propiciada por las vocaciones centralistas o federalistas de los políticos, lo era precisamente por los odios heredados y por los nacientes al calor de las disputas por la tierra y las clientelas.

### *De la Humareda al Frente Nacional*

Kalmanovitz (2013) afirma que “los estados soberanos fueron robados de su autonomía y recursos fiscales que fueron gastados arbitrariamente, desconociendo las necesidades de los municipios y de las regiones”. Concluida la batalla de la Humareda con la virtual aniquilación de las huestes liberales radicales, sobrevino el despotismo acompañado de un centralismo a ultranza. Las bases de la Constitución Política de 1886 fueron consultadas a 619 municipalidades en 1885, de las cuales 614 dieron su aprobación y solo cinco no (Melo, 1989b: 48). No obstante, hasta ese momento se habían erigido solo 506 municipios, lo que indica que 113 lo eran *de facto*. Esa cifra corresponde al número de municipios erigidos durante la Regeneración (94) y el Quinquenio (29) —véase cuadro 3—, periodo de agudas tensiones interpartidistas y aun dentro del bloque en el poder en el que el redactor de la Constitución optó por una ruptura moderada con el modelo territorial heredado de los radicales que hizo que los estados cambiaran de nombre por el de departamentos, mientras que su ideólogo, el Regenerador Núñez, se inclinaba por su eliminación a partir de una subdivisión. El espíritu descentralista de la Constitución de 1886 no se correspondió con una expresión fáctica de “contrapesos descentralistas” (Melo, 1989b: 48) al poder

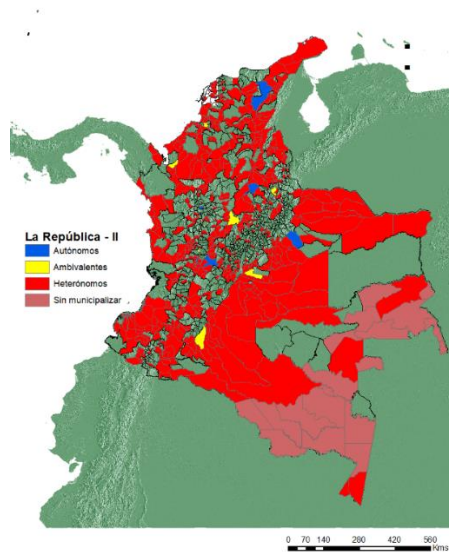
OBSERVATORIO METROMUN:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

central. La segunda etapa de la vida republicana, que empieza con la Regeneración en 1887 y se prolonga hasta 1991, cuando finalmente se proclama una nueva Constitución Política, ha sido la más fecunda en creación de municipios, y lo habría sido aún más, a no ser por la lentificación experimentada durante los dieciséis años de la República Liberal. A una escala mucho más elevada, en el Brasil se experimentó una tendencia semejante, pero la lentificación ocurrió después de la promulgación de la Constitución de 1988: durante la vigencia de la Constitución de 1891 se creaban en promedio doce municipios por año, pero durante la de 1946 la escalada alcanzó los ciento doce municipios hasta retraerse en el periodo iniciado en 1967 a veintidós municipios por año (Belcavello y Gomes, 2012: 4). La Constitución de 1891 sentó las bases del desarrollo federativo brasileño, mientras que la de 1886 en Colombia la trazó su senda centralista, rutas disímiles que promovieron modelos territoriales diferentes de Estado, más autónomos en el primer caso y más heterónomos en el segundo. El resultado de tal fecundidad fue la fragmentación jurisdiccional definitiva del territorio colombiano, que como se observa en el mapa 4, ocurrió en aquellos territorios aún integrados a algún municipio previamente creado.

Mapa 4.

Caracterización fiscal y administrativa de los municipios colombianos erigidos durante la segunda etapa de la vida republicana



Fuente: elaborado con apoyo en estadísticas de ejecuciones fiscales municipales del Departamento Nacional de Planeación, División Político-Administrativa del DANE, páginas electrónicas de los municipios y cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.



La creación de municipios, al igual que en otros países del subcontinente latinoamericano diferentes del Brasil, tuvo como fin durante la segunda etapa de la vida republicana la cooptación de los políticos regionales en favor de un modelo centralista. En Argentina, por ejemplo, Discépolo (2006) sostiene que a cada político que reclamaba un municipio se le creaba uno. No obstante su evidente contracción durante la República Liberal, en Colombia es una época de creación sistemática de municipios heterónomos. Durante la dicha República se frenó la vorágine creadora de municipios que comenzó durante la Regeneración, continuó durante el Quinquenio y se reafirmó durante la Hegemonía Conservadora, periodos durante los cuales la erección municipal se avanzó mediada por la adhesión de los políticos regionales al Poder Ejecutivo. Si bien no hay registros bibliográficos que traten explícitamente este asunto, sí hay evidencias indirectas. Una de ellas es lo ocurrido el fatídico 24 de mayo de 1937 para el gobierno de López Pumarejo, pues dos iniciativas cruciales de su administración fueron rechazadas, una en la Cámara y la otra en el Senado. Renunció dos días después, no sin antes dar a conocer un escrito en el que develaba la transmutación de la ideología política en “la lucha de intereses” (Arciniegas, 1989: 326) que en efecto había ocurrido desde el fin de la Humareda. La reforma del Estado que promovió encontró más detractores anclados en el caciquismo regional que en la poliarquía o el pluralismo.

El recrudescimiento de la violencia política desde el Medio Siglo es bien conocido. El asesinato del caudillo popular Jorge Eliécer Gaitán es uno de los hechos simbólicos de este periodo, que solo será contenido hacia 1958 con un acuerdo bipartidista excluyente. Cesó desde El Medio Siglo la desaceleración en la erección de municipios y recobró un auge inusitado que se sostendría hasta los albores de la promulgación de la Constitución Política de 1991. ¿Qué vínculos existen entre el auge de la violencia política y el de la fragmentación territorial durante este periodo? Tirado (1989: 82) alude al Medio Siglo como el periodo de “mayor crisis institucional que haya vivido el país en el siglo XX”. Una rareza de este periodo fue la expedición del Decreto 3640 de 1954, que creó el Distrito Especial y que, junto con la Ordenanza 7.<sup>a</sup> del Concejo Administrativo de Cundinamarca, decidió la adhesión de los municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá a la nueva organización administrativa de la capital; es decir, se suprimieron seis municipios.

La instauración del Frente Nacional obedeció a un acuerdo entre las oligarquías a fin de contener el avance de la confrontación bipartidista liberal-

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

conservadora. Los historiadores de este periodo recalcan que, con apoyo en la “aceptación del reparto pacífico del poder” (Sánchez, 1989: 168), se concretó en tres planos: la alternancia en el ejercicio de la presidencia cada cuatro años, la milimetría en la conformación del aparato de Estado y la repartición igualitaria de las curules parlamentarias hasta 1968. El Pacto de Benidorm, suscrito en 1956, trazó las líneas generales del acuerdo bipartidista. Su implementación, comenzando por la designación del primer candidato bipartidista, estuvo rodeada de incertidumbre y vaivenes políticos de ambas partes. La democracia restringida se apuntó un éxito con la posesión de Lleras Camargo como primer presidente frentenacionalista, a lo que sobrevino una aceleración de la fragmentación jurisdiccional del territorio colombiano como mecanismo de negociación de la estabilidad de la coalición, dimensión inédita en los anales de este periodo. Es decir, así como se pactó una distribución de las curules en el Legislativo y de la burocracia del Ejecutivo, era de esperarse que allí también se originara la erección municipal como retribución a los poderes locales que facilitaron la estabilidad política, más aún cuando una regla plebiscitaria prescribió la necesidad de contar con dos terceras partes de los votos de los parlamentarios para aprobar una ley (Silva, 1989: 239).

Una de las contradicciones más flagrantes ocurrió durante el periodo de Lleras Restrepo, que encaró una reforma al Estado para orientarlo de manera más eficaz hacia el desarrollo, intentando cerrarle el paso a una clase política a la que conocía por formar parte de ella y de la que desconfiaba abiertamente: sin embargo, durante su mandato se erigieron en promedio anual nueve municipios y su administración se le confió a algunos de sus miembros. El 15 de noviembre de 1968 expidió la Ley 33, en la que se decidió el traspaso del diez por ciento del impuesto a las ventas a los departamentos y al Distrito Especial, debiendo a su vez los primeros traspasar a los municipios la mitad de estas sumas en proporción al tamaño de la población; la suma traspasada alcanzaría el treinta por ciento del recaudo a partir de 1971. Un mes después, el 11 de diciembre de 1968, se promulgó la reforma constitucional y en el numeral 4 del artículo 57 se facultó a las Asambleas Departamentales para la creación y supresión de municipios, nada novedoso en la materia, pues el artículo 186 de la Constitución Política de 1886 les otorgaba la misma potestad. La novedad radicó en que el artículo 62 previó la posibilidad de que el nivel central de gobierno estableciera diferentes regímenes administrativos para los municipios con arreglo a una caracterización que tendría en cuenta el tamaño poblacional, los recursos fiscales y la importancia económica.

La fragmentación jurisdiccional después de la alternancia bipartidista continuó, siendo el promedio anual más elevado de erecciones municipales el periodo de Belisario Betancur (8), seguido por el de Alfonso López (7,5) y el de Virgilio Barco (7), con un rasgo compartido con los periodos de la República Liberal y el Medio Siglo: ningún municipio creado sería autónomo. Algunas reformas se adoptaron para impulsar la descentralización. Existió un relativo consenso en la persistencia de un excesivo centralismo. Con la Ley 14 de 1983 se buscó simplificar el régimen tributario de las entidades territoriales a fin de elevar su recaudo, y con la Ley 12 de 1986 se programó un aumento gradual en la participación de los municipios en la distribución del impuesto al valor agregado (IVA), hasta alcanzar el cincuenta por ciento en 1993. Las transferencias fueron condicionadas al esfuerzo local en recaudo del impuesto predial y a la ejecución en los programas del Poder Ejecutivo.

#### *El tránsito de una república unitaria a otra república unitaria*

La tercera etapa de la vida republicana comienza con la promulgación de la Constitución Política de 1991, que en el artículo 1.º planteó rupturas con la Constitución Nacional de 1886. Mientras que el mismo artículo de esta última estableció por la vía de la República unitaria la regla del centralismo, la de 1991 preservó esta idea, pero la complementó con la de la organización descentralizada del Estado y con la de la autonomía de las entidades territoriales. Es evidente que hay una indefinición del modelo territorial de Estado en la que se entremezclan centralismo y federalismo, dependencia y autonomía, y ella es producto de la cortesía constitucional con que fue tratado el asunto entre los miembros de una Asamblea Constituyente que por diversos motivos se abstuvo de intervenir de manera decidida en la distribución del poder. El resultado ha sido la prolongación y acentuación del centralismo fiscal (Alfonso, 2015a; 2014) y político (Alfonso, 2015b), el primero consistente en la creciente dependencia de los presupuestos municipales a las transferencias del nivel central de gobierno, y el segundo en el sometimiento de los organismos territoriales a simples ejecutores de programas nacionales, a más del control y tutela del nivel central de gobierno que pesa sobre las decisiones municipales acerca de asuntos locales, bajo el manido trámite de la “previa autorización” de algún ministerio para que las autoridades locales puedan intervenir en asuntos idiosincrásicos.

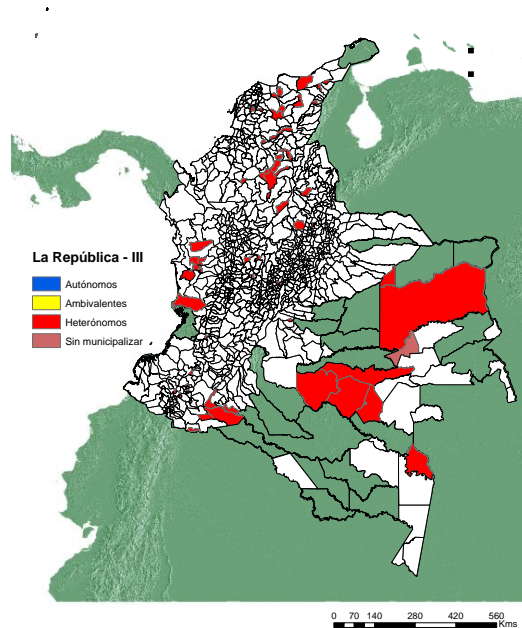
Las constituciones políticas de varios países latinoamericanos que fueron promulgadas desde mediados de los ochenta y los códigos municipales que las desarrollaron incorporaron de manera explícita la autonomía local, la

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

demanda por nuevas competencias al amparo de la ley y por el desarrollo democrático local sustentado en la elección de los gobernantes y cabildos locales por voto popular (Victory, 1999: 47). Diversas corrientes anunciaban la llegada de nuevos tiempos, al vaticinar el fin del centralismo perseverante durante el siglo XX a raíz de su supuesta decadencia, marcada por el advenimiento de un “nuevo federalismo” en el que la autonomía local y el nivel central cooperan en busca de objetivos comunes. Según Valencia (s. f.: 688), “el municipio latinoamericano se sustenta en el concepto de autonomía, mismo que ha trascendido a las Constituciones y a las leyes de la región. El principio de autonomía se manifiesta en el gobierno, administración, finanzas y potestad jurídica del municipio”. No obstante, los municipios colombianos gozaban de mayor margen fiscal propio, esto es, de mayor autonomía fiscal y financiera antes de iniciado el programa de descentralización (Alfonso, 2015a), y en ese contexto la sociedad colombiana se tornó aún más débil en el plano político.

La regla del situado fiscal fue establecida en la Constitución Política de 1991, como una proporción indeterminada de los ingresos corrientes con destino a la salud y la educación. A partir de 1993 se estableció un aumento gradual de la participación de los organismos territoriales en los ingresos corrientes de la Nación hasta alcanzar el veintidós por ciento en el 2002. La Ley 617 de 2000 introdujo el umbral de 14.000 habitantes y 15.000 salarios mínimos legales para los municipios que pretendieran crearse a partir de su expedición. Con el Acto Legislativo 001 de 2001, Ley 715 de 2001, el nivel central de gobierno promovió la creación del Sistema General de Participaciones, orientadas, una parte, a la reducción de las brechas fiscales de los municipios o de nivelación de la capacidad fiscal y, la otra, a la armonización fiscal de los servicios de educación y de salud o transferencias condicionadas a los estándares alcanzados en esos dos servicios. La vorágine de la erección municipal parece haber cesado —véase mapa 5—.

Mapa 5.  
Caracterización fiscal y administrativa de los municipios colombianos erigidos durante la tercera etapa de la vida republicana



Fuente: elaborado con fundamento en estadísticas de ejecuciones fiscales municipales del Departamento Nacional de Planeación, División Político-Administrativa del DANE, páginas electrónicas de los municipios y cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Los vínculos entre la heteronomía municipal y la sociedad políticamente débil se reafirmaron en dos ámbitos: los mínimos del desarrollo y el incumplimiento de los derechos y garantías fundamentales. Formas insalubres como las letrinas o los bajamares son aceptados como formas sustitutas del alcantarillado sanitario, mínimos de la provisión de bienes públicos que se expresan también en la provisión de un plan básico de salud que, en efecto, se acompaña de la existencia de un complemento mercantil para quienes pueden sufragarlo, de una educación pública de baja calidad, de una vivienda de interés prioritario y social que es abandonada de manera paulatina por los hogares por atentar contra su dignidad, pues se edifica en zonas con elevada densidad poblacional y baja densidad material, por los magros ajustes anuales al salario mínimo y, en fin, por una órbita funcional del Estado apoyada en esos mínimos que retocan la pobreza estructural. En el segundo caso, los derechos se garantizan por demanda, esto es, por la fuerza de los paros cívicos o las tutelas, mas no por ser la regla que orienta las actuaciones del Estado y de los servidores públicos probos.

OBSERVATORIO METROMUN:  
COYUNTURA METROPOLITANA Y MUNICIPAL

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

Dentro de los teóricos de la llamada Segunda Generación del Federalismo Fiscal se comparte la idea de que “los gobiernos subnacionales que incrementan sustancialmente sus ingresos propios tienden a ser más responsables ante los ciudadanos, proveyendo los servicios que requiere la población y los que mejoran el funcionamiento de los mercados, y son menos corruptos” (Weingast, 2006: 13). La coherencia interna de esta idea es notable, y sin embargo no es posible sostenerla de manera generalizada porque, como se ha mostrado en este capítulo, la heteronomía perenne de los municipios y sus determinantes impiden precisamente el incremento sustancial de los ingresos propios. De manera complementaria, en los municipios con cuantiosos ingresos propios hay tanto o más detrimento al erario originado en la corrupción administrativa que en el resto; es decir, campea el comportamiento fiscal irresponsable y delictivo en cualquier recodo del modelo territorial de Estado centralista-clientelista colombiano.

### Referencias bibliográficas

ALFONSO R. Ó. A. (2015a). La fragmentación territorial inducida por el centralismo fiscal, Colombia 1984-2013. *Revista Política e Planeamiento Regional*, 2(2), 409-432.

ALFONSO R. Ó. A. (2015b). Persistencia del sesgo por el *statuo quo* en la intervención de la Corte Constitucional sobre los derechos fundamentales de la población desplazada, Colombia 2004-2014. *Cardinalis, Publicación del Departamento de Geografía*, 3(5), 36-58.

ALFONSO R. Ó. A. (2014). Colombia, un país de regiones metropolitanas centralmente fiscalizado. En J. Covilla y J. Londoño (eds.), *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales* (pp. 145-162). Bogotá: Colciencias-Universidad Externado de Colombia.

ARCINIEGAS, G. (1989). Aspectos de Olaya Herrera y su gobierno. En *Nueva Historia de Colombia*, t. I: Historia Política 1886-1946. Bogotá: Planeta.

BELCAVELLO, N. y GOMES, A. P. (2012). El municipio en Brasil: un análisis espacial de la autonomía municipal y de la creación de municipios a partir de las constituciones brasileñas. Ponencia presentada en el XII Coloquio Internacional de Geocrítica *Las independencias y construcción de estados nacionales: poder, territorialización y socialización, siglos XIX y XX*. <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/11-N-Bercavello.pdf>>.

CHAPARRO, L. A. (2013). La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991: un primer acercamiento. *Revista Administración y Desarrollo: Temas de Administración*, 41(57), 73-91.

DISCÉPOLO, E. S. (2006). *Mordisquito ¡a mí no me la vas a contar!* Instituto del Paraná: Ediciones Pueblos del Sur.

DUNLAP, V. B. (2010). *Rafael Uribe Uribe y el liberalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LA FRAGMENTACIÓN JURISDICCIONAL DEL TERRITORIO  
COLOMBIANO

GAITÁN, D. F. y DEAS, M. (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade-Departamento Nacional de Planeación.

MARDOMINGO, S. J. (s. f.) *La autonomía moral en Kant*. Trabajo doctoral en Filosofía. Madrid, Universidad Complutense.  
<<http://biblioteca.ucm.es/tesis/19911996/H/2/AH2011101.pdf>>

MELO, J. O. (1989a). Del federalismo a la Constitución de 1886. En *Nueva Historia de Colombia*, t. I: Historia Política 1886-1946. Bogotá: Planeta.

MELO, J. O. (1989b). La Constitución de 1886. En *Nueva Historia de Colombia*, t. I: Historia Política 1886-1946. Bogotá: Planeta.

MORELLI, F. (2007). Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 9(18), 116-129.

REVÉIZ, É. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

RODRÍGUEZ, G. J. C. (1985). Citado por RODRÍGUEZ, G. J. C. (2014). Tensiones políticas alrededor del federalismo colombiano en el siglo XIX. En J. Covilla y J. Londoño (eds.), *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales* (pp. 13-32). Bogotá: Colciencias-Universidad Externado de Colombia.

RODRÍGUEZ, G. J. C. (2014). Tensiones políticas alrededor del federalismo colombiano en el siglo XIX. En J. Covilla y J. Londoño (eds.), *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales* (pp. 13-32). Bogotá: Colciencias-Universidad Externado de Colombia.

SÁNCHEZ, G. G. (1989). La Violencia: de Rojas al Frente Nacional. En *Nueva Historia de Colombia*, t. II: Historia Política 1946-1986. Bogotá: Planeta.

SILVA, L. G. (1989). Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional. En *Nueva Historia de Colombia*, t. II: Historia Política 1946-1986. Bogotá: Planeta.



TIEBOUT, CH. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. The University of Chicago Press. <<http://www.jstor.org/stable/1826343> (28/07/2008)>.

TIRADO, M. Á. (1989). El gobierno de Laureano Gómez, de la dictadura civil a la dictadura militar. En *Nueva Historia de Colombia*, t. II: Historia Política 1946-1986. Bogotá: Planeta.

VALENCIA, C. S. (s. f.). *Gobierno local y municipal latinoamericano*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual. <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/27.pdf>>

VICTORY, C. (1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. *Revisa Cidob d'Afers Internacionals*, 47, <<http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28138>>

WEINGAST, B. R. (2006). *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*. <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1153440>>.

### **Artículos de prensa**

KALMANOVITZ, S. (2013). La Constitución de Rionegro. *El Espectador*.

### **Leyes y decretos**

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 3640 de 1954. <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1563>>.

CONSEJO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Ordenanza 7 de 1954. <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1994>>

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

N.º	Autor	Título	Año
1	Juan Santiago Correa	Urbanismo y transporte: el tranvía de Medellín (1919-1950)	2002
2	Álvaro H. Chaves C. y Helmuth Y. Arias G.	Cálculo de la tasa interna de retornos educativos en Colombia	2002
3	Fernando Bernal C.	Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza. La ampliación del marco conceptual del Programa Familias en Acción	2003
4	Sandra L. Guerrero S.	Evaluación de la racionalidad del plan de descontaminación del río Bogotá a partir del análisis de costo mínimo y tasa retributiva	2003
5	Humberto Bernal Castro y Byron Ortega	¿Se ha desarrollado el mercado secundario de acciones colombiano durante el período 1988-2002?	2004
6	Liliana Chicaíza	Valoración de primas de reaseguro para enfermedades catastróficas utilizando el modelo de Black-Scholes	2005
7	Rosaura Arrieta, Aura García y Elsa Doria	Movilidad social en el asentamiento subnormal de Ranchos del Inat 2004	2005
8	Álvaro H. Chaves C.	Evolución de la productividad multifactorial, ciclos y comportamiento de la actividad económica en Cundinamarca	2005
9	Liliana López C. y Fabio F. Moscoso	La eficiencia portuaria colombiana en el contexto latinoamericano y sus efectos en el proceso de negociación con Estados Unidos	2005
10	Andrés F. Giraldo P.	La neutralidad del dinero y la dicotomía clásica en la macroeconomía	2005

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

N.º	Autor	Título	Año
11	Diego Baracaldo, Paola Garzón y Hernando Vásquez	Crecimiento económico y flujos de inversión extranjera directa	2005
12	Mauricio Pérez Salazar	Mill on Slavery, Property Rights and Paternalism	2006
13	Fabio F. Moscoso y Hernando E. Vásquez	Determinantes del comercio intraindustrial en el grupo de los tres	2006
14	Álvaro H. Chaves C.	Desestacionalización de la producción industrial con la metodología X-12 ARIMA	2006
15	Ómar Fernando Arias	El proceso de fluctuación dinámica de la economía colombiana: reconsideraciones teóricas sobre un fenómeno empírico	2006
16	Homero Cuevas	La empresa y los empresarios en la teoría económica	2007
17	Álvaro H. Chaves C.	Ventajas comparativas del sector agropecuario colombiano en el marco de los recientes acuerdos comerciales	2007
18	William Lizarazo M.	La controversia del capital y las comunidades científicas	2007
19	Mario García y Edna Carolina Sastoque	Pasiones e intereses: la guerra civil de 1876-1877 en el Estado Soberano de Santander	2007
20	José Gil Díaz	Ministerio de Finanzas: funciones, organización y reforma	2007
21	Mauricio Pérez Salazar	Economía y fallos constitucionales: la	2007

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

N.º	Autor	Título	Año
		experiencia colombiana desde la vigencia de la Carta Política de 1991 hasta 2003	
22	Mauricio Rubio y Daniel Vaughan	Análisis de series de tiempo del secuestro en Colombia	2007
23	Luis Felipe Camacho	Reflexiones de economía política: la justicia social en la obra de León Walras	2008
24	Óscar A. Alfonso R.	Economía institucional de la intervención urbanística estatal	2008
25	Mauricio Rubio	Palomas y Sankis. Prostitución adolescente en República Dominicana	2008
26	Helmuth Yesid Arias Gómez	La descentralización en Colombia y las autonomías en España	2009
27	Andrés Mauricio Vargas P. y Camilo Rivera Pérez	Controles a la entrada de capitales y volatilidad de la tasa de cambio: ¿daño colateral? La experiencia colombiana	2009
28	Óscar A. Alfonso R.	Economía institucional de la ocupación del suelo en la región metropolitana de Bogotá	2009
29	Álvaro Hernando Chaves Castro	Dinámica de la inflación en Colombia: un análisis empírico a partir de la curva de Phillips neokeynesiana (NKPC)	2010
30	Diliana Vanessa Cediél Sánchez	Determinantes del recaudo tributario en los municipios del departamento de Cundinamarca	2010
31	Óscar A. Alfonso R.	Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales	2010

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

N.º	Autor	Título	Año
32	Mauricio Rubio	Entre la informalidad y el formalismo. La acción de tutela en Colombia	2011
33	Óscar A. Alfonso R.	La geografía del desplazamiento forzado reciente en Colombia	2011
34	Yasmín L. Durán B.	Impacto impositivo en las decisiones de inversión y armonización tributaria. Caso de estudio: la Unión Europea	2011
35	Ernesto Cárdenas y Jaime Lozano	Economía experimental: una medición de confianza y confiabilidad	2011
36	Helmuth Arias Gómez	Tendencias de la industria regional	2011
37	Isidro Hernández Rodríguez	Tributación en Colombia y los orígenes de su brecha impositiva, 1821-1920	2011
38	Óscar A. Alfonso R.	Polimetropolitanismo y fiscalidad, Colombia 1984-2010	2012
39	Álvaro Hernando Chaves Castro	Acuerdos comerciales y posibilidades de desarrollo regional: el caso de la economía del Meta	2012
40	Óscar A. Alfonso R	El enigma del método y el inconformismo radical: crítica y alternativas a los procedimientos de investigación con sujeto ausente	2012
41	José Gil-Díaz	Grecia, West Virginia y el ajuste	2012
42	Darío Germán Umaña Mendoza	La propiedad intelectual y la salud	2013

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

N.º	Autor	Título	Año
43	Mauricio Rubio	Los sospechosos secuestros de la delincuencia común en Colombia, 1990-2003	2013
44	Darío Germán Umaña Mendoza	El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y sus efectos sobre la inversión y las políticas públicas	2013
45	Álvaro Martín Moreno Rivas	Teorías y modelos del ciclo político de los negocios	2013
46	Carlos A. Garzón R. y Anna Preiser	Multidimensional well-being inequality social evaluation gini function for Colombia 2012	2014
47	Óscar A. Alfonso R.	De la Korima a Mottainai. Modos de vida alternativos para enfrentar el desperdicio de alimentos y restaurar la soberanía del consumidor	2014
48	Juan Pablo Roa B.	Equivalencia Ricardiana: una evaluación empírica para la economía colombiana 1985-2010	2014
49	Karla Bibiana Mora Martínez	Un modelo econométrico del mercado laboral y la elección ocupacional del empleo calificado en Colombia	2014
50	Manuel Andrés Rincón Gómez	Determinantes de financiación de firmas manufactureras: evidencia empírica para Colombia 1999-2006	2014
51	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun: índice Alternativo de Desarrollo Municipal 2013. Un estudio a partir de las fragilidades y resistencias del territorio colombiano	2015

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

N.º	Autor	Título	Año
52	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio Hambre Cero: La cadena de las pérdidas de valor de los alimentos y las pérdidas de área sembrada en Colombia, 2007-2012	2015
53	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun: Ruralidades. Aportes para la construcción de una visión comprehensiva del campo colombiano	2016
54	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio Hambre Cero: El diseño de instituciones contra la pérdida y el desperdicio de alimentos.	2016
55	Julián Arévalo B.	State capacity and support for democracy: challenges and opportunities for post conflict Colombia	2016
56	Saira Samur Pertuz	La disparidad fiscal en Colombia en el período del sistema general de participaciones	2016
57	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun: Análisis económico-espacial de la mortalidad empresarial en épocas de ralentización de la economía metropolitana de Bogotá	2016
58	Óscar A. Alfonso R., Rafael Barrera y Pedro I. Bernal	Observatorio MetroMun: El modo de vida popular y la regularización barrial en Bogotá	2017
59	David Rodríguez	Simulación de políticas públicas con modelos de equilibrio general computable	2018
60	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun: Aproximación a la historia de la fragmentación jurisdiccional del territorio colombiano	2018