

Imprimir

(1) La Constitución Política de 1991 reconoció a Colombia como un país con diversidad étnica y multicultural de sus habitantes y territorios (artículos 7 y 8 superiores), pero dicho reconocimiento no se expresa de manera conclusa con el modelo de ordenamiento territorial. El reparto del poder público y los recursos a través de la descentralización se inclinó por una *estructura homogénea*. En respuesta varias reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República[1] y proyectos de acto legislativo[2] se inclinan por una descentralización heterogénea (asimétrica), más sensible a las capacidades y diferencias territoriales, tanto en criterios administrativos y fiscales como en variables sociales y étnicas. Se busca que la descentralización contribuya al “desarrollo” y al cierre de brechas; en otras palabras, que se produzca una verdadera convergencia social, institucional y económica entre los centros y las periferias. Respecto a esta tensión, este artículo propone leer dichas reformas a través del concepto de pluralismo territorial: la posibilidad constitucional de que coexistan, dentro de la estructura del Estado unitario, diferentes regímenes para las entidades territoriales y, dentro de ellas, distintos órdenes jurídicos y administrativos en razón de los sujetos que habitan el territorio.

(2) Marco conceptual

En materia autonomía territorial y descentralización, conviene recordar que la Constitución Política establece que la división general del territorio se da en clave de entidades territoriales (artículos 285 y 286). Entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios, las entidades territoriales indígenas -en discusión como territorios indígenas-[3], las regiones y las provincias. Estas entidades, conforme con el artículo 287 constitucional gozan de autonomía, lo que les permite (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer competencias, (iii) administrar recursos y establecer, dentro de los límites constitucionales y legales, tributos para cumplir con sus funciones, así como (iv) participar de rentas nacionales.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia (1994[4], 2001[5], 2003[6], 2013[7],2025[8]), señala que la autonomía territorial reconocida en la Carta Política no implica el fraccionamiento del Estado. De modo que, la autonomía territorial consagrada en la Constitución propende por un reparto de competencias y recursos (descentralización) que

se equilibre con la unidad de la República (artículo 1 superior).

En relación con la descentralización, la Corte Constitucional (1994[9]) define en su sentido jurídico, esta como el *“traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales”*. Se identifica dentro de sus formas, la de descentralización territorial que supone el *“otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”* (2001[10]), sin que esto signifique que dichas autoridades puedan apartarse del control de tutela ejercido por el poder central.

Por su parte, la descentralización asimétrica, analizada entre otros por Watts (2008)[11] y Falleti (2010)[12], se acompasa con un modelo de Estado donde las unidades subnacionales de gobierno reciben competencias y recursos de forma diferenciada atendiendo a sus capacidades y características.

La descentralización asimétrica no es un concepto ajeno a la Carta Política de 1991, pues sus artículos 288, 320, 356 y 357 facultan a la ley para establecer diferentes categorías de entidades territoriales con el fin de crear distintos regímenes para su organización, gobierno y administración a través de la ley orgánica de ordenamiento territorial y; distribuir competencias financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones a través de la ley de competencias.

La autonomía territorial no debe confundirse con la descentralización territorial. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional (2001), la descentralización se refiere a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales mientras que la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a dichas entidades para que cumplan sus funciones y comprende competencias relacionadas con planear, programar, dirigir, organizar, ejecutar, coordinar y controlar. Sobre esta base conceptual, la pregunta que sigue es si dicha autonomía admite un tratamiento homogéneo o heterogéneo según el sujeto que habita cada territorio.

### (3) División general del territorio (homogeneidad) vs. Pluralismo territorial (heterogeneidad)

Como se mencionó, el artículo 286 de la Carta Política establece *la división general del territorio*. El país se divide en entidades territoriales. Todas las entidades territoriales se deben relacionar con la Nación mediante mecanismos de coordinación, subsidiariedad y concurrencia (artículo 1 y 288 constitucionales).

Este postulado encuentra tensión con los artículos 7, 8, 64, 246, 285, 286, 287, 288, 329, 330, 55 transitorio y 56 transitorio de la Constitución Política. Para quien suscribe, las disposiciones constitucionales reconocen el pluralismo territorial a través de la existencia de "*sujetos territoriales*". Estos habitan el territorio y moldean sus atributos o cualidades afectando así la capacidad de gestión de las entidades territoriales que los agrupan.

De la constitución se desprenden como sujetos territoriales a los (i) pueblos indígenas, (ii) la comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (NARP) y (iii) las comunidades campesinas, pero de manera diferencial.

Respecto de los *Pueblos Indígenas* existe una mayor densidad constitucional. La norma superior realiza un reconocimiento expreso de los resguardos, las entidades territoriales indígenas y los territorios indígenas, así como de la jurisdicción especial indígena y su derecho a una representación política propia.

La Carta Política señaló la necesidad de expedir una ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para crear las Entidades Territoriales Indígenas. En su ausencia, el artículo transitorio 56 constitucional facultó al Presidente de la República para "*dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales*", lo cual ha venido sucediendo. En ese sentido, aun cuando el diseño constitucional puede ser confuso en distinguir los conceptos de territorios y entidades indígenas, y por lo mismo ha requerido de un amplio desarrollo jurisprudencial[13] y legal[14], se puede afirmar que, en la actualidad, la Constitución ha permitido que los pueblos indígenas posean una arquitectura sólida en materia de

autonomía, territorialidad y autogobierno.

En relación con las *comunidades NARP*, su reconocimiento desde 1991 se ha caracterizado por ser diferido y fragmentado. El artículo 55 transitorio constitucional ordenó al Congreso de la República expedir una ley que *“reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley”*.

El mandato constitucional transitorio se materializó a través de la Ley 70 de 1993[15], siendo principal en ella el concepto de propiedad colectiva y su alcance en lo relacionado con las Tierras de las Comunidades Negras, la existencia de consejos comunitarios, la necesidad de protección cultural y reconocimiento de la relación ancestral con dichos territorios, así como los efectos sobre la consulta previa y las autorizaciones de gasto para que el Gobierno nacional pueda destinar recursos para cumplir estos propósitos. Sin embargo, la concepción de territorio y su protección constitucional difiere de la división político-administrativa clásica del territorio y de aquella reconocida a los pueblos indígenas.

Por su parte, las *comunidades campesinas* tienen un reconocimiento más tardío. El Acto Legislativo 01 de 2023[16] modificó el artículo 64 de la Constitución Política para reconocerlas como sujetos de derechos y de especial protección debido a que el “sujeto campesino” *“tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que los distingue de otros grupos sociales”*.

Con la reforma constitucional de 2023, la firma del Acuerdo de Paz y su incorporación en el ordenamiento jurídico colombiano[17], así como el reconocimiento de este sujeto territorial como víctima continua del conflicto, se abrió la puerta para fortalecer los conceptos de: territorialidad campesina, producción y soberanía alimentaria y participación cultural y política desde el ámbito rural. A manera de ejemplo, la sanción de la Ley Estatutaria 2570 de

2026[18] sobre jurisdicción agraria y rural representa un avance significativo, después de ser declarada exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C 340 de 2025[19].

Los reconocimientos de estos sujetos, se pueden asimilar, desde lo jurídico al concepto que varios autores, entre ellos De Sousa Santos (2010)[20] y Yrigoyen Fajardo (2011)[21] han denominado pluralismo jurídico. De forma explícita la Constitución de 1991 y sus reformas han avalado la coexistencia de diversos órdenes normativos dentro de un único Estado de Derecho, lo cual crea tensión y necesidad de equilibrio.

Como se anunció, utilizando la idea de pluralismo en lectura de la descentralización asimétrica y de sujetos territoriales, se puede definir el pluralismo territorial como la posibilidad constitucional para que la ley permita coexistir diferentes regímenes para entidades territoriales dentro de la estructura del Estado y dentro de ellas, de diversos órdenes jurídicos y administrativos en razón a los sujetos que habitan el territorio. Teniendo mayor margen de maniobra, aquellos territorios en los que tienen asentamiento los pueblos indígenas, las NARP y (iii) las comunidades campesinas.

#### (4) Oportunidades

Reiterado lo señalado en el numeral (1), los artículos 288, 302, 320, 356 y 357 superiores establecen vías jurídicas para descentralizar de forma asimétrica el Estado unitario en los territorios.

El artículo 288 establece que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Para ello, la ley puede utilizar la categorización territorial, en especial de los municipios y departamentos para organizar el Estado para determinar la organización política administrativa del poder público de la Nación y cada entidad territorial (Corte Constitucional, 2020).

Por su parte, los artículos 356 y 357 reiteran que será la ley orgánica la que fije las competencias a cargo de la Nación, departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas, pero limita su alcance material al Sistema General de Participaciones.

Esto es, el sistema que permite trasladar los recursos de la Nación (Ingresos Corrientes de la Nación) para que las entidades territoriales puedan atender los servicios y bienes a su cargo. Estos artículos fueron objeto de una reforma reciente.

El Acto Legislativo 03 de 2024[22] reformó los artículos 356 y 357, y pivotea sobre tres ejes centrales:

(i) Descentralización asimétrica de competencias y recursos de la Nación a los territorios, lo cual supone la angustura del poder central para dar mayor margen de gestión a las entidades territoriales.

(ii) Fortalecimiento de la autonomía territorial a través del reconocimiento de las cualidades y especificidades de los territorios (atributos) con el fin de robustecer su capacidad (institucional, de gestión, fiscal y asociatividad).

(iii) Sostenibilidad. La descentralización asimétrica y el fortalecimiento de la autonomía debe realizarse de forma gradual y sostenible, atendiendo a la capacidad de gestión de las entidades territoriales y la capacidad de la Nación para aumentar las transferencias (SGP) a los territorios hasta el 39,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación sin comprometer la sostenibilidad fiscal del Estado. Todo lo anterior, con la finalidad de cerrar brechas: equiparar en materia social, económica e institucional a las periferias con el centro.

A su vez, en materia de categorización ordena incorporar criterios que permitan avanzar hacia una descentralización más sensible a las realidades territoriales y a la diversidad étnica del país, a través de los atributos reconocidos en una Nueva Categorización de Entidades Territoriales. Por ejemplo, ordena la incorporación de variables como la densidad poblacional étnica, los índices de ruralidad, la prevalencia ambiental, el cierre de brechas y el fortalecimiento institucional de entidades territoriales con menores capacidades

El Acto Legislativo 03 de 2024 entró en vigencia con posterioridad a su promulgación, pero debe ser desarrollado por la *ley de competencias*. Ley que no tiene el alcance de ser una ley de ordenamiento territorial (artículo 288 superior) y debe someterse a la división general

político-administrativa establecida en la Carta Política (artículo 4 constitucional). Se resalta que, en la última legislatura, curso en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 502 de 2025 Cámara[23] sobre la materia, pero fue archivado por vencimiento de términos.

En suma, el Acto legislativo 03 de 2024 más allá de intervenir en un mero asunto de distribución de recursos y competencias, ofrece una oportunidad para avanzar hacia un modelo de ordenamiento y descentralización territorial más incluyente y observador de la diversidad territorial, cultural, social y étnica del país. La discusión de la ley de competencias debe traer a la mesa conceptos como: autonomía territorial, diversidad territorial, cierre de brechas, justicia social y sostenibilidad fiscal.

#### (5) Retos

Las herramientas jurídicas explicadas para dar respuesta al pluralismo territorial tienen desafíos y riesgos.

En primer lugar, la construcción de las propuestas debe abordar varias realidades (múltiples territorialidades, demandas de reconocimiento, participación, capacidad efectiva de decisión y gobernanza multinivel). Igualmente, no debe transformarse en una mera retórica de enfoque diferencial, sin herramientas reales de descentralización, transferencias de responsabilidades con recursos, fortalecimiento y cooperación institucional y participación y control social. A su vez, requiere la correlación de, por lo menos, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y la Ley de Competencias.

La LOOT al tener un alcance material superior debe distribuir las competencias entre las Nación y las entidades territoriales, habilitar la existencia de diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de dichas entidades, aclarar el alcance del concepto de “competencias” y de los mecanismos de subsidiariedad, concurrencia y coordinación, incluida su asociatividad, para esto puede entre otras, echar mano de herramientas como la categorización.

Una vez la LOOT definida la organización administrativa del poder público desde su punto

orgánico (categorías, tipos, requeridos de creación, formas asociativas, entre otros) y funcional (competencias de cada nivel de gobierno y forma de distribución de funciones). La Ley de Competencias podría distribuir las funciones entre los diferentes niveles de Gobierno, en especial en materia de salud, educación, agua para el consumo humano y saneamiento básico y fortalecimiento de autonomía territorial (propósito general) y trasladar gradualmente los recursos de la Nación a dichas entidades para atenderlas.

Ahora bien, más allá de la existencia de rutas jurídica, su desarrollo requiere de un cambio de paradigma. Por ejemplo, es necesario que el país debata sobre la necesidad construir un modelo territorial de Estado más plural. El reto del Estado ya no consiste solo en reconocer la diversidad cultural y étnica del país, sino en diseñar políticas públicas e instituciones con capacidad para gobernar esa diversidad de manera democrática, participativa y territorialmente.

Es claro que las reformas constitucionales recientes sugieren que el ordenamiento territorial colombiano y la descentralización exigen una transición conceptual: del paradigma clásico homogéneo de división territorial de Estado hacia formas más complejas de pluralismo territorial. Un cambio estructural en el modelo territorial colombiano requiere tiempo. El Acto Legislativo 03 de 2024 señaló que no serían menos de 12 años. No obstante, para esta autora podría requerir un mayor tiempo y esfuerzo. La transición hacia una descentralización verdaderamente asimétrica no depende únicamente del tiempo ni del desarrollo legislativo, sino de una decisión conceptual y política aún pendiente. Desde el derecho, se podría seguir aportar por medio del análisis y evaluación de conceptos[24] tales como: jurisdicción, territorialidad, competencias, límites geográficos y reparto de poder público.

(Fin)

---

[1] Ver.

Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional”

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2023.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2023.html)

República de Colombia (2024) Acto Legislativo 03 “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054311>

[2] República de Colombia (2025), Congreso de la República, Proyecto de Ley 295/25 “Por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la organización territorial del Estado”. Estado retirado: Iniciativas recurrentes:

- Proyecto de Ley 186 de 2025 Cámara “Por la cual se crear una asignación especial para las comunidades afrocolombianas”
  - Proyecto de Acto Legislativo 360 de 2024 Cámara ““Por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la organización territorial del Estado”.
- 3] Ver discusión en el número (3) de este documento.

4] República de Colombia (1994) Corte Constitucional, Sentencia C 497A. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4322>

5] República de Colombia (2001) Corte Constitucional, Sentencia C 1258. M.P. Jaime Cordoba Triviño

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1258-01.htm>

6] República de Colombia (2003) Corte Constitucional, Sentencia C 894. M.P. Jaime Cordoba Triviño

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-894-03.htm>

7] República de Colombia (2013) Corte Constitucional, Sentencia C 010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-010-13.htm>

8] República de Colombia (2025) Corte Constitucional, Sentencia C 138. M.P. Diana Fajardo Rivera

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/c-138-25.htm>

9] Ibidem nota 4

10] República de Colombia (2001) Corte Constitucional, Sentencia C 1051. M.P. Jaime Araujo Renteria

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1051-01.htm>

11] Watts, Ronald (2008). *Comparing Federal Systems*. McGill-Queen's University Press.

12] Falleti, Tulia (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

[13] República de Colombia, Corte Constitucional (2012, 2015 y 2023). En sentencias C-489 de 2012 y C-054 de 2023 se explicó que si bien “(...) la Carta Política incluyó a las entidades territoriales indígenas como una posibilidad para el nivel local (...), esta tarea continúa pendiente, ya que la ley orgánica de ordenamiento territorial que habría de desarrollarla no las ha incluido o no ha sido expedida a la fecha”. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la

Ley 1454 de 2011 “se omitió de manera absoluta la regulación sobre (...) las entidades territoriales indígenas.”. Sentencia hito: ver Sentencia C 617 de 2015. MP. Mauricio González Cuervo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-617-15.htm>

[14] Ver. República de Colombia, Presidente de la República de Colombia:

- Decreto Ley 1953 de 2014 “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”  
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1376173>
- Decreto Ley 632 de 2018 “Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés”  
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30034960>
- Decreto Ley 481 de 2025 “Por el cual se reconoce y establece el Sistema Educativo indígena Propio - SEIP- de los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, como Política Pública de Estado y se dictan otras disposiciones”  
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054847>
- Decreto Ley 488 de 2025 “por el cual se dictan las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales” <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054871>  
En relación con la “puesta en funcionamiento de los territorios indígenas”, el Gobierno nacional a través del Ministerio del interior expidió los Decretos 1367, 1368, 1369, 1370, 1371, 1372, 1373 y 1374 de 2025. Consultar el siguiente enlace:  
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2025/decretos-noviembre-2025>

[15] República de Colombia (1993) Ley 70 “por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política” <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1620332>

16] Ibidem nota 1

[17] República de Colombia (2017) Acto Legislativo 02 “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”. <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030560>. Texto completo puede ser descargado en

<https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

[18] República de Colombia (2026) Ley Estatutaria 2570 “Por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural, y se adoptan otras disposiciones”.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2570\\_2026.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2570_2026.html)

[19] República de Colombia (2025) Corte Constitucional, Sentencia 340. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/C-340-25.htm>

[20] De Sousa Santos, Boaventura (2010). *Refundación del Estado en América Latina*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.

[21] Yrigoyen Fajardo, Raquel (2011). “El horizonte del constitucionalismo pluralista”. En *El derecho en América Latina, Siglo XXI*.

22] Ibidem nota 1

[23] República de Colombia (2024), Congreso de la República, Proyecto de Ley 502 Cámara “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política, con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas y se dictan otras disposiciones.”. Estado radicado.

<https://www.camara.gov.co/competencias>

[24] Como lo invitan otros autores: Boaventura de Sousa Santos (2008) “Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria”, Editorial Universidad Bolivariana, Santiago,

2008, 285 p. y Diana Dueñas Duque (2023). Teoría del estado para Latinoamérica: sus contenidos y dificultades, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 213 a 227. DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.239>

*Juanita Alejandra Jaramillo Díaz, Abogada y especialista en derecho administrativo de la Pontificia Universidad Javeriana, Máster en derecho y gobernanza global de la Universidad de Tilburg de Países Bajos*

Foto tomada de: Concejo Regional Indígena del Cauca