

Liliana Estupiñán Achury



Desequilibrios Territoriales

Estudio sobre la Descentralización y el
Ordenamiento Territorial colombiano.
Una mirada desde el Nivel Intermedio de Gobierno



EDICIONES DOCTRINA Y LEY LTDA
Bogotá D.C. - Colombia



Desequilibrios Territoriales

Desequilibrios Territoriales

ESTUDIO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO.
UNA MIRADA DESDE EL NIVEL INTERMEDIO
DE GOBIERNO

LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY

Profesora de Carrera de la Facultad de Jurisprudencia
de la Universidad del Rosario



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO



EDICIONES DOCTRINA Y LEY LTDA.
BOGOTÁ, D. C.

© 2012 Editorial Universidad del Rosario
© 2012 Universidad del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
© 2012 LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY

ISBN: 978-958-676-548-0

Primera Edición: Bogotá, D.C. abril de 2012
Coordinación editorial: Ediciones Doctrina y Ley

© EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Carrera 7 No. 12B-41
Oficina 501
Tel.: 2970200 Ext. 7724
editorial.urosario.edu.co

© EDICIONES DOCTRINA Y LEY LTDA.
Cra. 6ª N°. 11-87 Of.: 102
Tels.: 281 0802 - 341 7801 - 281 9373
Fax.: 286 6318

Calle 12 N°. 4-14
Tels.: 281 3217 - 284 0880
Bogotá, D. C. - Colombia
e-mail: ediciones@doctrinayley.com
www.doctrinayley.com

Corrección de estilo: Carlos Rafael Domínguez
Diseño de cubierta: Carlos Mauricio Palacios
Diagramación: Clara Gómez Cuervo

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito
de Ediciones Doctrina y Ley Ltda. y Editorial Universidad del Rosario

ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA
Desequilibrios territoriales
Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano.
Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno
E.A.L. - Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2012,
420 p. - Colección Doctrina y Ley de Tesis Doctorales
ISBN: 978-958-676-548-0

Ordenamiento Territorial - Centralización - Descentralización - Autonomía territorial
- Colombia - Departamento - Región - Entidades Territoriales - Nivel Intermedio de Gobierno
y Competencias Territoriales

Hecho el depósito que exige la ley.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo.

Ley 23 de 1982

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

AGRADECIMIENTOS

A ALEJANDRO VENEGAS FRANCO, por el espacio creado en asuntos de descentralización y territorio y por todas las oportunidades brindadas en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; a CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES, por su apoyo académico y profesional; a AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA mentor de la Escuela de estudios jurídico-territoriales en Colombia, a EMILIA GIRÓN REGUERA, como amiga, experta y tutora internacional de mi tesis doctoral; a GIORGIA PAVANI, Profesora de la Universidad de Bolonia (Italia), por su amistad y fiel compañía académica; a ALBERTO REYES y a JUAN FELIPE CÓRDOBA, por el liderazgo y calidad editorial; a PAULA ROBLEDO SILVA, por la cuidadosa dirección de la tesis doctoral y el apoyo académico y metodológico; a los estudiantes y semilleros de investigación en temas territoriales, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre (1998-2007), y a los estudiantes y semilleros de investigación de la Línea de Investigación en Territorio, Descentralización y Democracia de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (2008-2010 y 2011). También a la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial -RINDE- en donde puedo desarrollar, junto con inigualables expertos, el tema de la autonomía, la descentralización y la democracia en Colombia. A todos los amigos y amigas que me apoyaron en esta agotadora y fascinante tarea. A todos ellos, mis agradecimientos.

DEDICATORIA

A la tierna, amorosa y estudiosa Paula Alejandra
y al guerrero y crítico Leonardo.

A Gonzalo: amigo, esposo y aliado de todas las batallas.

A mi madre por su valentía, osadía y disciplina.

A mi padre por el espíritu crítico, autónomo y rebelde que me inculcó.

A todos ellos mi amor, compromiso y dedicación.

LA AUTORA

LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY

Profesora de Carrera y líder de la línea de Investigación en “Territorio, descentralización y democracia”, adscrita al Grupo de Investigación en Derecho Público (Categoría A1 - Colciencias) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.



Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia (2005 - 2010), título obtenido previa sustentación de la tesis doctoral: “La constante histórica del modelo territorial unitario en Colombia”; trabajo de investigación que obtuvo la máxima calificación de Sobresaliente Cum Laude. Magíster (2004) y Especialista en Derecho Administrativo (1998) y Derecho Constitucional (1996). Abogada de la Universidad Libre (1994). Con estancias de capacitación e investigación en la Universidad de Cádiz (España), subvencionadas por la Junta de Andalucía y becaria de la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado - AUIP. Profesora Invitada por la Universidad de Cádiz y la Universidad de Bolonia (Italia) (Departamento de Ciencia Política).

Consultora, asesora, directora de grupos de investigación en Derecho y coordinadora de centros de investigación universitarios, fundadora y editora de revistas indexadas, par evaluadora de Colciencias y de varias Universidades públicas y privadas, par evaluadora del Ministerio de Educación, autora y coautora de varias publicaciones, capítulos de libros, libros de compilación, manuales, ensayos y de diversos artículos publicados en revistas indexadas.

Correo electrónico: Liliana.estupinan@urosario.edu.co y lilianaea@hotmail.com

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1	
LAS DIFUSAS FRONTERAS DE LAS FORMAS DE ESTADO	
INTRODUCCIÓN.....	11
1.1 CONSTITUCIONES TERRITORIALES: IMITACIÓN, IMPOSICIÓN, TRASPLANTE E HIBRIDEZ.....	13
1.2 LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO UNITARIO.....	27
1.2.1 Francia: La figura regional en un Estado arraigado al centralismo .	28
1.2.2 Portugal: Un Estado unitario “sui generis”.....	40
1.2.3 Chile: Región y Estado unitario.....	47
1.3 UN MODELO TERRITORIAL ABIERTO. EL CASO ESPAÑOL.....	57
1.4 FEDERALISMOS UNITARIOS: CONSTITUCIÓN PARADIGMÁTICA Y NUEVOS FEDERALISMOS	74
CAPÍTULO 2	
CENTRALISMO Y AUTONOMÍA: OSCILACIONES TERRITORIALES Y NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO	
INTRODUCCIÓN	87
2.1 MODELO UNITARIO Y CENTRALISMO. UNA CONSTANTE HISTÓRICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO	88
2.1.1 Colonia, centralismo y autonomía.....	89
2.1.2 Oscilación entre centralismo y federalismo. Al final, la constante estructural centralista.....	102
2.1.3 Cien años de centralismo bajo la égida de la Constitución Política de 1886	111
2.2 EL MODELO TERRITORIAL Y EL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	124
2.2.1 El modelo territorial unitario fue evidente desde el acto preconstitucional.....	124
2.2.2 Nuevamente el modelo territorial unitario levemente flexibilizado	132
2.2.2.1. La propuesta federal del Presidente César Gaviria.....	136
2.2.2.2. Propuestas federales y regionales en la Asamblea Nacional Constituyente.....	140

Tabla de Contenido

2.2.2.3. Los defensores del modelo territorial unitario.....	145
2.2.3 “La tela de Penélope”: El modelo territorial adoptado por la Asamblea Constituyente de 1991 y la figura departamental	151
2.2.3.1. Principios y tensiones	152
2.2.3.2. La posición ecléctica en materia de entidades territoriales	157

CAPÍTULO 3

EL MODELO TERRITORIAL UNITARIO DE 1991. VISTO DESDE EL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

INTRODUCCIÓN	167
3.1 LOS VAIVENES DE LA FIGURA DEPARTAMENTAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.....	169
3.1.1 Apertura, descentralización y privatización (1991 – 1994).....	169
3.1.2 Un toque social a las políticas públicas neoliberales de la descentralización (1994 – 1998).....	173
3.1.3 Ajuste estructural, control fiscal y políticas territoriales (1998 – 2002).....	176
3.1.4. Seguridad democrática, sostenimiento de políticas de ajuste estructural y territorio (2002 – 2006)	180
3.1.5. Seguridad democrática, consejos comunitarios y políticas de sostenimiento fiscal (2006 - 2010).....	187
3.2 NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO: COMPETENCIAS, RECURSOS Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	191
3.2.1 Filosofía del modelo territorial de 1991 en materia de distribución de competencias.....	196
3.2.2 Del abandono a la sobrecarga competencial.....	208
3.2.3 Mercado vs. competencias.....	211
3.2.4 Más competencias y nuevo ajuste fiscal	222
3.2.5 Percepción social y política en torno del tema competencial y el recorte a las transferencias intergubernamentales	231
3.2.6 Agotamiento de la descentralización, competencias y Estado Social de Derecho.....	237

CAPÍTULO 4

OTROS DEBATES TERRITORIALES A VEINTE AÑOS DE EXPEDIDA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

INTRODUCCIÓN	245
4.1 ¿CÓMO SIGUEN LAS APUESTAS TERRITORIALES?.....	246
4.1.1 Pervive la defensa del Estado autonómico o regional para Colombia	247
4.1.2 Colombia ¿federal?.....	254

4.1.3	Un considerable sector en defensa del Estado unitario legado por el constituyente de 1991	259
4.2	¿DEPARTAMENTOS O REGIONES? ¿HACIA DONDE SE DIRIGE EL DEBATE?.....	262
4.2.1	Debates ideológicos.....	263
4.2.2	Causas de la crisis y propuestas.....	267
4.2.3	Región y departamento o región o departamento. Algunos elementos para la discusión.....	273
4.3	TODAS LAS ESPERANZAS CIFRADAS EN LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	284
	CONCLUSIONES	299

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes citadas obtenidas de las Gacetas Constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente.....	325
Constituciones Consultadas.....	328
Apéndice Jurisprudencial	328
Apéndice Institucional.....	329
Artículos de prensa	331
Entrevistas Fuente primaria.....	334
Fuentes consultadas en Internet.....	336

ANEXOS

ANEXO 1	PERFIL ACADÉMICO O POLÍTICO DE LOS ENTREVISTADOS.....	339
ANEXO 2	DEBATES IDEOLÓGICOS EN TORNO AL MODELO TERRITORIAL Y DEL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO.....	341
ANEXO 3	LEY 1454 DE 2011	383
ANEXO 4	DECRETO 3680 DE 2011.....	405

PRESENTACIÓN

EMILIA GIRÓN REGUERA
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz

Desde la aprobación de la Constitución Política de Colombia de 1991, la cuestión territorial ha despertado el interés de académicos, por lo que no son pocos los estudios que se han publicado. La novedad de la presente obra titulada: “Desequilibrios Territoriales. Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial colombiano. Una mirada desde el Nivel Intermedio de Gobierno” de la doctora LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY reside, como su propio título indica, en efectuar un riguroso estudio al modelo territorial colombiano desde la óptica del departamento como actual nivel intermedio de gobierno.

Es un estudio científico que busca abordar la temática territorial con objetividad, ofreciendo al lector los elementos de juicio necesarios para comprender la actual realidad territorial colombiana, sin ocultar su apuesta por el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno. A lo largo del texto se denuncia el abandono que ha sufrido el departamento como entidad territorial. La autora, buena conocedora de la diversidad geográfica, lingüística y cultural que caracteriza a la nación colombiana, logra, a mi juicio, convencer de la necesidad de poner en marcha políticas destinadas a fortalecer la posición del departamento o de la región, superando la estructura centralizada que, como se pone de manifiesto en el trabajo, ha sido la constante en la historia constitucional colombiana.

La obra expone, en primer lugar, un marco teórico sobre las formas de Estado a nivel comparado, necesario para facilitar la comprensión del modelo territorial colombiano. Las fronteras de las formas de Estado se presentan hoy bien difusas en la práctica, lo que la autora ejemplifica con el estudio de algunas constituciones territoriales. Este primer capítulo pone de manifiesto que los

modelos territoriales rara vez se presentan en su estado puro, por lo que la doctrina tradicional de las formas de Estado debe ser relativizada. Los casos seleccionados son Francia, Portugal y Chile que, pese a ser Estados Unitarios, han experimentado intentos de regionalización; España e Italia, que han desarrollado procesos de federalización que las sitúan a medio camino entre el Estado regional y el Estado federal, y, por último, algunos países federales, como Alemania, que acogen un federalismo calificado de unitario, debido a la importancia adquirida por la Federación, en detrimento de los Estados Federados.

En la segunda parte de la obra se efectúa un recorrido sobre las relaciones territorio y poder a lo largo de la historia, consciente de que toda realidad territorial es resultado de un largo proceso histórico, prestando especial atención a los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. La comparación de los modelos unitarios de 1886 y 1991 le lleva a concluir que el texto constitucional de 1991 fue otra oportunidad desaprovechada para afianzar el nivel intermedio de gobierno, pese a incorporar en su articulado los novedosos principios de autonomía y descentralización.

El tercer capítulo repasa el tratamiento dispensado al nivel intermedio de gobierno por los distintos gobiernos que se han sucedido desde la Constitución de 1991. Análisis que resulta imprescindible para comprender el lugar actual del departamento en la arquitectura de la relación territorio y poder en Colombia, así como las razones de que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial permanezca inédita.

Su cuarto y último capítulo contiene material novedoso, porque recoge las opiniones al respecto de académicos, políticos e incluso autoridades territoriales sobre diversas cuestiones que la autora ha considerado de especial relevancia. Entrevistas que reflejan las variadas concepciones ideológicas existentes al respecto, que sin duda representan un importante obstáculo para consensuar un acuerdo destinado a reforzar el departamento o incluso a la creación de otra instancia territorial, como la región, que subsuma o se sobreponga a la ya tradicional figura histórica.

Se está, en definitiva, ante una obra que analiza la temática territorial con un enfoque eminentemente jurídico, pero sin desconocer los condicionantes históricos, políticos, económicos o sociales. Perspectiva multidisciplinar de la que resulta un texto original que, sin abandonar el rigor científico, es de lectura amena. Subyace en esta investigación una larga carrera investigadora centrada, desde sus inicios en la década de los noventa, en la línea de investigación Estado, Derecho y Territorio, que ha estado jalonada por diversas publicaciones. Esta trayectoria investigadora ha culminado con el libro titulado "Desequilibrios Territoriales. Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial

colombiano. Una mirada desde el Nivel Intermedio de Gobierno”, que es el resultado de una labor de investigación que se ha prolongado durante los últimos cinco años y de la que he sido testigo desde sus inicios, por lo que puedo testimoniar que el proceso de construcción no fue fácil. Siendo buena conocedora de que cuando se redacta una tesis, es toda una odisea ponerle un punto y final, porque siempre se quiere seguir profundizando determinados aspectos. En todo caso, el largo período de reflexión permitió servir una tesis lista para ser publicada.

Para mí es motivo de gran satisfacción poder presentar el trabajo de una experta en ordenamiento territorial colombiano, pero sobre todo una amiga que el destino me brindó la posibilidad de conocer a raíz de nuestro interés por la cuestión territorial de nuestros respectivos países. LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY logró transmitirme su pasión por este tema, hasta el extremo de poner en marcha y desarrollar un proyecto de investigación interuniversitario ¿Hacia dónde debe orientarse la organización territorial en Colombia?, del que conservo muy gratos recuerdos, y publicar varios artículos juntas, sin que la distancia que nos separa fuera un obstáculo.

Este libro, del que se desprende el profundo amor de la autora por su país, aspira a no limitarse a engrosar los estantes de librerías y bibliotecas, sino a contribuir al debate nacional sobre la reorganización territorial en Colombia, anclada en el modelo unitario, pese a requerir la puesta en marcha de un proceso de descentralización territorial que refuerce el nivel intermedio de gobierno, ya sean departamentos o regiones, que podría convertirse en un gran aliado para avanzar en el desarrollo del Estado colombiano.

Jerez, 10 de enero de 2012

INTRODUCCIÓN

Se observa en la historia constitucional colombiana que las relaciones centro periferia han sido transformadas cada vez que se ha expedido una nueva “*carta de batalla*”¹ o ha actuado en el poder alguna tendencia de carácter liberal o autoritaria, es decir, que dicha relación ha estado a merced del gobernante de turno, de su concepción sobre la conexión entre dichos extremos y de las imposiciones y las tendencias externas e internas dadas en asuntos de modelo territorial. Generalmente, una historia desequilibrada que ha beneficiado al Estado centro en detrimento de la periferia, todo ello bajo el argumento de la “minoría de edad”.

Las oscilaciones han confluído a favor del modelo territorial unitario. Una constante que se lee en la historia constitucional a partir de los rasgos básicos que caracterizan las relaciones entre poder y territorio en Colombia. Así, la publicación se orientó a responder el siguiente problema: ¿Por qué el modelo unitario ha sido la constante histórica de la forma de Estado que ha tenido Colombia?

Esta pregunta se inspiró en los planteamientos realizados por Hernando Valencia Villa acerca de las constantes constitucionales estructurales del Estado colombiano, entre las cuales, además del republicanismo, presidencialismo, confesionalismo y libertades públicas, se incluyó al centralismo como una de las égidas sobre las cuales se ha construido el Estado nacional². Varias de estas constantes se han alterado en las últimas décadas muy a tono con los procesos de transformación del Estado nación, la globalización, la integración, la regionalización y la descentralización. La afirmación de VALENCIA VILLA, como reto y antecedente sirvió para guiar, a manera de hipótesis, la investigación, y por lo tanto, como idea básica para comprender la historia constitucional del modelo territorial en Colombia.

¹ VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. 2 ed. Bogotá: CEREC, 1997. La expresión hace referencia al origen de los textos constitucionales. Para Valencia Villa las constituciones en Colombia han sido el final de una batalla o conflicto y el comienzo de otro; igualmente, han sido el producto de sendas negociaciones políticas o, en el peor de los casos, de las imposiciones de las élites de turno.

² *Ibíd.*, p. 36 y ss.

La forma unitaria de Estado comprende infinidad de elementos, por eso, de manera metodológica, consideré necesario reducir la investigación a la relación Estado centro y nivel subnacional o nivel intermedio de gobierno, que para el caso colombiano ha tenido diversas denominaciones, como provincia, estado o departamento. Esta apuesta metodológica fue fundamental para comprender la relación tensa, armoniosa o equilibrada entre el centro y la periferia. Relación que se ha transformado de forma contundente en los nuevos o renovados Estados unitarios, hoy sometidos a las modernas reglas de los Estados nacionales y a la inserción de novedosos principios, como autonomía, descentralización, y flexibilización que han relativizado el alcance simplemente centralista de los tradicionales Estados unitarios.

Ya sean unitarios, regionales o federales, los modelos territoriales depositan parte del poder en las instancias territoriales o sencillamente las desconocen y las abandonan; en éste último caso, se favorece el Estado centro e incluso a las perspectivas autoritarias de ejercicio del poder. En el tratamiento al nivel subnacional se puede encontrar parte de las diferencias entre modelos territoriales más o menos descentralizados.

Para el caso colombiano, si la constante ha sido el centralismo, también es cierto que una de sus estrategias ha sido la deslegitimación y el abandono del nivel intermedio de gobierno. Varios argumentos se exponen alrededor de esta idea. Por ejemplo, su débil origen, producto del desmantelamiento al que fueron sometidos los viejos Estados federados con la expedición de la Constitución centralista de 1886, mediante la cual se ratificó el modelo territorial unitario, ligeramente atemperado por la Constitución Política de 1991, o el abandono del centro a estos territorios por más de cien años. Hecho fundamentado en el temor por la reinstauración de un modelo federal, la fragmentación, la nefasta corrupción, el conflicto armado, social y político, las dificultades económicas, y en el peor de los casos, por el protagonismo del gobernante de turno. Sus detractores le han formulado críticas constantes, algunas veces calificándolo como aliado del centro, “elefante blanco”, factor de peligro latente de secesión o fraccionamiento; al final, un fortín político necesario para el sostenimiento de la maquinaria electoral.

El nivel local, para desventura del departamento, ha sido objeto de una mayor atención, quizás por la influencia francesa e incluso “colonial” española. Por ejemplo, en los años ochenta del siglo XX la palabra descentralización era sinónimo de la expresión municipalización; entonces, ¿dónde quedó el departamento? Es evidente, que no desapareció formalmente del texto constitucional e incluso de la intervención normativa, pero ha estado relegado a un segundo plano en materia de formulación de políticas, y en caso de existir éstas, ha quedado al albur de la voluntad de la clase política para desarrollarlas.

La nueva Constitución, unitaria por cierto, ha sido considerada como otra oportunidad desaprovechada. Frases se escuchan sobre el papel deficiente del constituyente con relación a la proyección del departamento. HERNÁNDEZ BECERRA anotó que la Constitución de 1991 lo “desahució (...) y desistió de convertirlo en una institución moderna, que le permitiera emular con el impetuoso municipio de nuestro tiempo”³. Para mayor complejidad, los departamentos aparecen coexistiendo con las regiones y las provincias, lo que generó durante los primeros años de expedida la Carta Política, la idea confusa de su posible fallecimiento.

Si bien se hizo un acercamiento dogmático, también se consideró necesario el enfoque socio-jurídico. El mundo del derecho se ha dedicado a la descripción del componente normativo; por su parte, el enfoque socio-jurídico liga dicha esfera con el contexto social. Una perspectiva que permitió probar, en principio, la constante centralista planteada por VALENCIA VILLA, esto es, la permanencia del modelo unitario y del centralismo como idea básica y primaria de las relaciones territorio y poder, pero también el descubrimiento de un modelo territorial que, aunque marcado por los rasgos básicos de este “tipo ideal o forma de Estado”, se encuentra sometido a los retos y tareas propias del Estado en el contexto globalizado y de las tendencias descentralizadoras e incluso federalizantes.

Al final, me encuentro con un Estado unitario en plena conversión e hibridez, por supuesto, insisto, a tono con las transformaciones que dicho modelo presenta, lo que relativiza la rigidez inicial del concepto que incluso puede llegar a la desaparición de dicha categoría o su mutación en una forma de Estado más descentralizado.

El objetivo general de la investigación, por lo tanto, ha sido dar respuesta a la pregunta problema, es decir, valorar la constante territorial unitaria de la forma de Estado a través de las relaciones Estado centro y nivel intermedio de gobierno. Por ello, se plantearon como objetivos específicos, la construcción de un referente teórico que sin duda estuvo dado por las doctrinas tradicionales de las formas de Estado hoy desdibujadas ante la hibridez y mestizaje de los modelos territoriales. En este contexto, son importantes las tendencias a las que están sometidos los diferentes niveles intermedios de gobierno, llámense departamentos, estados, *länder*, cantones, comunidades autónomas, regiones o provincias, según sea la expresión que se utilice en los textos constitucionales.

Se trata de una aproximación a las constituciones territoriales de algunos Estados. Una propuesta que permitió observar el grado de transformación de los Estados unitarios en las últimas décadas, los debates sobre las difusas

³. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Del departamento del siglo XIX al siglo XXI”. En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 210.

fronteras existentes entre el Estado regional o autonómico y el Estado federal, además de las diversas versiones de federalismo. Por supuesto, el papel del nivel subnacional ha sido fundamental y protagonista de dichos debates y mutaciones territoriales. En desarrollo de la propuesta metodológica se estudiaron las Constituciones que he denominado “paradigmáticas” para la teoría constitucional de los modelos de Estado, al igual que algunos casos de imitación o trasplante, bastante común en los Estados latinoamericanos.

Asimismo acudí a la historia constitucional para corroborar la insistente idea de la constante constitucional del modelo unitario colombiano. En la historia también encontré respuestas a la pregunta problema. Interesantes debates en la etapa colonial, de por sí contradictorios entre lecturas centralistas, jerárquicas e incluso autoritarias, pero, del mismo modo, encontré otros enfoques históricos que afirman una esfera autonómica y de mestizaje territorial en el mundo colonial. Por su parte, el siglo XIX fue grabado por la impronta española y los vientos franceses y norteamericanos, además, del leve interregno federal, para luego renacer la constante histórica bajo la regeneradora y centralista Constitución de 1886. Al final, un siglo de lo mismo: un modelo territorial unitario, escasamente intervenido en las últimas décadas del siglo XX.

La idea obsesiva del modelo unitario me llevó a los preludios de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Los actores, comisiones, debates políticos y académicos formularon un modelo relativamente anclado en las lógicas territoriales constitucionales de 1886 pero aderezado con nuevos principios. En dicha etapa se reiteró el modelo territorial unitario, muy a pesar de los vientos que propugnaron otra forma de ser territorial, idea que fue reafirmada por la Asamblea Nacional Constituyente, en donde una vez más se instauró el modelo territorial unitario y la figura departamental, bastante mermada y golpeada a lo largo del siglo XX. Surgen en esta parte de la investigación interrogantes como: ¿Por qué nuevamente el modelo unitario? ¿Diferencias entre el modelo unitario de 1886 y 1991? y, ¿Por qué de nuevo el departamento como nivel intermedio de gobierno?

Así se llega a la arquitectura constitucional territorial legada por el constituyente difuso y ecléctico de 1991. En todo caso un objetivo ambicioso que permitió comprender las vacilaciones de los gobernantes de turno a la hora de distribuir territorialmente el poder y la reiteración de la constante histórica.

El tercer objetivo propició la construcción del tercer capítulo de la investigación. Así, se hizo un recorrido sobre el modelo unitario y la relación centro y nivel intermedio de gobierno durante los gobiernos siguientes a la expedición de la Constitución Política de 1991. Un ejercicio que permitió vincular las normas con la ideología o las tendencias de los gobiernos que han

desarrollado o limitado los principios constitucionales del modelo territorial: unidad, autonomía y descentralización.

En desarrollo de dicho objetivo, se estudiaron los Planes Nacionales de Desarrollo, las reformas constitucionales que han afectado la organización territorial del Estado y las normas relacionadas con el tema de distribución de competencias. En general, diferentes documentos institucionales que contienen políticas para la reconstrucción del acertijo del ordenamiento territorial, eso sí siempre bajo la lupa del nivel intermedio de gobierno. Además, el asunto de la insuficiencia de los recursos para el cumplimiento cabal de los cometidos constitucionales, legales y reglamentarios. Sin duda, un análisis necesario para entender la organización territorial colombiana y el lugar del departamento dentro de la arquitectura de la relación territorio y poder en Colombia.

Finalmente, y en desarrollo de la metodología cualitativa seguida en la investigación, se analizaron treinta y cinco entrevistas realizadas por la investigadora a académicos, políticos e incluso autoridades territoriales, sobre el tema de la constante estructural del modelo unitario y el papel, pertinencia, vigencia o muerte del departamento como nivel intermedio de gobierno. Dicha metodología proporcionó valiosos elementos para la resolución de la pregunta problema.

Los casos observados, el acercamiento histórico, institucional, jurídico y político me llevaron a comprender el lento y vacilante camino de la descentralización en Colombia y la precaria actuación del departamento dentro del limitado contexto del Estado unitario. A pesar de ello, este es un proceso que no tiene reversa y que ha llevado a la mutación del Estado unitario colombiano, que, si bien arraigado al centralismo por presión, imitación o tendencia, abre la compuerta hacia formas más descentralizadas de ejercicio del poder y de su distribución territorial.

Una transformación que implica, entre otros tantos aspectos, la reconstrucción y el fortalecimiento de la figura departamental antes que la muerte o el marchitamiento. El recuento de ésta en plena transformación de los Estados nacionales.

La originalidad e importancia de la investigación estuvo dada en el enfoque teórico y metodológico. También en el uso de fuentes normativas, el estudio de las Gacetas Constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente, la revisión de prensa y la realización de importantes entrevistas a políticos, académicos o expertos en el tema territorial colombiano. También la cuidadosa revisión y cita de abundantes referencias bibliográficas y hemerográficas tanto nacionales como internacionales, varias de ellas consultadas en dos pasantías internacionales que realicé en la Universidad de Cádiz (España), la primera subvencionada previo

Introducción

concurso de proyecto de investigación, por la Junta de Andalucía (primavera de 2006), y la segunda, como becaria (primavera de 2009) de la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrados -AUIP. Esfuerzos investigativos que llevaron a la reconstrucción, sistematización y organización de un texto que presenta una nueva versión y comprensión del modelo territorial colombiano y de su nivel intermedio de gobierno.

CAPÍTULO 1

LAS DIFUSAS FRONTERAS DE LAS FORMAS DE ESTADO

Estoy a favor de una "teoría federal mestiza", en la que las características de los distintos modelos y teorías cambian y se mezclan de manera dinámica.

PETER HÄBERLE¹

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. 1.1 CONSTITUCIONES TERRITORIALES: IMITACIÓN, IMPOSICIÓN, TRANSPLANTE E HIBRIDEZ. 1.2 LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO UNITARIO. 1.2.1 Francia: La figura regional en un Estado arraigado al centralismo. 1.2.2 Portugal: Un Estado unitario "sui generis". 1.2.3 Chile: Región y Estado unitario. 1.3 UN MODELO TERRITORIAL ABIERTO. EL CASO ESPAÑOL. 1.4 FEDERALISMOS UNITARIOS: CONSTITUCIÓN PARADIGMÁTICA Y NUEVOS FEDERALISMOS.

INTRODUCCIÓN

El primer objetivo específico de la investigación me llevó a indagar sobre las variadas tendencias a las que están sometidos los modelos territoriales y sus niveles intermedios de gobierno, llámense departamentos, estados, *länder*, cantones, comunidades autónomas, regiones o provincias, según sea la expresión que se utilice en los textos constitucionales. Para ello, se hizo un acercamiento a diversos modelos territoriales, en su mayoría en proceso de afianzamiento de la descentralización e incluso, algunos de ellos, muy a tono con la tendencia federal mundial, y por supuesto, inspirados o condicionados por los retos que impone la globalización a los Estados nacionales y sus correspondientes divisiones político-administrativas.

Tres enfoques se presentan a la hora de estudiar los modelos territoriales o las formas de Estado. Al final, una combinación de todos ellos me proporcionó el

¹ HÄBERLE, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales" (trad.). En: *ReDCE*, No. 8 (jul. - dic. 2007), p. 177.

marco teórico y metodológico necesario para comprender el modelo territorial colombiano y el papel de su nivel intermedio de gobierno.

El primero, identificado con la “teoría de los tipos ideales de las formas de Estado”. Un enfoque que he tildado de “tradicional”, en tanto describe y sistematiza los rasgos característicos de las diversas formas de Estado, denominadas: Estado unitario, Estado regional y Estado federal. Por su puesto, una propuesta que se encuentra limitada y en crisis ante las innumerables versiones dadas sobre la distribución territorial del poder en el plano real, a tal extremo, que la doctrina señala una cuarta forma de Estado, esto es la “*devolution*”. De hecho, se observan múltiples formas de Estados unitarios, de Estados regionales e incluso diversos modelos de federalismo. En cada uno de ellos el nivel intermedio cumple un papel disímil e incluso *sui generis* para la doctrina tradicional de las formas de Estado.

El segundo enfoque, reflexiona sobre el papel de las constituciones modelo o paradigmáticas en el tema territorial. Éstas han sido imitadas por imperio o por prestigio. Por lo tanto, se trata de una propuesta que compara el modelo territorial a estudiar con la constitución paradigmática que lo inspiró. Con ello, se permite establecer las similitudes o diferencias entre una constitución específica y la constitución paradigmática. Así, he identificado como constituciones territoriales paradigmáticas a la norteamericana, la española y la francesa.

El tercero, estudia las constituciones territoriales a partir de su cercanía o distancia de los principios extremos que recogen el tema de la distribución territorial del poder, esto es, centralización y descentralización. Poco importa la forma de Estado literalmente consignada en el texto constitucional, en tanto el desarrollo real de los principios territoriales, independientemente del nombre adoptado, permita encontrar constituciones federales con altos niveles de centralización, o Estados unitarios con grados considerables de descentralización.

A partir de los tres enfoques se construyeron tres títulos, que dan cuenta de las mutaciones, crisis y tendencias de las formas de Estado y el correspondiente papel del nivel intermedio de gobierno.

Por un lado, el tema de la “La transformación del Estado unitario”, título que refleja las variaciones de las características que en principio, correspondían a dicho modelo territorial, en general, Estados que arraigaron su historia en los principios de centralismo, unidad e indivisibilidad. Orientaciones que entraron en tensión ante los ingentes procesos de descentralización y de regionalización, tema que podemos observar tanto en Europa como en América Latina. Por ello, son objeto de atención el caso francés, el dilema regional portugués, además de los cambios dados al nivel intermedio de gobierno en Chile.

“Un modelo territorial abierto: El caso español”, segundo título que invoca las reflexiones doctrinales en torno de las difusas fronteras entre el Estado regional y el Estado federal. Caso interesante por la influencia que ha tenido en la elaboración de la Constitución Política de 1991.

Y por último, el título de “*federalismo unitario*”, que reflexiona sobre la distancia que toman en el plano real diversos Estados federales con relación a la constitución territorial paradigmática o constitución norteamericana de 1787. Tramo que ha dado lugar a la construcción de diversos federalismos, incluso algunos de ellos más a tono con lógicas centralistas que con los principios de soberanía y autonomía.

1.1 CONSTITUCIONES TERRITORIALES: IMITACIÓN, IMPOSICIÓN, TRASPLANTE E HIBRIDEZ.

El primer enfoque acude a la clasificación “tradicional” de las formas de Estado, construidas a manera de “tipo ideal”, por la Teoría del Estado, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

La expresión “tipos ideales” fue acuñada por MAX WEBER en su texto clásico titulado: “El político y el científico”², para señalar tres tipos ideales o puros de legitimidad del poder: carismático, tradicional y legal. Las expresiones: formas de gobierno, formas de Estado, regímenes políticos, clases de democracia, entre otras, invocan el vocablo sociológico, en tanto presentan clasificaciones cuyos rasgos constantes permiten, en principio, la comparación y la comprensión de abstractos y complejos conceptos.

Para DUNCAN MITCHELL³, la formulación de tipos ideales implica la construcción intelectual de una categoría que selecciona “entre la compleja masa de datos en que consiste la realidad social, aquellos rasgos de una estructura que fuesen de algún modo significativos, que realmente la definiesen y fueren dignos de atención por ser relevantes para su estudio”⁴. Una propuesta metodológica beneficiosa para el estudio de la descentralización y de los modelos territoriales. Así, por ejemplo, la doctrina ha descrito las características que identifican al modelo unitario, del regional o del federal en su estado puro. Desde luego raramente ubicados en la realidad⁵ con los atributos, rasgos y elementos que los caracterizan y diferencian en el contexto teórico.

² WEBER, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

³ MITCHELL, Duncan. *Historia de la Sociología I*. Madrid: Guadarrama, 1973.

⁴ Ibid., p. 142.

⁵ MAX WEBER al hablar de los tres tipos ideales de dominación, señaló que estos difícilmente se podían encontrar en la realidad. Adicionalmente, indicó que dichas variaciones deben ser objeto de estudio de la Teoría del Estado. WEBER, Max. *El político y el científico*. *Op. cit.*, p. 86.

La creación de tipos “ideales” para el estudio de los modelos territoriales, es posible mediante la construcción intelectual de una categoría que reúna la mayoría de las características y los elementos que le son propios a una determinada forma de Estado⁶.

Así, por ejemplo, en el campo teórico, el Estado unitario, tal como lo señala JUAN FERRANDO BADÍA⁷, se caracteriza por la existencia de un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, que traen como consecuencia una organización política única, un ordenamiento constitucional único, homogeneidad en el poder y una organización política que cubija todo el territorio de forma idéntica. Tal como lo anota MIGUEL REVENGA⁸, rasgos puros imposibles de ubicar en su totalidad en el universo complejo de los Estados actuales: “Cierta descentralización del poder, y cierta desconcentración de funciones, resultan inherentes a cualquier organización política que trascienda los límites de la decisión “cara a cara”, propia de la democracia “de los antiguos”⁹.

Una vez se insinúan los rasgos del modelo unitario puro, nos encontramos con una realidad diversa y compleja de Estados que se tildan como tales dentro de dicha clasificación. Por ejemplo, Estados unitarios en proceso de regionalización, casos concretos de Francia, Chile, Perú¹⁰ e incluso Colombia; Estados con avances significativos en descentralización administrativa, para lo cual, nuevamente cito a Colombia a pesar de las contradicciones y retrocesos del proceso; Estados “unitarios” que, opuestamente al “tipo ideal, permiten ciertos niveles de descentralización política, tal como se observa, en Portugal para la zona insular y el Reino Unido para el caso de Escocia e Irlanda del Norte.

⁶ Los siguientes autores explican las formas de Estado o el tema de distribución territorial del poder, a partir de la clasificación tradicional o “tipos ideales” de Estado unitario, regional y federal. Varios de ellos incluyen una categoría adicional para el caso del modelo territorial del Reino Unido: FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. 2ª ed. Madrid: Tecnos, 1986; REVENGA, Miguel. “Las formas de Estado”. En: GARCÍA RUIZ, José Luis (dir.): *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, 2007, p. 31-39; TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. *Democracia y Territorio, El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del hombre-Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007; SUELT COCK, Vanesa. “La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal”. En: *Estudios Socio-Jurídicos*. Bogotá. núm. 10(1), (enero-junio 2008), 158-200, y KATIME ORCASITA, Abraham y SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006.

⁷ FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. *Op. cit.*, p. 47 y 48.

⁸ REVENGA, Miguel. “Las formas de Estado”. *Op. cit.*, p. 35.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Ver: COMITÉ OPERATIVO Y GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. Perú: “Balance del proceso de descentralización”. En: *Ecuador Debate. Zonas grises de la descentralización*. Quito: No 61 (abril 2004), p. 167-191; ROMERO REYES, Antonio. “Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana”. En: *Ecuador Debate. Zonas grises de la descentralización*. Quito: No 61 (abril 2004), p. 193 - 210.

A pesar de la variedad de situaciones existe una marca distintiva para advertir la presencia de un Estado unitario. Así, lo reitera MIGUEL REVENGA:

Las normas que emanan de la instancia central están supra-ordenadas a cualquiera de las que pudiera aprobar las instancias administrativas periféricas, de tal manera que éstas últimas nunca podrían hacer valer su capacidad de auto-normarse frente a (o en contra de) la voluntad política (general) expresada por las instituciones (centrales) del Estado a través de unas normas (básicas) que delimitan y concretan, en cada momento, el alcance efectivo de la descentralización administrativa. La Constitución puede reconocer, y preconizar, los principios de descentralización administrativa y desconcentración de funciones, pero lo que nunca hará, en tal tipo de Estado, es garantizar la efectividad de tales principios mediante la separación de ámbitos de actuación, cuyos conflictos pudieran dirimirse con arreglo a criterios distintos a los de delegación, supervisión y, en último extremo, jerarquía normativa y supremacía de la voluntad política central frente a la que pudieran articular las instancias descentralizadas¹¹.

Por su parte, el Estado federal se encuentra “en su forma ideal” al extremo del Estado unitario. Dos expresiones se invocan al estudiar este modelo territorial: federalismo y federación. La primera, evoca una filosofía del respeto a la diversidad, la libertad y el pluralismo como una búsqueda permanente del equilibrio entre libertad y autoridad¹², esto es, un esfuerzo por conciliar la libertad de los gobernados con la autoridad de los gobernantes¹³. La segunda, siguiendo a MAURICE CROISAT¹⁴, hace referencia a las aplicaciones concretas del federalismo o las distintas organizaciones institucionales posibles para incorporar varias unidades autónomas al ejercicio de un gobierno central.

Así, entonces, la federación reúne partes diversas bajo el respeto de tres principios. Estos son: separación, autonomía y participación. El primero, referido a un claro reparto de competencias legislativas entre los dos niveles de gobierno; el segundo, que se traduce en la autonomía e incluso soberanía de cada parte o división subnacional en su ámbito competencial, lo que impide

¹¹ REVENGA, Miguel. “Las formas de Estado”. Op. Cit., p. 36.

¹² A su vez la expresión federalismo alude a tres experiencias, (i) un federalismo centralizador, caso concreto el modelo implementado por la Constitución de 1787, esto es, una forma de valorar la unidad en detrimento de las diversidades originales, (ii) federalismo descentralizador, muy a tono con el desarrollo del pensamiento de autores como PROUDHON, M. BAKUNIN, P. KROPOTKIN, socialistas utópicos o precursores de la anarquía organizada, en otras palabras, un federalismo que trasciende del plano político administrativo a todas las acciones humanas, económicas y culturales, y, (iii) un federalismo de equilibrio, característico de la etapa constitucional actual, es decir, un federalismo de consenso, de conciliación entre integración y autonomía, diversidad y unidad, independencia y solidaridad. CROISAT, Maurice. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer, 1995, p. 21-23.

¹³ ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 31.

¹⁴ CROISAT, Maurice. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Op. cit., p. 20-24.

el ejercicio de cualquier poder de tutela o control jerárquico; y el tercero, que implica la representación de las partes en la toma de las decisiones federales.

Por lo tanto, se trata de un modelo territorial:

Basado en una cierta forma de distribuir y ejercer el poder político en una sociedad y sobre una base territorial. Esta singularidad puede tener su fuente en la voluntad de preservar la diversidad de culturas, de formas de vida, de religiones, de lenguas, de instituciones sociales y de ordenamientos jurídicos. Puede también, simplemente, resultar de la constatación de que la historia y las tradiciones políticas se hallan en el origen de las diferencias, necesitando un estatuto de autonomía local. En este sentido, los estados americanos, las provincias canadienses, los cantones suizos, los Länder alemanes, son la expresión de diversos pluralismos. En consecuencia, el federalismo se sitúa en una perspectiva general, siendo una de sus manifestaciones en el ámbito político¹⁵.

Por ello, el modelo ideal “federal” presenta en la práctica diversas formas y matices, lo cual justifica la existencia de varias clases de federalismo, por ejemplo, desde el norteamericano, tildado de “dual”, al federalismo de ejecución o cooperación alemán. Incluso se habla de federalismo de tendencia centralista como el caso venezolano, en donde la perspectiva ideológica del gobernante de turno limita el desarrollo pleno del modelo de Estado prescrito por la Constitución; o el caso austriaco que ha presentado diversas dificultades en el proceso de transición de un Estado unitario a uno de características federales.

Corroboran la anterior afirmación los nombres dados por EMILIA GIRÓN REGUERA¹⁶ a las diferentes clases de constituciones territoriales europeas, así: “un federalismo participativo” para el Estado federal alemán; “un federalismo unitario”, para el caso del sistema federal austriaco; “el federalismo doble” para identificar al modelo territorial belga o “un federalismo equilibrado” asignado a la Confederación suiza.

ANDRÉS DE BLAS GUERRERO¹⁷, por su parte, relaciona treinta y cuatro tipos de federalismo, entre los propuestos por políticos o los estudiosos; a manera de ejemplo, cita los siguientes títulos: “Nuevo federalismo” (Nixon, 1969 y Reagan, 1982), “Federalismo creativo” (Johnson, 1965), “El federalismo nacional” (Sundquist, 1969), “El federalismo centralizado y periférico” (Riker, 1964), “El federalismo dual y cooperativo” (Corwin, 1934), “El federalismo de aparición y maduro” (Macmahon, 1955), etc. (p. 173). Tantas denominaciones lo llevan¹⁸

¹⁵ Ibid., p. 24 y 25.

¹⁶ GIRÓN REGUERA, Emilia. “La descentralización territorial en Europa”. En: GARCÍA RUIZ, José Luis (dir.). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, 2007a, p. 45-143.

¹⁷ DE BLAS GUERRERO, Andrés (dir.). *Enciclopedia del nacionalismo*. Madrid: Tecnos, 1997.

¹⁸ Ibid., p. 173.

a utilizar preferiblemente el nombre de *federación* para hacer referencia a los asuntos relacionados con la distribución del poder o los aspectos organizativos y político-administrativos, en tanto que la expresión *federalismo* la deja abierta para múltiples posibilidades, entre otras, para referirse a un conjunto de prácticas constitucionales, una filosofía global de la vida política, un principio constitucional o una visión del mundo.

A su vez, la hibridez o mestizaje de rasgos, entre las dos formas de Estado anotadas, ha dado lugar a otras clasificaciones, hecho que no sorprende ni desmotiva el estudio de las formas de Estado, en tanto permite la creación de nuevas sistematizaciones y categorías con base en la realidad compleja y variada del tema territorial.

Así por ejemplo, han superado los rasgos básicos de uno u otro modelo la Constitución española de 1931 y la Constitución italiana de 1947. Ambas provienen de Estados que, siendo unitarios, se transformaron lentamente en formas de administración territorial más descentralizadas. A pesar del interregno antidemocrático vivido durante la dictadura española, la Constitución de 1978 retomó la fisonomía de “Estado integral” o lo que hoy se denomina “Estado regional o de las autonomías”.

Una forma de Estado que ha invocado la descentralización política en cabeza del nivel intermedio de gobierno, sobrepasando el concepto de la desconcentración y de la descentralización meramente administrativa. Se trata de mayores grados de descentralización, generalmente concedidos en respuesta a resistentes reivindicaciones territoriales en búsqueda de autogobierno e incluso de separación. El caso español y el caso italiano dan cuenta de ello.

Nace entonces un tercer modelo de Estado, tal como se puede prever de la lectura de los artículos 1º y 8º de la Constitución española de 1931, así como el artículo 5º de la Constitución italiana de 1947, que rezan:

Artículo 1º.- La República constituye un Estado integral¹⁹, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones.

Artículo 8º.- El Estado Español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

En el mismo sentido, se lee el artículo 5º de la Constitución italiana²⁰ de 1947:

¹⁹ Subrayado fuera del texto.

²⁰ Ver: PAVANI, Giorgia y DELGADO Jhoana A. “Una aproximación comparada de la descentralización territorial en Italia y Colombia”. En: GARCÍA RUÍZ, José Luis y GIRÓN REGUERA, Emilia (Coord.) *Estudios sobre Descentralización Territorial: El caso particular de Colombia*. Cádiz (España): Universidad de Cádiz y Universidad Libre, 2006, p. 161-180.

Artículo 5º.- La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; efectúa en los servicios que dependen del Estado, la más amplia descentralización administrativa y adecua los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.

El término inicial de “Estado integral” utilizado en la Constitución Española de 1931, implicó una superación del desgastado modelo unitario, incapaz de cubrir todo el territorio español, e igualmente, una apuesta distinta del modelo federal, en evidente crisis teórica y práctica. Por ello, L. JIMÉNEZ DE ASÚA, anotaba en la década de los años treinta:

Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados por aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado... junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios²¹.

JUAN FERRANDO BADÍA, en su texto clásico del año 1986, formuló las diferencias “teóricas” entre uno y otro modelo territorial. No sin antes advertir que dichos esfuerzos escapan de la realidad diversa en razón de las particularidades de cada uno de los Estados. Así los define y diferencia el texto clásico citado:

En los Estados federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios: pluralidad de titulares de autonomía constitucional: pluralidad de poderes constituyentes, que son, por una parte, el poder constituyente central del Estado federal, y, por otra, los poderes constituyentes locales, es decir, de los Estados-miembros. En los Estados regionales existe un ordenamiento constitucional: un único titular de autonomía constitucional: un único poder constituyente; pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Esta pluralidad de fuentes legislativas surge simultáneamente del *Stato-ordinamento*, del poder constituyente nacional. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional: un solo titular de la autonomía constitucional y un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales²².

²¹. “Discurso del diputado L. JIMÉNEZ DE ASÚA, en Diario de Sesiones, cit., (27-VIII-1931), p. 644-645. FERRANDO BADÍA, Juan. *Op. cit.*, p. 171.

²². *Ibíd.*, p. 196.

En Colombia, hasta la década de los ochenta, los cursos de derecho constitucional y administrativo ubicaron al modelo regional como una variante de la descentralización dentro del contexto del Estado unitario. Hoy es imposible catalogarlo como una modalidad más de dicho modelo de Estado. Después de veintitrés años la realidad de la constitución territorial española e incluso de la italiana ha mutado considerablemente. Para el caso español, se trata de un proceso más rápido y agresivo, en general, un modelo abierto, tal como se tratará a lo largo del texto, que ha dado lugar a serios debates sobre su posible carácter de federal. Por ejemplo, PETER HÄBERLE²³ en 2007, señaló al modelo regional español como un hijo menor del federalismo²⁴; por su parte, ELISEO AJA²⁵ afirmó que más que un hijo menor, el modelo autonómico, en materia de distribución competencial supera a varios Estados federales, como el brasilero o el austríaco²⁶. A su vez, Italia ha hecho una apuesta severa para afianzar el modelo regional, tal como se observa en las reformas constitucionales dadas a finales de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, incluso la última de ellas denominada “La ley del federalismo”²⁷.

Aparece una cuarta forma de Estado, el caso del Reino Unido. Difícilmente ubicado en el contexto del Estado unitario, a no ser por el considerable poder del centro y la vulnerabilidad de la devolución “o delegación” de competencias.

Dicha forma de Estado se ha denominado: la “*devolution*”, esto es, un proceso de distribución del poder en el territorio, *sui generis* para la teoría tradicional de las formas de Estado, “sólo comprensible desde la óptica del constitucionalismo británico”²⁸. Un modelo territorial que pretende conciliar dos extremos: por un lado, la supremacía del *Parlamento de Westminster* y, por otro, los espíritus de autonomía de algunas de las nacionalidades del Reino Unido; eso sí, y tal como

²³ HÄBERLE, Peter. “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”. *Op. cit.*, p. 184.

²⁴ Peter HÄBERLE reiteró que existen similitudes pero también serias diferencias entre el modelo regional y el federal. Como “pequeñas analogías” señaló los temas de lealtad regional, el principio de solidaridad y cooperación, o la existencia de una justicia constitucional que trate y resuelva los conflictos centro-periferia. Sin embargo, indicó como diferencia el hecho de no tener las regiones el carácter de estado y la autonomía constitucional que dicho estatus presupone. *Ibíd.*, p. 184.

²⁵ AJA, Eliseo. “El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución”. En: PÉREZ ROYO, Javier y otros. (edits.) y TEROL BECERRA, Manuel José y otros (Coords.). *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, s. l., Aranzadi., 2006, pp. 4286.

²⁶ Peter HÄBERLE acerca del federalismo austríaco, señala: “Austria es, formalmente, un Estado federal, pero los Länder son todavía tan débiles que la muy centralista Austria (Viena) está en los límites inferiores de los ejemplos de federalismo. Sólo lentamente descubren allí los nueve Länder su “relativa autonomía constitucional”. Ha habido recientemente reformas constitucionales osadas en VORARLBERG y Salzburgo, que permiten reconocer un peso propio de sustancia jurídico-constitucional de los Länder (derechos fundamentales, objetivos del Estado y artículo sobre Europa)”. HÄBERLE, Peter. “El federalismo y el regionalismo: Una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias Alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español”. (Trad.). En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 77 (mayo-agosto, 2006), p. 12.

²⁷ GIRÓN REGUERA, Emilia. “La descentralización territorial en Europa”. *Op. cit.*, p. 82.

²⁸ ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo. *Devolution y forma de gobierno en Escocia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 305.

lo señala Carlos Gustavo ESTEBAN CAMPOS, bajo la preeminencia del primero²⁹. Este proceso fue impulsado desde el año 1997, fecha en la que acceden al poder los laboristas, como consecuencia de la presión de movimientos regulares en favor de la autonomía política por parte de los nacionalistas y autonomistas escoceses.

Se trata, de una forma de Estado que debe ser leída bajo el contexto histórico del Reino Unido. Una agregación de cuatro naciones: Escocia, Inglaterra, País de Gales e Irlanda del Norte, cuya historia común fue lograda a partir de tratados, unión dinástica, colonización e incluso conquista. Al final, nacionalidades sujetas a las instituciones unitarias, como son la Monarquía, el Parlamento central de Westminster y un Gobierno³⁰.

Dicho modelo territorial se caracteriza por una distribución territorial asimétrica del poder. “Dos territorios con poderes legislativos (Escocia e Irlanda del Norte), uno con poderes administrativos pero con una asamblea elegida democráticamente (Gales), una Alcaldía de Londres también elegida democráticamente y ejerciendo poderes administrativos y un proceso inacabado de regionalización en Inglaterra mediante Agencias³¹ de Desarrollo”³².

La asimetría es producto del otorgamiento de diferentes niveles de autonomía y descentralización a cada una de sus nacionalidades. Para el caso de Escocia e Irlanda del Norte la “devolution” está dada en la radicación de potestades legislativas y ejecutivas sobre determinadas materias. Para ello, cuenta con una Asamblea Legislativa y un ejecutivo salido de la misma. Para el caso de Gales, se opta por una descentralización meramente administrativa, “*executive devolution*”, es decir, la potestad de simplemente ejecutar las leyes del *Westminster*. “A diferencia del Parlamento escocés, la Asamblea galesa no

²⁹. Ibíd.

³⁰. DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando. *Las regiones con competencias legislativas. Un estudio comparado de su posición constitucional en sus respectivos Estados y en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005, p. 155-156.

³¹. Sobre éstas últimas Michael Keating señala, “El gobierno laborista estableció en 1998 agencias de desarrollo económico (Regional Development Agencies o RDAs) administradas con unos comités directivos cuya mayoría de miembros deben representar al sector privado. Unas asambleas indirectamente elegidas de colectivos locales y de colaboradores sociales controlan el trabajo de las RDAs y producen unos planes regionales en ámbitos como el desarrollo económico y el transporte. Una ley de 2003 da la posibilidad a las regiones de establecer unas asambleas elegidas por sufragio universal, después de un referéndum. Estas serían elegidas por escrutinio proporcional. Por muchos aspectos el sistema regional en Inglaterra se parece al modelo francés, pero siempre con un elemento de asimetría. En 2003 el gobierno anunció que después de unas consultas iba a permitir referéndum en solamente tres regiones, el Noreste, el Noroeste y el Yorkshire”. KEATING, Michael. *La descentralización en el Reino Unido*. Disponible en http://fdbdrep.gencat.net/Consulta/ea/ws/ieaweb/novetat2/T_CATALEG_AR/RecordIEABIB;jsessionid=20F6FDDDBD4B1D44526B1A01571288677?upp=0&m=12&w=NATIVE%28%27+CAT_AUTORS+ph+words+%27%27KEATING%2C+Michael%27%27+%27%29 (2004b), recuperado el 26 de mayo de 2009.

³². DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando. *Las regiones con competencias legislativas. Un estudio comparado de su posición constitucional en sus respectivos Estados y en la Unión Europea*. Op. cit., p. 157.

puede, sin embargo, aprobar legislación primaria. En efecto el Secretario de Estado para Gales debe aprobar la legislación galesa pasando por el Parlamento de *Westminster*; en consecuencia la *Welsh Assembly* sólo tiene la facultad de aprobar normas de rango secundario”³³.

En materia de niveles competenciales, Escocia recibe, con relación a las demás nacionalidades, el mayor número de competencias, además de la importancia de los asuntos objeto de “devolution”; luego, sigue Irlanda; Gales, por su parte, es la de menor autonomía. Por ello, Carlos Gustavo ESTEBAN CAMPOS³⁴ plantea que más que un proceso asimétrico, lo que se observa es “una concesión realizada por Inglaterra a sus consocios en la Unión, y no como un proyecto de descentralización homogénea de todo el Estado”³⁵.

¿Descentralización o delegación? ESTEBAN CAMPOS, responde que se trata de una simple delegación, en tanto el Estado, representado en el Parlamento central, es el único depositario de la titularidad del poder para legislar; la “devolution” se convierte, entonces, en una mera delegación que se puede revocar en cualquier momento. Por ello, señala que:

La *devolution* constituye, por tanto, un modelo de descentralización en el que la autonomía política de los territorios carece de protección constitucional y puede ser en cualquier momento abolida por el Estado. Esta afirmación la realizamos siempre desde un plano estrictamente jurídico-constitucional y teórico. En la práctica, y desde un punto de vista político, una vuelta al centralismo se nos antoja ciertamente difícil³⁶.

Como se puede discernir, no se trata de una federalización. “El objetivo es devolución/descentralización pero no independencia política para ninguno de los componentes del Reino Unido”³⁷. La expresión “devolution”, en el contexto constitucional británico y tal como lo señala JOHN BRIDGE³⁸, es mera delegación de poderes del gobierno central, un concepto que puede ser sujeto de revocatoria o reforma por parte del órgano que retiene la soberanía³⁹.

³³ FROSINI, Justin Orlando. “Estado Autonomico y Estado Social: ¿Una convivencia posible? El caso del Reino Unido”. En: ÁLVAREZ CONDE, E. (coord.). *El Futuro del Modelo de Estado*. Madrid: Imap, 2007. 105-126.

³⁴ ESTEBAN CAMPOS, Carlos Gustavo. *Devolution y forma de gobierno en Escocia*. Op. cit.

³⁵ *Ibíd.*, p. 307.

³⁶ *Ibíd.*, p. 305 y 306.

³⁷ BRIDGE, John W. “Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido”. En: APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (dir.) *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 1999, p. 251.

³⁸ *Ibíd.*, p. 252.

³⁹ También ver: CUCHILLO FOIX, Monserrat. *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms-Marcial Pons, 2001; LEYLAN, Peter. *The Constitution of the United Kingdom*. Portland OR, Oxford, 2007; WICKS, Elizabeth. *The Evolution of a Constitution*.

La última forma de Estado relacionada nos invita a reflexionar sobre los inconvenientes que en la práctica pueden suscitarse bajo la aplicación exclusiva del enfoque de “tipos ideales” o lo que he denominado “modelos tradicionales de distribución territorial del poder”. Por ello, se hace evidente que dicho enfoque debe complementarse con otras propuestas. Como lo señala Miguel REVENGA, si bien los “tipos ideales” sistematizan rasgos que corresponden a una categoría específica, en la práctica pueden adolecer de un inconveniente, “el de proceder por simplificación y resultar, por ello, escasamente útil como “categoría regulativa” capaz de aplicarse a realidades estatales concretas y determinadas”⁴⁰. Por ejemplo, la existencia de Estados unitarios impregnados de descentralización política, tal como se vislumbra en Portugal e incluso en el Reino Unido; igualmente, Estados federales con elementos característicos de constituciones unitarias, tal como se observa, en el texto constitucional venezolano⁴¹ o Estados regionales que se acercan poco a poco a la categoría de Estado federal, afirmación recurrente en los textos que analizan el modelo autonómico español.

Por tal razón, el profesor Augusto HERNÁNDEZ BECERRA anota que, “la proliferación de situaciones especiales y la frecuente contradicción entre las instituciones formales y las instituciones reales amenaza con diluir el problema teórico de la forma del Estado en un forzoso estudio de caso”⁴². A pesar de ello, el modelo de “tipos ideales” constituye una opción metodológica fundamental para describir y explicar las características que acercan o separan a un Estado concreto de un modelo territorial en su forma pura o “ideal”.

El segundo enfoque invoca un estudio comparativo entre la Constitución territorial “paradigmática” o constitución modelo⁴³, caso concreto la Constitución

Portland, Oxford, 2006 y BOGDANOR, Vernon. *Devolution in the united Kingdom*. New York, University of Oxford, 2001.

⁴⁰ REVENGA, Miguel. “Las formas de Estado”. *Op. cit.*, p. 31.

⁴¹ Excepto la potestad constitucional conferida en el artículo 164, No 1º y la potestad legislativa otorgada a los estados en el artículo 162 de la Constitución Venezolana -CV, no se observan diferencias contundentes, sobre el tema de distribución de competencias al nivel intermedio de gobierno, entre el Estado federal venezolano y el Estado unitario colombiano. Los dos Estados contienen listados exhaustivos de competencias en cabeza del nivel central o el poder público nacional, tal como se denota en los artículos 156 de la CV y 150 de la Constitución Política Colombiana. Varios sectores sociales y políticos venezolanos se pronuncian por las limitaciones a las que está siendo sometido el modelo federal, en razón, de la “profundización del socialismo”. Entre otras, críticas a las modificaciones de la Ley Orgánica de Descentralización (2009) o la creación de una Ley del Distrito Capital, por medio de la cual se le permitirá al Presidente nombrar un Vicepresidente para Caracas, con funciones de gobernador, entre otras. Véase: LARES MARTÍZ, Valentina. “Chávez asume facultades de los 24 gobernadores. A través de dos leyes, lo que era de competencia de las cabezas de los estados, elegidos por voto popular, pasará en breve a ser función de la Presidencia”. En: *El tiempo*, Bogotá (14, marzo, 2009).

⁴² HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 49.

⁴³ El término “modelo”, tal como lo señala Lucio Pegoraro, se ha difundido entre los juristas y los filósofos del derecho desde la década de los años 60. El término se retoma de las ciencias económicas y sociales; dicha palabra representa la idea de clasificación y síntesis de categorías lógicas. PEGORARO, Lucio. “Derecho

federal norteamericana, la unitaria francesa, o la autonómica española, y su influencia frente a la arquitectura de las denominadas Constituciones territoriales derivadas.

La Constitución territorial paradigmática debe haber transformado e influenciado con magnitud la historia de otros pueblos mediante procesos de imposición y recepción como de acción voluntaria o trasplante⁴⁴. Por ejemplo, el estudio de la recepción del modelo territorial federal norteamericano en las constituciones federales europeas y latinoamericanas; la comprensión de la recepción del modelo unitario francés en las constituciones europeas, africanas y latinoamericanas de los siglos XIX y XX; la imposición e hibridación del modelo territorial español en las colonias americanas o la influencia del modelo territorial de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo experimental latinoamericano.

En síntesis, una Constitución modelo que se hubiese configurado como fuente de inspiración, a tal punto de ser digna de circulación por razones de prestigio o de imperio, consideradas así “porque han sido largamente imitadas”⁴⁵.

Sin duda, el texto constitucional marca las reglas de distribución territorial del poder o formula los principios sobre los cuales debe desarrollarse la forma de Estado. La Constitución concreta las aspiraciones políticas y los valores jurídicos de los pueblos, esto es, además de ser un texto jurídico o una “regla normativa de trabajo”, como lo señala Peter HÄBERLE⁴⁶, es la “expresión de una situación cultural de desarrollo, medio de autocomprensión cultural de un pueblo, espejo de su herencia cultural y fundamento de sus esperanzas”⁴⁷.

Sin embargo, la Constitución, por sí sola, no dice todo acerca del ordenamiento territorial. Por ello, se deben dilucidar otros aspectos en búsqueda de la verdad jurídica cuya fuente, además de la ley, es la doctrina y la jurisprudencia⁴⁸. Al respecto Lucio PEGORARO⁴⁹ anota:

Que en el interior de cada ordenamiento las reglas generales, proposiciones doctrinales, máximas jurisprudenciales y también los “criptotipos” (esto,

comparado y estudio del gobierno local”. En: PAVANI, Giorgia y PEGORARO, Lucio. *Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*. Bogotá: Universita Di Bologna – Universidad Libre, 2008, p. 42.

⁴⁴. PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo. *Introducción al Derecho Público Comparado*. Lima: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Palestra, 2006.

⁴⁵. PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo. *Introducción al Derecho Público Comparado*. *Op. cit.*, p. 92.

⁴⁶. HÄBERLE, Peter. “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”. *Op. cit.*, p. 173.

⁴⁷. *Ibid.*, p. 173.

⁴⁸. PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo. *Introducción al Derecho Público Comparado*. *Op. cit.*, p. 52.

⁴⁹. Retomando el aporte de Sacco.

es, formantes diferentes de aquellos que se anuncian de manera expresa), representan los diferentes entramados a los que el jurista positivo acude a efecto de determinar la regla del caso concreto; el derecho viviente, por tanto, se extrae de los diferentes “formantes”: del “formante” legal, del “formante” jurisprudencial y del “formante” doctrinal⁵⁰.

De forma adicional a los formantes jurídicos, se habla del denominado “criptotipo”, esto es, de aquellas ideas implícitas en el sistema jurídico que se perciben y transmiten de manera inconsciente de generación en generación de juristas. “Normalmente un jurista que pertenece a un sistema determinado percibe mayor dificultad en librarse del conjunto de criptotipos presentes en su sistema, que en abandonar la regla de la que está permanentemente consciente”⁵¹.

Para el caso colombiano, por ejemplo, se hace evidente la impregnación sociológica y política de la administración centralista; aún por encima de los conceptos de autonomía y descentralización, dicha primacía se observa en el texto constitucional, las leyes que lo desarrollan, el proceso de descentralización y el tímido papel que ha jugado el Gobierno, el Congreso y la Corte Constitucional a lo largo de veinte años. De forma inconsciente, existe una defensa férrea de la idea de unidad y de una administración centralista, por encima de los demás principios que irradian la Constitución territorial.

Por ello, el “criptotipo” se devela con mayor facilidad bajo la lupa de investigadores autonomistas o federalistas. Aquellos, impregnados por otros principios, contextos e historias ubican la subregla, el arraigo histórico y sociológico de formantes inconscientes implícitos en el ordenamiento territorial. Emilia GIRÓN REGUERA, por ejemplo, incitó a la apremiante revisión y transformación de la anquilosada estructura territorial colombiana, desechando en principio la aplicación inmediata de un modelo federal, ello en razón de las dificultades que observó en materia de impulso y fortalecimiento de la descentralización. Apuros, en parte justificados por la marcada tendencia centralista, la cual ha sido sostenida con argumentos a partir de las consecuencias nefastas del conflicto armado, carga histórica constitucional, falta de gobernabilidad y un modelo de desarrollo sobrecargado en el centro⁵².

Además, de los formantes y de las ideas implícitas que se esconden detrás de cada Constitución territorial, es necesario conocer el contexto. Como dice

⁵⁰. Ibíd., p. 53.

⁵¹. Ibíd., p. 54.

⁵². GIRÓN REGUERA, Emilia. “La forma de Estado en la Constitución Política de 1991”. En: GARCÍA RUIZ, José Luis (dir.). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, 2007b, p. 213 y 214.

Peter HÄBERLE, “ningún texto sin contexto”⁵³. En temas territoriales, éste permite comprender el ordenamiento; la norma *per se*, limita el entendimiento integral de la institución objeto de estudio⁵⁴.

Para Peter HÄBERLE⁵⁵ el contexto debe estar integrado por el espacio y el tiempo: “La comparación en el tiempo –la historia constitucional–, y la comparación del presente en el espacio, esto es, los Estados federales que van desde Austria a Latinoamérica, de Australia a Canadá”⁵⁶.

A partir del análisis comparado entre la Constitución modelo y la Constitución derivada, se puede determinar el grado de circulación de uno o varios modelos o instituciones territoriales. Por ejemplo, la inclusión en la Constitución colombiana de 1991 de los términos de autonomía y región, por imitación de la Constitución española y de la italiana, inclusión dada bajo las limitaciones que implican dichos conceptos en el modelo de Estado unitario. También se pueden observar instituciones evidentemente impuestas y determinadas por otros Estados u organismos internacionales, como es el caso de las reformas a las que han sido sometidos los artículos 356 y 357 de la Constitución Política Colombiana o el denominado sistema de transferencias intergubernamentales.

Igualmente, se pueden desarrollar estudios entre Constituciones territoriales derivadas, esto es, análisis comparativos entre textos fundamentales que, en principio, no se pueden tildar de paradigmáticos, sin embargo, siguen a una Constitución modelo o forma de Estado específica. Por ejemplo, un estudio comparativo sobre la figura regional en Colombia y Chile, dos constituciones inspiradas en el modelo territorial unitario francés. A pesar de ello, presentan disímiles enfoques sobre el papel y desarrollo de la institución regional, además de diversas influencias que superan a la Constitución modelo o paradigmática.

En Luis LÓPEZ GUERRA, encuentro otro enfoque metodológico. Para el doctrinante, el quid de la cuestión está dado en indagar sobre los niveles de

⁵³ HÄBERLE, Peter. “El federalismo y el regionalismo: Una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias Alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español”. *Op. cit.*, p. 174.

⁵⁴ Por eso, para Diego LÓPEZ MEDINA, el estudio comparado debe reconocer el contexto cultural antes que las normas. En tal sentido, anota que: “*La metodología de legislación comparada proyecta el prejuicio legocéntrico francés a innumerables jurisdicciones (de hecho mayoritarias en el mapa mundial) que nunca han tenido sistemas de fuentes basados en la ley o el principio rousseauiano de legalidad. Aún más: la metodología de legislación comparada proyecta el perjuicio estatocéntrico según el cual el derecho es necesariamente un conjunto de decisiones estatales, cuando, de hecho, múltiples jurisdicciones no son ni estatocéntricas ni legocéntricas en sus formas de producción del derecho*”. *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Universidad de los Andes-Legis-Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 75.

⁵⁵ HÄBERLE, Peter. “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”. *Op. cit.*, p. 174.

⁵⁶ *Ibíd.*

centralización o descentralización que irradian una Constitución territorial. LÓPEZ GUERRA afirma:

Los diversos ordenamientos constitucionales hoy vigentes, en lo que se refiere a la ordenación territorial del poder responden, dentro de su variedad, a dos principios o alternativas, centralización y descentralización. Es posible catalogar a las Constituciones de acuerdo con su mayor o menor acercamiento a uno de estos principios, si bien debe señalarse que en todas se encuentra una combinación de ambos. No sería posible (salvo, quizás, en unidades políticas muy pequeñas) la completa centralización, y en cuanto a la descentralización extrema, equivaldría a la desmembración del Estado en unidades independientes. Pero entre ambos polos ideales, cabe una amplia pluralidad de configuraciones⁵⁷.

Bajo el enfoque de LÓPEZ GUERRA, reafirmado por Álvaro Xosé LÓPEZ MIRA⁵⁸, el estudio supera el tema de los tipos ideales de Estado unitario, regional o federal. Los conceptos de centralización y descentralización determinan el análisis. Entre éstos caben muchas posibilidades de formas de distribución del poder.

Por ello, y tal como lo reitera LÓPEZ MIRA:

Si un Estado regional es un Estado unitario descentralizado políticamente, no resulta apenas diferenciable del supuesto de hecho de un modelo federal; aún más, si observamos el alcance de las competencias, tampoco obtenemos un criterio delimitador perfecto si, por ejemplo, comparamos la Cataluña española, la Sicilia italiana o el Schleswig-Holstein alemán, por no citar el atípico caso de Escocia –incluso antes de la reciente *Devolution*–. A mayores, definir los modelos de Estado regional sin allegarse a las experiencias vividas en la práctica, supone un tal alejamiento de la realidad que no resulta viable en un estudio mínimamente riguroso⁵⁹.

Una propuesta que no está libre de tropiezos, “pues la medida de la centralización es asunto muy delicado y equívoco porque no es factible delimitar de forma clara el concepto, ni, sobre todo, cómo medirlo en términos operativos”⁶⁰. El centralismo, por ejemplo, da cuenta del absolutismo a ultranza, característico de la primera fase del Estado Nación, centralismo versus desconcentración y delegación, centralismo con descentralización administrativa e incluso centralismo con descentralización administrativa y política; una vez otorgada esta última al nivel intermedio de gobierno, se

⁵⁷. LÓPEZ GUERRA, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1994, p. 173 y 174.

⁵⁸. LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé. “La regionalización en Portugal”. En: *Revista de las Cortes Generales*. No. 53, 2001, p. 111-197.

⁵⁹. *Ibíd.*, p. 117.

⁶⁰. DE BLAS GUERRERO, Andrés (dir.). *Enciclopedia del nacionalismo*. *Op. cit.*, p. 173.

dificulta determinar cuándo se está frente a una forma de Estado regional y cuándo se incursiona en la forma de Estado federal.

Adicionalmente, los estudios territoriales contemporáneos acuden a la hipótesis que afirma que la descentralización es la constante de las reformas a las que han sido sometidos los modelos territoriales desde la segunda mitad del siglo XX y lo transcurrido del siglo XXI, e incluso señalan que el federalismo es el norte a seguir en materia de “separación ‘espacial’ del poder entre centro y periferia”⁶¹. Una hipótesis orientadora para el estudio de temas territoriales.

En síntesis, se puede afirmar que los tres enfoques anotados proporcionan herramientas básicas para interpretar y comprender los diversos aspectos relacionados con el tema de los modelos territoriales en el plano real. Un ejercicio que conduce, entre otros, a identificar los principios sobre los cuales está construida una determinada estructura territorial, sus alcances, desarrollos y límites; el lugar y el papel de las entidades territoriales y otras divisiones meramente administrativas; el tema de la distribución de competencias; la organización institucional y económica que garantiza el cumplimiento de los compromisos constitucionales, legales y reglamentarios; el papel y la relación de lo local, regional y nacional; el sistema de fuentes; la representación territorial; la participación y la construcción del ordenamiento territorial; y el papel del Congreso o del Parlamento en la estructura territorial.

Los tres enfoques orientan el estudio del modelo territorial colombiano. Por una parte, la identificación del Estado colombiano dentro del modelo de Estado unitario “contemporáneo”, esto es, una estructura que supera los rasgos primarios de dicha forma territorial; en otras palabras, un modelo avasallado por la hipótesis que se plantea en el último enfoque, relacionada con la moda o la tendencia de la descentralización e incluso del federalismo. Por otra parte, la indudable influencia ejercida por Francia y España en la configuración del modelo territorial, a pesar de las diferencias que tomarán las instituciones territoriales en permanente mestizaje, hibridación y reconstrucción en el contexto colombiano.

1.2. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO UNITARIO

He tomado los casos de Francia, Portugal y Chile para dilucidar dos ideas: la primera de ellas, referida a la constante de los principios organizacionales de centralismo y de unidad o indivisibilidad que caracterizan los modelos históricamente cifrados en el “Tipo de Estado unitario”, pensamiento que aflora de forma recurrente cuando se interpreta y estudia el modelo territorial

⁶¹. DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Las transiciones constitucionales. Desarrollo y crisis del constitucionalismo a finales del siglo XX*, (trad.). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2002.

colombiano y sus dificultades a la hora de afianzar o profundizar el tema de la descentralización.

La segunda, para observar los cambios territoriales a los que han sido sometidos dichos Estados desde la segunda mitad del siglo XX. Transformaciones dadas por diversas razones, entre otras, por presiones territoriales, esto es, movimientos de autonomía o segregación, e incluso peticiones en torno a una mayor participación y representación territorial, o por la influencia o por la imposición de la descentralización caracterizada por ser un principio organizacional que lleva a la flexibilización del tema territorial en el contexto de la globalización, la integración y la transformación o ajuste de los Estados nacionales.

Por supuesto, en cada uno de los casos escogidos se hará alusión al lugar y al papel del nivel intermedio de gobierno. Por ejemplo, el caso francés en su carácter paradigmático y fundacional del Estado unitario, además del interesante proceso de regionalización impulsado desde los años sesenta del siglo XX; el ordenamiento territorial de Portugal identificado como un Estado centralista que le otorgó descentralización política a la zona territorial insular, y en Latinoamérica se hizo un acercamiento al caso chileno, en tanto presenta, al igual que Colombia, oscilaciones entre la desconcentración y la descentralización, además de impulsar desde los años sesenta un proceso de regionalización que ha sido tildado de simple desconcentración.

Encuentro una tendencia similar en todos estos Estados que se tildan de "unitarios". Lo que me llevó a concluir, de forma previa, que existe una marcada directriz hacia formas más descentralizadas. Un enfoque que se complejiza, en tanto sus historias están amarradas a "criptotipos", formantes y contextos cuyos principios de unidad y de administración central justificaron la creación de estos Estados nacionales. De ahí, que de entrada desmitifique la flagelación que se realiza alrededor del ordenamiento territorial en Colombia y del precario papel del departamento. Es evidente que los Estados unitarios, en su mayoría, han dado mayor prelación a lo local y lo nacional, o, en nuestro caso, lo central, en detrimento del nivel intermedio de gobierno. Y que este último sólo ha sido objeto de atención en las últimas décadas, muy a tono con los vientos globalizadores, de integración o de simple "imitación".

1.2.1. FRANCIA: LA FIGURA REGIONAL EN UN ESTADO ARRAIGADO AL CENTRALISMO

Supervivencia de la centralización heredada de la monarquía administrativa, persistencia de una concepción jacobina del poder, permanencia del centralismo napoleónico...No faltan expresiones para calificar lo que parece

ser la principal característica de la organización territorial francesa: su centralización. Pierre BON⁶²

La centralización fue una de las estrategias, utilizadas por los monarcas y los burgueses, para impulsar el proyecto político de la modernidad: el Estado Nación. Esta forma de administración garantizó que el Estado ejerciese sus funciones en todo el territorio en “que asienta su dominio, de modo que nadie pudiera eludir su poder”⁶³. Así, se nos apareció el Estado “como una fascinante empresa de unificación y centralización de recursos dirigidos a un fin; un formidable empeño puesto en pie por obra humana frente (o en contra de) las tendencias particularistas y disgregadoras que se mantuvieron por espacio de siglos al derrumbarse el ya de por sí endeble sistema de vinculaciones y lealtades políticas de la Roma Imperial”⁶⁴.

La historia de la centralización francesa está marcada por las siguientes etapas: (i) el Antiguo Régimen, (ii) la Revolución, (iii) las reformas napoleónicas, (iv) la descentralización administrativa que caracterizó el modelo a finales del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, y (v) el tímido proceso de regionalización impulsado en las últimas décadas⁶⁵.

El Antiguo Régimen, caracterizado por el Estado absolutista, la centralización y el reforzamiento del poder del monarca⁶⁶. Por su parte, los primeros meses de la revolución francesa se distinguieron por la adopción de la organización territorial unitaria con visos importantes de descentralización. En dicha etapa se suprimieron las provincias, herederas de la organización territorial feudal y otras divisiones, como principados, cantones, villas y comunidades de habitantes⁶⁷, y en su reemplazo se crearon los departamentos⁶⁸, a su vez divididos en distritos, los distritos en cantones y los cantones en municipios. En general, una etapa caracterizada por convertir al modelo centralista en el instrumento político y jurídico necesario para suprimir las pequeñas patrias o feudos en

⁶². BON, Pierre. “Las recientes reformas territoriales francesas”. En: *Revista Aragonesa de Administración pública*, núm. 22, 2003, p. 607.

⁶³. CAPELLA, Juan Ramón. *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teorética al estudio del Derecho y el Estado*. Madrid: Trotta, 1997, p. 126.

⁶⁴. REVENGA, Miguel. “Las formas de Estado”. *Op. cit.*, p. 34.

⁶⁵. BON, Pierre. “Las recientes reformas territoriales francesas”. *Op. cit.*, 607.

⁶⁶. *Ibíd.*, p. 607.

⁶⁷. VANDELLI, Luciano. *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de la Regiones*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. 1991, p. 33.

⁶⁸. La acción administrativa departamental estuvo en manos de una asamblea electiva o consejo departamental y por un directorio u órgano ejecutivo, nacido del seno de la propia Asamblea, a su vez un *procureur*, elegido por la misma, quien hizo la labor de representante del rey. Funciones importantes fueron asumidas por la división departamental, entre otras de: tributación, beneficencia, policía, cuidado de hospitales, enseñanza pública, fomento de la industria, agricultura, obras públicas, conservación de la propiedad pública, mantenimiento de salubridad y seguridad públicas. *Ibíd.*, p. 47.

aras de conservar la unidad bajo el riesgo de anarquía y como contención de las tendencias federales, que no faltaron, impulsadas por los girondinos⁶⁹.

Bajo estas medidas sucumbieron los privilegios territoriales ante la creación de un ordenamiento territorial homogéneo. Un logro ideado a partir de “un nuevo esquema de distribución de poderes entre el centro y la periferia, sobre la base de dos principios, que ya se apuntaban con fuerza en las reivindicaciones, en especial del tercer estado: la uniformidad y la descentralización”⁷⁰.

En general, una etapa caracterizada por una descentralización acentuada, cuyo principal rasgo se dio en el carácter electivo de los órganos de gobierno de los niveles territoriales, compensado por una tutela del poder central⁷¹. Orientación que presentó a la postre serías dificultades, dando lugar a medidas de corte centralista tendientes a apaciguar los espíritus locales y la presunta “anarquía” propiciada por las reformas revolucionarias⁷².

Así, aparecen los rasgos del modelo territorial napoleónico el cual introdujo varias de las características básicas de los modelos territoriales unitarios, como:

a) generalización y uniformidad del régimen municipal, b) creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor; c) carácter electivo de las Administraciones locales; d) bipartición de las funciones asignadas a los municipios, distinguiendo entre funciones “propias” y funciones estatales “delegadas”, con una paralela doble calificación del alcalde; e) establecimiento de departamentos, también configurados como principal circunscripción desconcentrada de la administración estatal; f) instauración de un prefecto en esta circunscripción, representante del gobierno central, y dotado de intensos poderes de dirección y control; g) y sometimiento de tutela de los órganos y actos de la Administración local⁷³.

⁶⁹. Surgen ochenta departamentos, los cuales fueron creados para efectos de representación y administración. Su tamaño estuvo determinado por razones prácticas y de dominio territorial, un espacio geográfico cercano al centro, que permitiera el traslado a la capital en un día a caballo. En su origen y delimitación primaron los criterios prácticos y geométricos levemente atenuados y aliviados por las discusiones teóricas y sociológicas que lo antecedieron. Igualmente, se estableció un régimen municipal, que ubicó a dicha entidad como básica dentro de la organización territorial del Estado francés.

⁷⁰. VANDELLI, Luciano. *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. *Op. cit.*, p. 28.

⁷¹. BON, Pierre. “Las recientes reformas territoriales francesas”. *Op. cit.*, p. 607.

⁷². Así, por ejemplo, emergió la ley del 14 de febrero del año II (4 de diciembre de 1793) que reestructuró, entre otros aspectos, el papel del departamento y se crearon, como lo señala Luciano VANDELLI, la figura de los “agentes nacionales” para los distritos y los municipios e incluso se suprimieron de forma provisional, las elecciones de los órganos locales. Luego, con la Constitución del año III (22 de agosto de 1795) se reitera parte del espíritu descentralizador inicial, reconociendo atribuciones importantes tanto a los municipios como a los departamentos, además, del restablecimiento del principio electivo. VANDELLI, Luciano. *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. *Op. cit.*, p. 29 y 30.

⁷³. *Ibíd.*, p. 33.

CAPÍTULO 2

CENTRALISMO Y AUTONOMÍA: OSCILACIONES TERRITORIALES Y NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

En la oscilación entre las formas de organización espacial del Estado, el centralismo y el federalismo, intervienen las relaciones productivas y las pugnas políticas. Dicho de otro modo, la opción por una forma predominante de organización de los sistemas políticos, las finanzas públicas y las instituciones es el resultado de la expresión espacial de la fuerza de las clases sociales y de sus organizaciones políticas en condiciones específicas del desarrollo del sistema capitalista.

DARÍO RESTREPO²⁷⁴

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. 2.1 MODELO UNITARIO Y CENTRALISMO. UNA CONSTANTE HISTÓRICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO. 2.1.1 Colonia, centralismo y autonomía. 2.1.2 Oscilación entre centralismo y federalismo. Al final, la constante estructural centralista. 2.1.3 Cien años de centralismo bajo la égida de la Constitución Política de 1886. 2.2 EL MODELO TERRITORIAL Y EL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. 2.2.1 El modelo territorial unitario fue evidente desde el acto preconstitucional. 2.2.2 Nuevamente el modelo territorial unitario levemente flexibilizado. 2.2.2.1 La propuesta federal del Presidente César Gaviria. 2.2.2.2 Propuestas federales y regionales en la Asamblea Nacional Constituyente. 2.2.2.3 Los defensores del modelo territorial unitario. 2.2.3 “La tela de Penélope”: El modelo territorial adoptado por la Asamblea Constituyente de 1991 y la figura departamental. 2.2.3.1 Principios y tensiones. 2.2.3.2 La posición ecléctica en materia de entidades territoriales.

INTRODUCCIÓN

Se hizo una reflexión en torno de la constante constitucional que ha configurado la forma de Estado en Colombia. Es decir, se utilizó dicha idea para

²⁷⁴. RESTREPO, Darío I. “Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia”. En: RESTREPO, Darío I (comp.). *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Prodepaz, gtz, USAID y la Agencia colombiana de cooperación, 2006. p. 326.

reconstruir parte de la historia del ordenamiento territorial, la cual ha estado dada, en mi criterio, alrededor de las lógicas centralistas y de una marcada tendencia hacia la forma de Estado unitario. Una constante estructural que he ubicado a lo largo de la historia constitucional colombiana, esto es, durante la colonia, la etapa republicana e incluso a lo largo de los veinte años que han pasado luego de la expedición de la Constitución Política de 1991. Sin duda, un hecho que ha determinado la construcción de un modelo de arriba hacia abajo, donde poco o nada cuentan las lógicas locales o territoriales.

Bajo dicha idea se entiende la decisión territorial tomada durante el proceso constitucional de 1991. Al final, una nueva *carta de batalla* que ratifica el modelo de Estado unitario y una tímida plasmación del nivel intermedio de gobierno.

En síntesis, se realiza un recorrido histórico en torno de la constante unitaria y centralista del ordenamiento territorial colombiano, un análisis sobre la ratificación del modelo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, un esbozo de la arquitectura dada por ésta a la forma de Estado y la lánguida figura del nivel intermedio de gobierno: el departamento.

2.1. MODELO UNITARIO Y CENTRALISMO.

UNA CONSTANTE HISTÓRICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO

América Latina se ha caracterizado por la implementación del modelo unitario. Estados como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Haití, República Dominicana, Puerto Rico y Paraguay retomaron dicha forma de Estado en sus textos constitucionales. De manera excepcional, México, Brasil, Venezuela y Argentina, hablan de gobiernos federales, varios de ellos tildados de centralistas, e incluso de autoritarios²⁷⁵. De forma especial, se habla últimamente de autonomías o de la implementación

²⁷⁵. Claudio VÉLIZ, sostiene la idea de la “La tradición centralista de América Latina” a partir de la ausencia de la Revolución Industrial y de la Revolución Francesa. El autor encuentra diferencias entre el concepto de centralismo, descrito por Weber como resultado de la Revolución Industrial y de la Revolución Francesa, a su vez ligado a los términos de industrialismo e igualitarismo y el concepto de centralismo en el contexto latinoamericano, en su opinión, de carácter preindustrial y no igualitario. VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel, 1984.

del modelo autonómico²⁷⁶ en un Estado de América Latina; tal es el caso, de la Constitución de Bolivia de 2009²⁷⁷.

Muy a pesar de las excepciones y de los virajes dados en el interior de los estados unitarios relacionados, la constante centralista caracteriza la historia constitucional que a veces ha dado tímidos giros hacia modelos federales o más descentralizados.

2.1.1. COLONIA, CENTRALISMO Y AUTONOMÍA

El proceso de poblamiento de América por la Corona Española dio origen al progresivo diseño de una forma particular de organización del territorio para su gobierno, que puede decirse que sólo se aplicó en el Nuevo Mundo, pues fue establecido particularmente para América, y sin la cual, por supuesto, la Corona no habría podido manejar centralizadamente los asuntos de las Indias. Surgieron, así progresivamente, provincias, audiencias y virreinos, las cuales fueron las instituciones territoriales claves que se implantaron en el Nuevo Mundo.

ALLAN R. BREWER-CARIAS²⁷⁸

^{276.} Los siguientes artículos reflejan, en parte, el contradictorio y complejo texto constitucional territorial boliviano: Artículo 1.- Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Artículo 2.- Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesino y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y a la Ley. Artículo 270.- I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, y de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y en la Ley. III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determine la Constitución y la ley. Artículo 271.- Los principios del ordenamiento territorial y del sistema de descentralización autonomías son la unidad, solidaridad, bien común, autogobierno, igualdad, reciprocidad, subsidiariedad, gradualidad, participación y control social, provisión de recursos económicos, y preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos. Artículo 272.- Los alcances, la organización, el funcionamiento, la estructura, las competencias, las atribuciones, la asignación de los recursos económicos financieros y la coordinación del sistema de descentralización y de autonomías se regirán mediante esta Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que será aprobada por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Artículo 273.- El régimen autonómico implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos y las facultades legislativas normativo-administrativas, fiscalizadora, ejecutiva y técnica, ejercidas por las entidades autónomas en el ámbito de su jurisdicción y competencias exclusivas.

^{277.} Sobre el modelo territorial boliviano, ver: NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución Boliviana". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 84 (septiembre-diciembre, 2008), p. 147.177; GAMBOA ROCABADO, Franco. "Las razones del fracaso: La Asamblea Constituyente en Bolivia como Democracia Bloqueada". En: *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, no 143, (enero-marzo, 2009), p. 57-99; NÚÑEZ JIMÉNEZ, Fernando E. (Comp.) *Autonomía un proceso en marcha*. Santa Cruz de la Sierra (Bolivia): Instituto de Investigación Jurídica - UPSA - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UPSA, 2008; BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *El Estado Triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia*. La Paz (Bolivia): FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, ILLDIS y PLURAL EDITORES, 2002.

^{278.} BREWER-CARIAS, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008. p. 50.

Intuyo que la tendencia centralista que ha marcado la peculiar forma territorial del Estado en Colombia tuvo, además de la influencia francesa, alguna impronta de los trescientos años de administración colonial. Un mero acercamiento a dicho proceso me conduce a dos clases de lecturas: la primera, construida a partir de una perspectiva institucional de lógica centralista, unitaria y jerárquica²⁷⁹, liderada por la península en los territorios americanos, sin desconocer algunos visos precarios de autonomía local²⁸⁰; la segunda otorga prevalencia al concepto de autonomía local *un papel preponderante* en la construcción del ordenamiento territorial. Este enfoque, destaca el rol de los colonos, los indios, los negros, los mestizos y los mulatos, en la configuración y ocupación de espacios²⁸¹. Además de la resistencia territorial²⁸² que dio al traste con los trescientos años de dominación en América. Se trata de una lectura generosa del papel local, suscitado en el interior del proceso de dominación e imposición colonial.

La expresión: “trescientos años de dominación colonial y centralista”, obedece al necesario imaginario de control y dominación peninsular ejercido sobre los territorios coloniales. Bajo esta perspectiva, “El centralismo fue una herencia del período colonial, caracterizado por un sistema político burocratizado y jerarquizado impuesto como una camisa de fuerza a la realidad heterogénea y volátil de las colonias”²⁸³. Una constante disputada por la elites, según VALENCIA VILLA²⁸⁴, durante los posteriores períodos históricos: la denominada “Patria

²⁷⁹. La siguiente frase da cuenta de la lectura centralista y jerárquica del proceso de administración y organización territorial: “El imperio será dirigido desde Madrid y administrado desde Madrid, a través de los órganos especialmente creados para el ejercicio del control político y económico centralizado, auxiliados por una legislación unitaria en sus principios, instrumentada por una burocracia de organización jerárquica, hasta cierto punto especializada en sus funciones y en última instancia controlada desde la dirección central del Imperio”. JARAMILLO URIBE Jaime. “La administración colonial”. En: *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989. p. 175 y 176.

²⁸⁰. Varios autores describen y analizan las instituciones coloniales, altamente centralistas y jerárquicas, entre otros: Claudio VÉLIZ, en la obra ya citada; OTS CAPDEQUI, José María. *España en América. Las instituciones coloniales*. Segunda Edición. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1952; del mismo autor: *Historia del Derecho Español en América y Derecho Indiano*. Madrid: Aguilar S.A., de Ediciones Juan Bravo, 1969. JARAMILLO URIBE, Jaime. “La administración colonial”. *Op. cit.*

²⁸¹. Aportan al debate: HERRERA ANGEL, Martha. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos Siglo XVIII*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia – Academia Colombiana de Historia, 1999. Igualmente, de la misma autora: *Poder Local, Población y Ordenamiento Territorial en la Nueva Granada – Siglo XVIII*. Serie Historia No 2. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1996; también, COLMENARES, Germán. “La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800”. En: *Manual de Historia de Colombia*. Tomo I. Tercera edición. Bogotá: Procultura – Colcultura, 1984.

²⁸². Germán COLMENARES, señala: “En el siglo XVI..., la preexistencia de sociedades autóctonas en América presentaban resistencias, que sólo podían vencerse muy lentamente, a los arreglos sociales europeos. Por esta razón, la organización social tuvo que adaptarse a las condiciones existentes, en vez de imponerse como sobre una tabla rasa”. *Ibíd.*, p. 120.

²⁸³. VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. *Op. cit.*, p. 39 y 40.

²⁸⁴. *Ibíd.*

Boba”, dada entre 1810 y 1815; la Gran Colombia, desarrollada entre 1819 y 1830; la tildada época federal de 1858 a 1886; el proceso de regeneración y su constitución de 1886, la cual estuvo vigente hasta la expedición de la última “carta de batalla”, en el año 1991, que contiene el sello centralista como impronta histórica y constante constitucional estructural del Estado colombiano.

Los trescientos años de dominación colonial estuvieron cifrados bajo la lógica pretensión de dominio desde la distancia y la correspondiente burocracia necesaria para el logro de tamaño propósito, la sujeción ideológica a partir del proceso de evangelización como instrumento preponderante de sometimiento y subyugación, la imposición de instituciones peninsulares, y el inicial deseo de uniformidad legal y de aplicación de la legislación castellana. Éstas son parte de las herramientas que dan cuenta de una administración con pretensión de centralista. Y resalto la palabra pretensión, en razón de las transformaciones que tendrán las políticas peninsulares en el contexto americano, dadas ante la realidad caótica y diversa, la geografía loca y alucinante del nuevo mundo, la distancia, el sometimiento o rebeldía de los nativos, los negros, los mestizos, los mulatos, e incluso de los mismos peninsulares y, en general, del ambicioso proceso de poblamiento y de explotación.

El descubrimiento, identificado por Enrique DUSELL²⁸⁵ como una “aventura” de exploración de un mundo desconocido para los europeos, generó una sucesión caótica de exploración, explotación y poblamiento²⁸⁶; una organización institucional, político-administrativa y jurídica, de la mano de la religión católica, la cual brindó una justificación a la empresa conquistadora no sólo de un espacio geográfico, sino de sus pobladores y sus recursos.

La fe, la religión y la política estuvieron presentes en los procesos de legitimación de la dominación territorial. En pleno renacimiento y “bajo la idea –contradictoria– de que Dios gobierna el mundo en todos sus aspectos”²⁸⁷, los papas, como fieles representantes del designio divino, por medio de la bula *Inter Ceterae*, concedieron a los españoles y los portugueses absoluto poder, autoridad y jurisdicción sobre las colonias:

^{285.} Enrique DUSELL presenta una detallada caracterización sobre la figura del descubrimiento: “Llamo “descubrimiento” (...) a la experiencia también estética y contemplativa, aventura explorativa y hasta científica de conocer “lo nuevo” (...) aunque al mismo tiempo comercial, en el sentido mercantilista del mundo Mediterráneo, anterior a la expansión atlántica.” DUSELL, Enrique. *1492 El Encubrimiento Del Otro. Hacia el origen del “mito de la modernidad”*, Colección Academia. La Paz: Plural editores - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad Mayor de San Andrés, 1992.

^{286.} Una pormenorizada caracterización de esta sucesión caótica se encuentra en la obra de Eduardo Galeano. Ver GALEANO, Eduardo. *Las Venas Abiertas De América Latina*. 7 ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

^{287.} ARISTIZABAL ARBELAEZ, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993. p. 32.

Por la autoridad del omnipotente Dios a Nos en San Pedro concedida, y del vicariato de Jesucristo que ejercemos en la tierra con todos los señoríos de ella, Ciudades, Fortalezas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes les damos, concedemos y asignamos a perpetuidad a Vos y a nuestros herederos y sucesores en los reinos de Castilla y León, con libre y absoluto poder, autoridad y jurisdicción. Y además os mandamos, en virtud de santa obediencia, que así como lo habéis prometido y no dudamos de vuestra gran devoción y recia magnanimidad que lo dejaréis de hacer, procuréis enviar a las dichas tierras firmes e islas, hombres buenos, temerosos de Dios, doctos, sabios y expertos, para que instruyan a los susodichos naturales en la fe católica y les infundan buenas costumbres²⁸⁸.

Únicos árbitros reconocidos e iluminados²⁸⁹, proyectan dos imperios: Todo lo ubicado hacia el oeste, propiedad de Castilla y todo lo ubicado al este, de los portugueses. “El mundo, sin saberlo ellos, les ha sido repartido así: América, para España; Brasil, África y Asia, para Portugal”²⁹⁰. “El papa Alejandro VI, que era valenciano, convirtió a la reina Isabel en dueña y señora del Nuevo Mundo. La expansión del reino de Castilla ampliaba el reino de Dios sobre la tierra”²⁹¹. A propósito de esta distribución, López Michelsen anota que la omnipotencia y arbitraje papal permitió la construcción de un continente americano uniforme, en tanto, “Dejados estos vastos territorios a merced de los exploradores de todas las latitudes, posiblemente tendríamos hoy repúblicas de origen italiano, ruso, francés, alemán, etc., que periódicamente reproducirían en pequeño las guerras europeas”²⁹².

Ahora bien, sobre el carácter de los nuevos territorios, se presenta la siguiente pregunta: ¿Una provincia más, es decir, una extensión del territorio de la metrópoli o meras factorías comerciales o depósitos de esclavos? Para OTS CAPDEQUI²⁹³, los nuevos territorios soportaron la soberanía del imperio, el traslado de instituciones y de autoridades; por ello “no se produjeron desmembraciones de la soberanía”²⁹⁴, Por su parte, Germán Colmenares desde una lectura vinculada a la denominada “economía del oro”, opina que los territorios americanos apenas fueron una factoría “o enclave destinado a canalizar ganancias comerciales a favor de una metrópoli”²⁹⁵. Así, toda forma de

²⁸⁸. Trascrita en: LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la constitución de Colombia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás – Colección Fray Anton de Montesinos, 1983. p. 69.

²⁸⁹. ARISTIZABAL ARBELAEZ, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. *Op. cit.*, p. 32.

²⁹⁰. *Ibíd.*, p. 33.

²⁹¹. GALEANO, Eduardo. *Las Venas Abiertas de América Latina*. *Op. cit.*, p. 12.

²⁹². LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la constitución de Colombia*. *Op. cit.*, p. 70.

²⁹³. OTS CAPDEQUI, José María. *El Estado Español en las Indias*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1946, p. 17.

²⁹⁴. *Ibíd.*

²⁹⁵. COLMENARES, Germán. “La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800”. *Op. cit.*, p. 125.

administración condujo al mismo resultado: extracción, control, dominación y explotación.

Ya sea como mera factoría o en calidad de extensión del territorio, el proceso de exploración y población fue llevado a cabo por la corona y el capital privado; sin embargo, esta primera controló e institucionalizó la dominación, a pesar del caos y la distancia predominantes. Se anota que la corona monopolizó inicialmente la empresa descubridora; para ello incurrió en deudas y gastos, “pero los medios financieros de que disponía no eran suficientes”²⁹⁶. Por ello, se abrieron “las puertas de América a la emigración general mediante aquellas “capitulaciones”²⁹⁷ con personas particulares”²⁹⁸. La puerta abierta llevó al predominio del capital privado sobre “la acción oficial del Estado”²⁹⁹, además de la crisis, la “anarquía y la falta de planeación que caracterizaron la conquista de América y la casi inmediata ocupación de las islas y tierras que iban descubriendo”³⁰⁰.

Si bien “la dominación española bien pudo ser en un principio la imposición de la fuerza física, la superioridad de los arcabuces sobre las flechas, la imposición de la caballería peninsular sobre la infantería indígena”³⁰¹, con el tiempo, tal como lo anota López Michelsen, el proceso “se trocó en la fuerza casi invencible del mito de origen divino de la monarquía española a la que se obedecía ciegamente”³⁰². Un mito introducido a partir de las instituciones creadas e impuestas para llevar a cabo la función de control, dominación y poblamiento.

Sin duda, la legislación emitida por la metrópoli fue una de las herramientas fundamentales para llevar a cabo dicho proceso. Una legislación, literalmente respetuosa de los seres humanos asentados en los nuevos dominios, afirmación hecha por el mismo López Michelsen, tal como se observa en la siguiente frase: “respeto dentro de lo posible por los fueros e instituciones autóctonas, de

²⁹⁶. FRIEDE, Juan. “La conquista del territorio y el poblamiento”. En: *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989. p. 71.

²⁹⁷. Contrato mediante el cual se llevó a cabo el proceso de descubrimiento, exploración y conquista. Dicho acto jurídico se celebró entre la Corona o las altas autoridades facultadas para ello (Casa de Contratación de Sevilla -península- y/o en las Indias: las Audiencias, los Virreyes y los Gobernadores) y los particulares (caudillo o empresario de la expedición), con el fin de autorizar en nombre de la realeza, el descubrimiento de territorios y la obtención de obligaciones y privilegios, tanto sobre el espacio geográfico concedido, como responsabilidades morales, políticas y económicas sobre la población allí asentada. Se considera a las capitulaciones como la primera fuente de derecho indiano seguida de las instituciones que ordinariamente se le daban a los expedicionarios o empresarios.

²⁹⁸. FRIEDE, Juan. “La conquista del territorio y el poblamiento”. *Op. cit.*, p. 71.

²⁹⁹. OTS CAPDEQUI, José María. *El Estado Español en las indias*. *Op. cit.*, p. 15.

³⁰⁰. FRIEDE, Juan. “La conquista del territorio y el poblamiento”. *Op. cit.*, p. 70.

³⁰¹. LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la constitución de Colombia*. *Op. cit.*, p. 81.

³⁰². *Ibíd.*

incorporación y no de sumisión al imperio, de descentralización administrativa y judicial”³⁰³. Tantas bondades literales fueron contradictoriamente afectadas en la práctica.

Así, a lo largo de los trescientos años predominó la imposición de instituciones, de una legislación y de corrientes ideológicas europeas. No exentas de padecer la inclemencia lógica del choque de dos culturas y las necesarias dificultades del proceso de administración, dadas en un territorio bastante complejo y disímil de las costumbres “occidentales”. Apuros propiciados, entre otras razones, por la misma ambición de la burocracia española instaurada en América y, otras veces, por la rebeldía o presión de los criollos, los indios, los mestizos y los negros.

El imaginario centralista español, según CLAUDIO VÉLIZ³⁰⁴, fue originado en tres períodos que reflejan las oscilaciones propias que tuvo la administración centralista en los territorios americanos. El primero de ellos, extendido desde la segunda mitad del siglo XV, época en la cual los Reyes Católicos iniciaron el proceso de centralización castellana en las Cortes de Madrigal de 1476, hasta los últimos años del siglo XVI. El segundo, es ubicado desde el ascenso de Felipe III hasta la muerte del último monarca Habsburgo en 1700, caracterizado por la decadencia y la relajación del modelo central propiciado por los Habsburgos y, un tercer período, contado desde la entronización de Felipe V, quien impulsó la vía centralista de la política castellana e imperial y forjó las reformas centralizadoras borbónicas con tinte de influjo francés³⁰⁵. El autor citado señala que “La política de centralización más particularmente relevante para América Latina fue la del reinado de Isabel. Que el resto de España estuviera o no completa y uniformemente integrado a todos los niveles políticos y administrativos, no afectó las disposiciones para las Indias, que tenían su origen en Castilla”³⁰⁶.

Por su parte, JARAMILLO URIBE³⁰⁷, identificó tres etapas de la administración colonial en América. La primera, coincidente con la fase de choque de las dos culturas y la correspondiente conquista, caracterizada en el campo administrativo por una falta de estructura institucional, imperando el criterio personal de la corona; en general, “un período de experimentación y tanteos, representado por las capitulaciones entre la Corona y los primeros conquistadores que con título de adelantados impusieron su voluntad personal en un proceso de explotación y rapiña que poco tenía que ver con una organización institucional”³⁰⁸. La segunda,

³⁰³. LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la Constitución de Colombia*. *Op. cit.*, p. 100.

³⁰⁴. VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. *Op. cit.*, p. 20.

³⁰⁵. *Ibíd.*, p. 20.

³⁰⁶. *Ibíd.*, p. 41.

³⁰⁷. JARAMILLO URIBE, Jaime. “La administración colonial”. *Op. cit.*, p. 175.

³⁰⁸. *Ibíd.*

ubicada a partir de la fundación de las primeras audiencias y la promulgación de las primeras leyes de Indias, particularmente las de 1542, expedidas por Carlos V, momento en que la monarquía del Estado español asumió el control total sobre los nuevos territorios. Según Jaramillo Uribe sólo hasta los siglos XVII y XVIII se puede vislumbrar el surgimiento de una estructura político-administrativa del imperio sobre las Indias³⁰⁹. Finalmente, el historiador identifica la tercera etapa, la cual está definida a partir de Felipe V, en los comienzos del siglo XVIII, en donde la obra de Carlos III constituye “el momento culminante y más significativo”³¹⁰ de las reformas borbónicas³¹¹.

Desde otra perspectiva, GERMÁN COLMENARES realiza una periodización de la dominación colonial, a partir de la búsqueda de los metales preciosos, en su criterio, fundamental para el análisis del proceso de poblamiento y la construcción de los territorios en América. Así, oro y plata orientan a los exploradores y motivan la fundación de pueblos, ciudades o villas. La explotación del oro y la plata surge, tal como lo señala GERMÁN COLMENARES, por una necesidad de las economías europeas, en tanto, las fuentes africanas “eran incapaces de saldar el déficit crónico de la balanza de pagos europea con respecto al oriente, y la moneda que circulaba en Europa resultaba escasa”³¹². Una mina de oro y plata para explotar y poblar fue la constante de los primeros siglos de dominación colonial.

En dichas etapas, España desarrolló una administración que garantizó la dominación. Para ello, instauró órganos y autoridades en América. Una organización jerárquica encabezada por el Rey, seguida del Consejo de Indias,

³⁰⁹. Ibíd.

³¹⁰. Ibíd.

³¹¹. Durante el reinado de los Borbones se iniciaron una serie de reformas con una acentuada tendencia administrativa las cuales introdujeron, entre otras, políticas económicas que intensificaron el comercio intercolonial, el fomento de la producción de nuevas materias primas (quina, tabaco, maderas, cacao y azúcar), la intensificación de la minería y la reorganización de la hacienda para hacerla más eficaz en su tarea de recaudo de impuestos, tributos y regalías. Dentro del sector educativo incorporaron modernos conceptos de ciencia y tecnología, con el fin de modernizar los procesos de extracción y producción. El movimiento impulsado por los monarcas de la nueva dinastía, fue apoyado por una elite ilustrada admiradora de la cultura francesa del siglo de las luces, que vieron en estas reformas la tabla de salvación de la bancarrota del imperio español en su ya secular lucha con Inglaterra. La realización de estas reformas estuvo influenciada por la ilustración europea y por la transformación que se había suscitado en los territorios colonizados debido a su crecimiento económico y desarrollo, los cuales llamaron a gritos cambios en la administración.

Sobre esta etapa histórica y su relación con la administración local, señala Augusto Hernández Becerra que se “sanearon las haciendas, se democratizó relativamente la institución –municipal- con la creación de nuevos cargos por elección indirecta, pero se afectó notablemente la autonomía municipal con la creación de las intendencias. Los nuevos cargos electivos fueron: el síndico personero, encargado de la defensa de la comunidad ciudadana ante el ayuntamiento, y los diputados del común (1766), con amplias facultades para fiscalizar los servicios de abastos”. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Apuntes para la Historia del Municipio en Colombia”. En: *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 29.

³¹². COLMENARES, Germán. “La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800”. *Op. cit.*, p. 122.

las Audiencias de América, los Virreyes, los Cabildos y los Tribunales Reales³¹³. Burocracia tanto en el ámbito político como fiscal (capitanes generales, gobernadores, corregidores, escribanos y alguaciles). En síntesis, organismos y autoridades encargados de aplicar en los territorios americanos la legislación de la monarquía absoluta española. Asimismo, una administración regida por los principios administrativos de reglamentarismo, intervencionismo, uniformidad, casuismo, burocratismo, concentración de poderes y control recíproco³¹⁴.

En general, la metrópoli tuvo una imperiosa necesidad de reglamentar todos los aspectos de la vida social, económica y política, sin perjuicio de los cambios dados en torno a los diversos temas a lo largo de los trescientos años. A propósito de ésta tendencia, CLAUDIO VÉLIZ anota que para 1635 ya se habían promulgado 400.000 decretos, 2500 al año desde la primera vez que Colón llegó al territorio americano³¹⁵.

En fin, una intervención permanente del Estado español en los asuntos de la periferia y una pretendida uniformidad, trastocada en la práctica, en razón de la diversidad regional. Sobre ésta última, JARAMILLO URIBE, anota:

Diversas culturas, diversas densidades de población, diferentes territorios geográficos, disímiles riquezas fueron imponiendo normas legales y procedimientos administrativos diferentes. Aún dentro de una misma audiencia o virreinato la diversidad regional fue obligando a diferenciar la legislación y la gestión administrativa. También el tiempo impuso sus cambios y adaptaciones sucesivos. Esa variación se hace evidente en la legislación sobre encomiendas, minas, poblamientos, jurisdicción, etc., que fue una en el siglo XVI y otra en el siglo XVIII. El se obedece pero no se cumple³¹⁶ con que respondían las autoridades coloniales en ciertas ocasiones al recibir una nueva disposición legal procedente de Madrid, era un principio de realismo político que evitó en muchas oportunidades desaciertos y conflictos³¹⁷.

El “se obedece pero no se cumple”, es una máxima que representa a una burocracia deseosa de algún nivel de autonomía, principio necesario para la resolución de los conflictos que se suscitaron a lo largo de la dominación colonial. No esperaron, entonces, concesiones de la corona en asuntos de interpretación de la ley, a pesar de continuar bajo ésta el poder absoluto en decisiones de carácter político, jurídico y económico. Sin duda, la frase representa el desconocimiento que tuvo la metrópoli acerca de las condiciones americanas, además del poder de las elites españolas arraigadas en la explotación económica del nuevo mundo.

³¹³. JARAMILLO URIBE, Jaime. “La administración colonial”. *Op. cit.*, 176.

³¹⁴. *Ibíd.*

³¹⁵. VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina. Op cit.*, p. 52.

³¹⁶. El subrayado es propio.

³¹⁷. JARAMILLO URIBE, Jaime. “La administración colonial”. *Op. cit.*, p. 176 y 177.

En todo caso, la burocracia tuvo que someterse a las instituciones de control y de vigilancia instauradas por la metrópoli. Dicho sometimiento se dio tanto en la expiración de su mandato como en el pleno ejercicio del cargo. “En la generalidad de los casos, los funcionarios visitados permanecían en sus puestos, mientras que los residenciados debían hacer abandono de ellos durante el juicio”³¹⁸. La residencia, la visita y los juicios de cuentas, fueron las instituciones de control utilizadas por la corona.

Instituciones que perduraron luego del proceso de independencia. MIGUEL MALAGÓN, encontró subsistencia de la institución del juicio de residencia en las cartas de 1811 a 1815³¹⁹. Igualmente, encontró rezagos de la institución de la visita, caso especial, el artículo 31 de una Ley del 4 de junio de 1868, mediante la cual se les obligaba a los prefectos de los denominados Territorios Nacionales, a visitar los diferentes corregimientos constitutivos de dichas tierras. “Ese funcionario era el representante del poder central en estos espacios geográficos alejados de las llamadas entonces zonas civilizadas”³²⁰, en general, terrenos poblados por indígenas y afrodescendientes³²¹. De la misma forma, el juicio de cuentas subsistió después de la independencia, “es decir, que no hubo solución de continuidad entre el Estado absoluto y el Estado liberal, pues se mantuvo en operatividad esta institución”³²².

ALLAN BREWER-CARIAS corrobora la recurrente hipótesis de una administración colonial centralista. En su obra, el doctrinante relata el progresivo diseño que tuvo el proceso de poblamiento y organización del territorio en América, sin el cual, “la Corona no habría podido manejar centralizadamente los asuntos de las Indias”³²³. ALLAN BREWER-CARIAS afirma que la primera forma territorial de las Indias fue la del Virreinato de Colón, la cual apenas duro siete años hasta 1499. Luego, aparecen progresivamente las provincias, las audiencias y los virreinos.

Para 1499 el territorio americano inició su organización en tres provincias o gobernaciones³²⁴. Las capitulaciones ordenaron la fundación de provincias,

³¹⁸. MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en Policía. Una contralectura de los orígenes del Derecho Administrativo Colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 202.

³¹⁹. *Ibíd.*, p. 229.

³²⁰. *Ibíd.*, p. 213.

³²¹. *Ibíd.*

³²². *Ibíd.*, p. 230.

³²³. BREWER-CARIAS, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. *Op. cit.*, p. 50.

³²⁴. “La primera, la de isla La Española, que comprendía las islas y tierras firmas descubiertas hasta entonces por COLÓN (...), la segunda, la de la isla de Coquibacoa (que era la Península de la Guajira) (...); y la tercera, la que se concedería el 5 de septiembre de 1501, en lo que hoy es la tierra brasileña”. *Ibíd.*

que al final fracasaron por la falta de poblamiento³²⁵. Con la creación del Consejo Real de las Indias (1524) se multiplicó la institución de las provincias. Sobre éstas, ALLAN BREWER-CARIAS anota:

Durante todo el proceso de conquista y colonización española en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, la provincia se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de ultramar. Estas provincias como unidades territoriales básicas giraban en torno a una ciudad que, con sus autoridades locales (ayuntamiento o cabildo), hacía la cabeza de provincia. La provincia, así, durante todo el período del dominio español en América, hasta comienzos del siglo XIX fue una institución territorial creada y desarrollada por la monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución territorial similar; no teniendo el término mismo en la metrópoli, ni siquiera un significado definido³²⁶.

Como se observa, las provincias fueron concebidas como una división territorial, compuesta de muchos pueblos, organizados bajo una lógica jerárquica de dependencia de los pueblos menores con relación al pueblo mayor. “En esta tierra al pueblo grande que tiene debajo de sí otros pueblos menores, está en costumbre de llamarle provincia; y muchas de estas provincias tienen poco término y no muchos vecinos”³²⁷. Siglos después ad portas del proceso de independencia, la Real Orden del 22 de enero de 1809, seguía utilizando el término, bajo un embrionario esquema de representación territorial³²⁸.

En todo caso, un término con varias acepciones, “en un sentido estricto el concepto de provincia hacía referencia a las unidades administrativas mayores en que se dividían los virreinos, las presidencias y las capitanías”³²⁹. Sin embargo, como lo anota MARTHA HERRERA ÁNGEL, “desde el siglo XVI el

³²⁵. Ibíd.

³²⁶. Ibíd., p. 55.

³²⁷. De qué cosa es provincia, y del grandor y término de Tlaxcallán, y de las cosas notables que hay en ella. En: GARCÍA ICAZBALCETA, Joaquín. Colección de documentos para la historia de México. Tomo Primero. México D.F.: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/93348473656335907949368/p0000006.htm#I_89. Tomado el 30 de enero de 2009.

³²⁸. “La Junta Suprema Central gubernativa del reino, considerando que los vastos y precisos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como las de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española (...) se ha servido S.M. declarar (...) que los reynos, provincias e islas que forman los referidos dominios deben tener representación inmediata a su real Persona por medio de sus correspondientes diputados.” Real Orden, Sevilla, 22 de enero de 1809, AHN, Estado, 54 D, 71. Citado por GUERRA, François-Xavier. Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas. En: GUERRA, François-Xavier. *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense, 1995. p. 27.

³²⁹. HERRERA ANGEL, Marta. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII*. Op. cit., p. 124.

concepto se utilizó en forma un tanto elástica. En el siglo XVIII, al igual que en el XVI, se usó para hacer referencia a las unidades administrativas mayores y también a sus subdivisiones³³⁰. A tal punto, que el Nuevo Reino de Granada fue considerado como una provincia, pero de igual forma le fue atribuido dicho nombre al Chocó, como a Citará y Nóvita³³¹.

Así, tanto las “provincias como los corregimientos y, por supuesto, las ciudades donde tenían su sede o capital, fueron sometidos progresivamente a la jurisdicción de dos instituciones políticas coloniales más importantes en el proceso de colonización americana, las audiencias y los virreinos³³². Las primeras, “creadas conforme al modelo de las reales audiencias y cancellerías de los reinos de CASTILLA y ARAGÓN³³³. En América tuvieron las funciones de administrar justicia y de ejercer como órganos corporativos de gobierno. Por su parte, la institución de los virreinos³³⁴, constituida por “el conjunto de audiencias, provincias, corregimientos y pueblos que se dispusiera³³⁵, regida por los virreyes, que fueron, conforme lo anota el autor citado, “una especie de *alter ego* del rey, que reunían todas las competencias estatales de la monarquía en sus correspondientes virreinos³³⁶”.

Es evidente que dicho esquema administrativo llevó, en parte, a la tendencia centralista que ha marcado las opciones de forma de Estado en América Latina. Por lo demás, una tendencia ampliamente diferenciable de la construida por los norteamericanos. A propósito de esta idea, CLAUDIO VÉLIZ afirma que los pobladores del norte:

Desarrollaron prácticas de independencia regional adecuadas a su nuevo contorno, hondamente influenciados por la misma disidencia respecto a la

³³⁰. Ibíd.

³³¹. Ibíd.

³³². BREWER-CARIAS, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. *Op. cit.*, p. 56.

³³³. “Se distinguieron tres clases de audiencias: las audiencias virreinales, las audiencias pretoriales y las audiencias subordinadas. Las virreinales eran las que tenían su sede en la capital del virreinato y estaban presididas por el virrey, las pretoriales, aquellas que tenían su sede en la provincia mayor, y cuyo presidente era entonces el gobernador y capitán general; y las subordinadas, generalmente situadas en una provincia menor, presididas por el gobernador”. Ibíd., p. 56.

³³⁴. “Cuando en 1680 se publicó la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, el territorio de la América colonial hispana estaba dividido en dos virreinos: el de Nueva España, con sede en la ciudad de México, establecido en 1535; y el de Perú, con sede en Lima, establecido en 1543, que agrupaba once audiencias, cuatro que estaban en el ámbito del territorio del Virreinato de Nueva España y siete en el del Virreinato del Perú. Además, existía una audiencia en Manila, en el archipiélago de las Filipinas, cuyas islas habían sido conquistadas y pobladas desde el Virreinato de Nueva España. En el siglo XVIII, al crearse los virreinos de Nueva Granada (1717), y Río de la Plata (1776), quedaron en la jurisdicción del primero las audiencias de Santa Fe, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro de las del segundo, las de Buenos Aires y Charcas”. Ibíd., p. 57 y 58

³³⁵. Ibíd.

³³⁶. Ibíd.

autoridad central que les había impulsado a emigrar. El gobierno inglés mostraba tan poco interés que incluso podría decirse que los colonizadores sobrevivieron y prosperaron a pesar de la actitud de su madre patria. No sólo no llevaron consigo a América un nexo legal explícito que les pudiera haber facilitado el ejercicio de una autoridad central sino que lo rechazaron. Lejos de representar la política de la metrópoli en el Nuevo Mundo, eran en realidad miembros de grupos periféricos abiertamente disidentes³³⁷.

Por el contrario, la estrategia española de ordenamiento colonial se dirigió a controlar, de ahí que se puede observar un espacio colonial para los blancos “república de blancos” –ciudades, villas y lugares– y un espacio para los nativos “república de indios” –el campo o pueblos de indios³³⁸. Un ordenamiento que privilegió a la ciudad, a la cual le concedió un nivel jerárquico especial. A partir de dicha jerarquía el campo trabajó en beneficio de la ciudad. A través de ella y su correspondiente organización administrativa se implementó el control y el éxito del proceso colonial. La fundación de ciudades se realizó bajo el manto de la violencia y la cruz. Primero la dominación, luego un acto ceremonial que combinó tanto el poder como el aspecto religioso. Tal como lo señala FERNANDO MAYORGA, colonizar fue sinónimo de poblar, de agrupar fuerzas y de posibilidad de implantación de instituciones y tradiciones españolas en los territorios americanos³³⁹, así el ordenamiento fue el instrumento de control y de dominación de los territorios.

Sin duda, la idea centralista de la administración colonial, se apoya, en principio, en el espíritu de la legislación de Indias. Si bien, dichas normas reflejan el querer de la corona, la aplicación parece ser, en ocasiones, distante de dichos postulados. Por ello, HERRERA ÁNGEL afirma que dentro del ordenamiento colonial hispanoamericano, los parámetros establecidos por la ley distaron mucho de la práctica real y cotidiana de sus pobladores. Es por esto que HERRERA ÁNGEL centra su mirada en las actuaciones, en las prácticas, en las autoridades, para, por su conducto, ubicar los elementos normativos que fueron utilizados por dichos funcionarios y la distancia entre sus decisiones y el texto de la ley³⁴⁰. Un enfoque de estudio histórico en pleno auge en Colombia para el caso del ordenamiento territorial.

³³⁷. VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. Op. cit., p. 52.

³³⁸. ZAMBRANO, Fabio y BERNARD, Oliver. *Ciudad y Territorio. El proceso de doblamiento en Colombia*. Bogotá: Academia de Historia de Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos y Fundación de Estudios Históricos Misión Colombia, 1993. p. 26.

³³⁹. MAYORGA, Fernando. “Lugares de Españoles y pueblos de indios”. En: *Revista Credencial Historia – Municipio*. Bogotá: Credencial, 2002. p. 7.

³⁴⁰. HERRERA ÁNGEL, Martha. “El Corregidor de Indios y las Justicias Indias en la Provincia de Santafe del siglo XVIII”. En: *Politeia. Homenaje a José María Ots Capdequi, exiliado español, antiguo maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Cultura y Derecho 500 años*. Núm. 12. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, 1993. p. 69.

En todo caso, la pretensión centralista se vio aminorada por la diversidad y la geografía loca de América. Por ejemplo, “en los Andes centrales predominó un tipo de ordenamiento espacial de carácter relativamente homogéneo, que reflejó y reforzó el control que tenía el Estado colonial sobre la población”³⁴¹, en tanto que, en el Caribe, predominó la heterogeneidad tanto en las formas de ordenamiento espacial como en el tema de control territorial³⁴². “Esa variedad expresó diferentes niveles de sujeción al control colonial, que iban desde la autonomía política y económica de las comunidades indígenas no sometidas, hasta la fidelidad que se exigía de plazas fuertes como la de la ciudad de Cartagena, sobre las que se apuntaba el control militar del imperio”³⁴³.

Para HERRERA ÁNGEL, la norma por sí sola no pudo transformar de un tajo la realidad geográfica e institucional de los originarios pobladores e incluso de los nuevos pobladores³⁴⁴. Por ello, plantea una hipótesis que señala “que las estructuras de ordenamiento territorial prehispánicas continuaron jugando un papel importante durante el período colonial, tanto allí donde se acogieron y sirvieron de base para establecer las delimitaciones jurisdiccionales, como donde se desconocieron y suplantaron”³⁴⁵.

Al final, encuentro una hibridez de enfoques. Por una parte, la indudable administración centralista y jerárquica, impuesta por la metrópoli en América. Por otra, la construcción de un ordenamiento mestizo; en general, un ordenamiento permeado por los habitantes originales o por los impuestos ya arraigados en el denominado “nuevo mundo”. Sin duda, diversas circunstancias sociales, culturales, políticas y geográficas, relativizaron las intenciones reiteradas del espíritu centralista de la península³⁴⁶. Un tímido acercamiento al viejo derecho colonial, vislumbra una y otra vez, el traslado de instituciones de la metrópoli al continente americano y su correspondiente proceso de mestizaje. Pululan procesos de resistencia indígena y negra, que perduran, incluso hoy, en la organización del territorio en Colombia. Un proceso de mestizaje dado en torno a la necesidad y a la dominación.

³⁴¹. HERRERA ÁNGEL, Marta. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos. Siglo XVIII. Op. cit., p. 79.*

³⁴². *Ibíd.*

³⁴³. *Ibíd.*, p. 80.

³⁴⁴. *Ibíd.*, p. 130.

³⁴⁵. *Ibíd.*, p. 131.

³⁴⁶. Martha HERRERA ÁNGEL, señala al respecto: “Resulta un lugar común el afirmar que dentro del ordenamiento colonial hispanoamericano, los parámetros establecidos por la ley distaron mucho de la práctica real y cotidiana de sus pobladores”. “El corregidor de indios y las justicias indias en la provincia de Santafé siglo XVIII”. *Op. cit.*, p. 69.

2.1.2. *OSCILACIÓN ENTRE CENTRALISMO Y FEDERALISMO. AL FINAL,
LA CONSTANTE ESTRUCTURAL CENTRALISTA*

Desde los tiempos de la independencia, cuando comenzó a concebir la nación que quería fundar, la intelectualidad criolla se enfrentó al hecho apabullante de que más de 80% de su habitantea eran negra, india, mulata y mestiza iletrada, y a que más de tres cuartas partes de su territorio estaban compuestas por llanuras y costas ardientes, llanos y selvas impenetrables. ¿Cómo construir el sentido de lo homogéneo allí donde prevalecía la heterogeneidad más absoluta e inabarcable? ¿Cómo integrar en la noción de ciudadano a esta apabullante y diversa mayoría de pobladores? Y, además, ¿Cómo idealizar una geografía, percibida con profundo recelo y con connotaciones negativas, para convertirla en el lugar único de la patria?

ALFONSO MÚNERA³⁴⁷

La incipiente construcción del Estado Nacional bajo la égida del republicanismo acudió una vez más a la vertiente centralista, muy a pesar de los vientos que corrieron en pro del modelo territorial implementado en el norte.

Por un lado, el enfoque federal argumentado en el “supuesto” desarrollo descentralista³⁴⁸ de la política territorial colonial, en razón, de la distancia entre la metrópoli y las colonias, la incipiente autonomía local forjada, la heterogénea geografía granadina que dio origen a un marcado regionalismo y la influencia del norte; y, por otra, la introducida tendencia centralista, dada en razón de los trescientos años de dominación colonial aunada por el protagonismo que ejerció la Revolución Francesa en los líderes de las nacientes repúblicas. Sin duda, un enfoque “reforzado y modernizado por las reformas de la Ilustración”³⁴⁹.

Es evidente que la tendencia federal ocupó un papel importante en el proceso de construcción del Estado Nacional. Razones geográficas fueron expuestas a su favor, tal como se lee en el siguiente texto de ROBERT LOUIS GILMORE, así:

La conformación geográfica fue de gran importancia en este respecto. El hecho de que la abrumadora mayoría de la población residía en el tercio occidental del país, que lo componen tres elevadas cordilleras andinas y la llanura costera del norte, es significativo. Las comunicaciones entre las provincias eran mantenidas a través de trochas y ríos. Se viajaba a pie, a caballo, por mula, en canoa, o champán. Había una falta de puentes y en la época de las lluvias las trochas eran

³⁴⁷. MÚNERA, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Planeta colombiana, 2005, p. 102 y 103.

³⁴⁸. Expresión utilizada por LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. *Introducción al estudio de la Constitución de Colombia*. *Op. cit.*, p. 100.

³⁴⁹. VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista de América Latina*. *Op. cit.*, p. 141.

virtualmente impasables. Aún hasta 1830 bienes importados por Cartagena demoraban seis meses en llegar a Popayán. Es así que el terreno contribuyó a la dificultad de intercomunicación, y al aislamiento regional y local. Debido al escaso intercambio de población y comercio entre las provincias surgieron tipos regionales de población, rivalidades entre provincias, y sobre todo una adhesión y amor a la localidad y a la provincia, en vez de al virreinato. Fue así que la mayor parte de las familias criollas, versadas en el sistema federal como había sido instituido en los Estados Unidos y buscando mantener la unidad del Virreinato de la Nueva Granada, vio en el federalismo una fuerza de unión que concordaba con la situación topográfica, económica, y política de la nación que estaba por nacer³⁵⁰.

En general, se dio un esfuerzo por “rechazar todo lo español y reemplazarlo por las culturas más atractivas entonces florecientes en Gran Bretaña y Francia”³⁵¹. Como lo afirma FALS BORDA, “Al ganarse la independencia y mirar con malos ojos todo lo español, las autoridades republicanas decidieron copiar lo dispuesto por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia”³⁵². Sin embargo, la impronta española ya estaba arraigada en la cultura institucional latinoamericana.

Si bien la apuesta centralista se funda en la vasta influencia francesa, también es cierto que perviven las instituciones y la ideología colonial. Tal como lo anota LÁZARO MEJÍA, “el espíritu y el orden coloniales”³⁵³ se mantuvieron vigentes hasta muy avanzado el siglo XIX. Imposible dar al traste con trescientos años de dominación y construcción cultural. Es decir, se afirma la indudable influencia de la literatura francesa, “importada de contrabando por las Antillas Francesas”³⁵⁴, pero también la incuestionable preponderancia de la metrópoli³⁵⁵.

En todo caso, la decisión del modelo no estuvo exenta de conflictos, guerras y muertes. Aunque el proceso republicano denigró y excluyó, en principio, a la mayoría de las instituciones coloniales que rigieron el territorio durante trescientos años, la forma de administración central pervivió y varias de sus

³⁵⁰. GILMORE, Robert Louis. *El Federalismo en Colombia. 1810 - 1858*. Santafé de Bogotá: Coedición Sociedad Santanderista de Colombia - Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 3 y 4.

³⁵¹. *Ibíd.*, p. 23.

³⁵². FALS BORDA, Orlando. *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y Siglo Editores, 1988, p. 28.

³⁵³. MEJÍA ARANGO, Lázaro. *Los radicales. Historia Política del radicalismo del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 19.

³⁵⁴. MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en policía. Una contralectura de los orígenes del Derecho Administrativo colombiano*. *Op. cit.*, p. 61.

³⁵⁵. *Ibíd.*

instituciones subsistieron durante buena parte del siglo XIX e incluso hoy tienen un lugar en la organización territorial colombiana³⁵⁶.

Al final, dicha apuesta centralista es excluyente y eurocéntrica, tal como lo afirma ALFONSO MÚNERA:

La imposibilidad de resolver estas tensiones, con las herramientas de una ideología profundamente señorial, heredada de la colonia, y fortalecida por los discursos eurocéntricos y racistas que llegaban de Europa, dominantes no sólo en Colombia, sino en toda la Latinoamérica del siglo XIX, llevó a las clases altas criollas a la construcción de un modelo de nación excluyente, que dejaba por fuera a la inmensa mayoría de sus habitantes, que les negaba por tanto a éstos el ejercicio de los más elementales derechos de la ciudadanía y que imaginaba su geografía como constituida por fragmentos, gobernados por una jerarquía que asignaba lugares de predominio a unos territorios sobre otros y que, más grave aún, convertía esas tres cuartas partes de su extensión total en espacios marginales y no aptos para la construcción de la nación, y no sólo por las características del suelo y de su clima, sino también por la supuesta pésima calidad de sus habitantes³⁵⁷.

Muy a pesar de existir sustentaciones válidas para la aplicación del modelo federal, en razón de la heterogeneidad del territorio colombiano, las regiones geográficas distantes y disímiles tanto histórica como culturalmente y los tímidos espíritus autonómicos surgidos en la institución del cabildo colonial, su agonía fue pronta en la primera etapa del siglo XIX. Sin duda, el inicio de la vida republicana y constitucional para el Estado colombiano, se caracterizó por ser el escenario donde se batieron los dos modelos clásicos de formas de Estado.

Es evidente que los líderes criollos dudaron permanentemente en determinar el modelo territorial conveniente para la construcción del Estado Nacional. Argumentos a favor del modelo centralista o unitario y argumentos a favor del modelo federal llevaron incluso a guerras civiles durante la primera década de la independencia y al debilitamiento político de la naciente república, convirtiéndola en presa fácil de los espíritus de reconquista por parte del poder español.

Tanto el centralismo como la opción federal fueron reinventados en América Latina bajo el influjo de la Revolución Francesa, el pensamiento filosófico y político liberal construido por Europa desde el siglo XVII y la Revolución de Estados Unidos, junto con su Constitución de Filadelfia (1787). Éstos hechos alimentaron ideológicamente el proceso de la emancipación³⁵⁸, reinención que

³⁵⁶. Los resguardos, los palenques o pueblos de negros, la figura municipal y el cabildo. Entre otras.

³⁵⁷. MÚNERA, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano. Op. cit.*, p. 103.

³⁵⁸. Señala Luis VILLAR BORDA: "Sería, sin embargo, erróneo pensar que las ideas liberales en América nacieron sólo de la influencia francesa, pues desde el comienzo mismo de la conquista se hacen sentir a través

dio lugar a híbridos territoriales aún vigentes en la actualidad constitucional latinoamericana.

En mi criterio, nuevamente una hibridez de influencias y de mestizaje construyó el ordenamiento territorial del siglo XIX. Una decisión influenciada por los trescientos años de dominación colonial, el mestizaje de las instituciones coloniales con las autóctonas y negras y la indudable influencia norteamericana y europea francesa. Además de unos hechos que sobredimensionaron el poder de los habitantes de los Andes: el decaimiento de Cartagena durante el proceso de reconquista española, las distancias geográficas y los apetitos regionales. Todos ellos condujeron a un escenario en donde lo central se impuso en aras de la construcción del débil Estado Nacional.

Así, superadas las primeras vacilaciones territoriales, se asume al centralismo como forma de Estado. A partir del año 1819 se perfila el modelo unitario centralista en Colombia. La Ley Fundamental de la República de Colombia de fecha 17 de diciembre de 1819 dividió el territorio en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca³⁵⁹.

En la misma línea se inventó la Constitución Política de 1821, texto que ha irradiado buena parte de los textos constitucionales colombianos. Ésta determinó que el territorio de la República de Colombia era el comprendido por el Antiguo Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela, dividiéndolo en departamentos, los departamentos en provincias, las provincias en cantones, y los cantones en parroquias. Sobre dicha Constitución, LUIS VILLAR BORDA, anotó:

En 1821 (Constitución de Cúcuta) se dispuso sobre la administración de las provincias y cantones que tendrían a su cabeza un gobernador, bajo la dependencia del intendente del Departamento, o sea, se siguió el sistema francés con un criterio bastante centralizador, dejando la organización de los municipios a las disposiciones de la ley. Sin embargo, se conservaba un cierto grado de autonomía³⁶⁰.

Con dicha Constitución se inició el proceso de generalización y unificación del régimen de las entidades territoriales que predomina, con algunas

de las voces del humanismo español, pudiéndose aseverar, como lo ha demostrado abundantemente SILVIO ZAVALA, que el liberalismo nace en nuestro Continente al contacto del Nuevo Mundo con la cultura Europea. En la corriente de pensadores que se oponen a la arbitrariedad y violencia de los conquistadores, está ya presente la idea de libertad, lo que le da al liberalismo una raíz mucho más profunda de lo que pretenden quienes lo atribuyen a una simple importación de modelo extraños". En: VILLAR BORDA, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986. p. 96.

³⁵⁹. Cfr. el análisis de los textos constitucionales en el libro *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, RESTREPO PIEDRAHITA, C. (comp.), Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita – Universidad Externado de Colombia, 1995.

³⁶⁰. VILLAR BORDA, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. Op. cit., p. 98.

excepciones, hasta la fecha en Colombia³⁶¹. Al respecto, SANDRA MORELLI afirma que el modelo de administración francés aparece claramente identificable en este ordenamiento: “Así, el intendente, el prefecto y el alcalde previstos en la Constitución de este año se articulan entre sí sobre la base de una relación de supra-subordinación, lo que determina una estructura centralizada, fácilmente controlable”³⁶².

En la misma perspectiva, aparece la Constitución Política de 1830, la cual ratificó el modelo unitario y señaló la misma división territorial entre departamentos, provincias, cantones y parroquias. Una Constitución que, en criterio de VILLAR BORDA, suprimió el concepto de autonomía municipal y en su reemplazo estableció un sistema vertical y jerarquizado de funcionarios dependientes del poder ejecutivo central³⁶³.

Luego, aparece la Constitución de 1832, la cual frustra el sueño bolivariano de integración: “Del Estado de la Nueva Granada”. En general, una constitución centralista que señaló como divisiones político-administrativas a las provincias, las cuales a su vez se dividieron en cantones y estos en distritos parroquiales. Un texto que siguió los lineamientos y principios de la Constitución de 1821.

JANE RAUSCH señala que entre 1832 y 1836 el Congreso ajustó quince veces las fronteras internas de las provincias, si bien en un momento dado el Estado se encontraba dividido en 35 provincias, “la tendencia general era que las regiones andinas, la más densamente pobladas, aumentaran su preeminencia, mientras que las tierras bajas, menos pobladas declinaban”³⁶⁴. Un efecto lógico de la tendencia centralista excluyente tratada y explicada, desde la geografía, tanto por ALFONSO MÚNERA³⁶⁵ como por JANE RAUSCH³⁶⁶.

³⁶¹. Se conserva la institución de los cabildos o las municipalidades, eso sí, su número, límites y atribuciones bajo la potestad legislativa del Congreso, característica propia de los modelos unitarios. Sobre dicha etapa, SANDRA MORELLI, afirma: “La primera ley fue del 8 de octubre de 1821, “Sobre organización y régimen político de los departamentos, provincias y cantones en que se divide la República”. En los cantones –equivalentes a los municipios– se instituyó además de un órgano colegiado, el cabildo, de origen electoral y dos alcaldes. Tal organización se aleja del modelo post-revolucionario francés y presenta elementos de identificación con el sistema colonial de multiplicidad de alcaldes”. MORELLI, Sandra. *La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991. p. 38.

³⁶². *Ibíd.*, p. 180.

³⁶³. El artículo 120 de esa Constitución dispone que el prefecto es el Gobierno superior en cada departamento, designado por el jefe del ejecutivo, quien a su vez designa al gobernador de provincia, de quien dependen los empleados que rigen los cantones. Esa Carta, que estaba destinada a la Gran Colombia prácticamente no tuvo vigencia por los acontecimientos políticos desgraciados que condujeron a la disolución del sueño bolivariano. VILLAR BORDA, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. *Op. cit.*, p. 98.

³⁶⁴. RAUSCH, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Medellín: Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, 2003, p. 15.

³⁶⁵. MÚNERA, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. *Op. cit.*

³⁶⁶. RAUSCH, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. *Op. cit.*

CAPÍTULO 3

EL MODELO TERRITORIAL UNITARIO DE 1991. VISTO DESDE EL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

Hay un problema serio y es que los departamentos de Colombia han sido hechos de manera arbitraria; ¿por qué?, porque no han obedecido a determinantes geopolíticos, económicos, sociológicos sino a intereses electorales. Entonces, se han roto unidades, así podríamos llamarlas “unidades de destrucción” como pasó con el viejo Caldas. Allí se crearon tres entidades que a la hora de la verdad deberían ser una región; eso que se fraccionó debería volverse a mezclar, por supuesto, respetando la autonomía territorial lograda.

Entrevista con Luis Villar Borda, 2008

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. 3.1 LOS VAIVENES DE LA FIGURA DEPARTAMENTAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. 3.1.1 Apertura, descentralización y privatización (1991 – 1994). 3.1.2 Un toque social a las políticas públicas neoliberales de la descentralización (1994 – 1998). 3.1.3 Ajuste estructural, control fiscal y políticas territoriales (1998 – 2002). 3.1.4 Seguridad democrática, sostenimiento de políticas de ajuste estructural y territorio (2002 – 2006). 3.1.5 Seguridad democrática, consejos comunitarios y políticas de sostenimiento fiscal (2006 - 2010). 3.2 NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO: COMPETENCIAS, RECURSOS Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO. 3.2.1 Filosofía del modelo territorial de 1991 en materia de distribución de competencias. 3.2.2 Del abandono a la sobrecarga competencial. 3.2.3 Mercado vs. competencias 3.2.4 Más competencias y nuevo ajuste fiscal. 3.2.5 Percepción social y política en torno del tema competencial y el recorte a las transferencias intergubernamentales. 3.2.6 Agotamiento de la descentralización, competencias y Estado Social de Derecho.

INTRODUCCIÓN

Tal como se ha señalado, el departamento constituye en la actualidad el único nivel intermedio de gobierno en Colombia. La región, su principal competidora, fue insertada en el texto Constitucional, sin éxito alguno y con pocas probabilidades de desarrollo, conforme se perfila en la Ley 1454 de 2011. Al final, se trata de una mera “competencia” entre nombres o títulos de entidades territoriales, rivalidades sin fundamento, en tanto se encuentran

sometidas a los mismos alcances de la frágil descentralización colombiana y a los precarios derechos de que son titulares éstas dentro del contexto del Estado unitario.

Las instituciones territoriales fueron delineadas con base en la carga centralista que identifica la organización del territorio en Colombia, solamente comprensible a la luz del derecho comparado, el cual permite entender las dificultades que tienen los modelos unitarios a la hora de impulsar los procesos de regionalización o de profundización de la descentralización y del fortalecimiento de sus niveles intermedios de gobierno.

En los últimos años y ante la imposible construcción de la figura regional, tanto políticos y académicos como juristas vuelcan su mirada sobre el departamento, un interés que se puede percibir en la proyección y el tratamiento dado por los gobiernos de turno luego de la constituyente de 1991. ¿Marchitamiento, impulso, mero instrumento del modelo de desarrollo y de la política de reestructuración del Estado o actor fundamental del proceso de descentralización?

En todo caso, el departamento ha estado en la agenda de cada uno de los programas y planes de los gobiernos que han ostentado el poder desde 1991, ya sea como actor principal, secundario o incluso en calidad de relegado. Sin duda, dicha entidad territorial ha vivido a merced de los vaivenes de la descentralización implementada en América Latina desde la década de los años ochenta, de los enfoques desarrollistas, de la globalización, del capitalismo y de las imposiciones y presiones políticas, jurídicas y económicas tanto nacionales como internacionales.

Una institución bastante frágil y desahuciada por el titubeo y la falta de claridad del constituyente de 1991, lo que sin dudas, le ha impedido cumplir su papel de bisagra articuladora entre la nación y la entidad municipal; en palabras de Augusto Hernández Becerra, “la Constitución de 1991 hizo del departamento una pobre definición, producto de una rara combinación de espíritu continuista y de resignación a su progresivo debilitamiento político y administrativo”⁵⁷². Otros, a pesar del débil texto constitucional, consideran que dicha institución puede erigirse como el nivel intermedio de gobierno que necesita Colombia a partir de los elementos básicos dotados por el constituyente, eso sí, con la voluntad política indispensable para impulsarla y orientarla⁵⁷³.

⁵⁷². HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI”, *Op. cit.*, p. 209.

⁵⁷³. MALDONADO, Alberto. “Las competencias de los departamentos en Colombia. Análisis de la situación actual y propuestas”. En: JUVINAO DAZA, Mario y BERNAL IZQUIERDO, Reinaldo (Comp). *Reflexiones de la administración pública*. Bogotá, D.C.: Escuela Superior de la Administración Pública – Maestría en Administración Pública, 2002, pp. 75-113.

Es evidente que una mirada apresurada de la Constitución da cuenta de la existencia de dos niveles intermedios de gobierno, uno con trayectoria histórica pero escuetamente proyectado y otro meramente invocado, esto es, “la figura regional” con arraigo geográfico y sociológico pero presa de dificultades políticas, administrativas e incluso económicas.

Por lo anterior, es necesario observar el tratamiento dado al nivel intermedio de gobierno por cada uno de los gobiernos encargados de desarrollar la Constitución Política de 1991, eso sí, sin descuidar que dicho tratamiento estuvo ligado a los conceptos de neoliberalismo, apertura, flexibilización, ajuste estructural y privatización⁵⁷⁴, conceptos que han inspirado las políticas y la legislación que ha intervenido dicho nivel de gobierno a lo largo de veinte años.

3.1. LOS VAIVENES DE LA FIGURA DEPARTAMENTAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La constante unitaria del modelo territorial colombiano y la carga centralista que lo caracteriza también se pueden observar desde el tratamiento institucional dado al nivel intermedio de gobierno, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991.

3.1.1. APERTURA, DESCENTRALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN (1991 – 1994)

Las políticas o estrategias de desarrollo han delineado el proceso de descentralización y el modelo territorial en Colombia⁵⁷⁵. Así por ejemplo, el gobierno de Gaviria Trujillo presentó el plan de desarrollo, denominado la “Revolución Pacífica”, correspondiente a los años 1990 y 1994. Una propuesta que estuvo orientada a la transferencia de poderes, activos, funciones y legitimidad del Estado al mercado, tal como lo anota DARÍO RESTREPO⁵⁷⁶. Afirmación apoyada en la introducción del plan de desarrollo impulsado por este gobierno:

El diseño de un nuevo modelo de desarrollo económico y político, que el país demanda, requiere de un Estado eficiente y muy ligado a la vida de los ciudadanos.

⁵⁷⁴. Jean-François JOLLY anota que “a cada lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio”. JOLLY, Jean-François. “Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas”. En: CUERVO, Jorge Iván y otros. *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 294.

⁵⁷⁵. MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 29.

⁵⁷⁶. RESTREPO, Darío I. “Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia”. *Op. cit.*, p. 373.

Ello obliga a un diseño de las instituciones públicas y de las funciones que podrían desarrollar con más eficacia el Estado central y los diversos entes territoriales. La viabilidad de cualquier plan o modelo de desarrollo depende de la funcionalidad de las instituciones, públicas y privadas, que lo soportan. Por ello, uno de los vértices del plan de apertura económica y política es, sin duda, la apertura regional⁵⁷⁷.

Así, Colombia, harta del Estado proteccionista, estatista y dirigista, apuntó, hacia la apertura económica, la descentralización y el protagonismo del sector privado. Esto explica el alcance de la expresión “descentralización” durante esta etapa que se traduce, entre otros aspectos, en la política dada a los servicios públicos a través de la Ley 142 de 1994 y la extensión al mercado de la seguridad social mediante la implementación de la Ley 100 de 1993.

La frase: “uno de los vértices del plan de apertura económica y política, es, sin duda, la apertura regional”⁵⁷⁸, puede explicar la orientación ideológica del plan de desarrollo de Gaviria Trujillo (1991) inspirado, como lo señala EDGARD MONCAYO JIMÉNEZ, en “el Consenso de Washington y en la reforma política del Estado colombiano”⁵⁷⁹.

La orientación del gobierno de GAVIRIA TRUJILLO dirigió el tema territorial bajo una lógica articuladora e integral de las diversas instancias de gobierno, esto es, que se otorgó igual importancia tanto a lo nacional y lo departamental como a lo local, de tal forma, que el exceso en uno de estos niveles hubiese podido desequilibrar la balanza territorial.

Asimismo, se observan en el plan justificaciones teóricas del modelo de descentralización en el denominado “federalismo fiscal” y la inclusión de dos términos que aún hoy no se han desarrollado en la legislación territorial, esto es, gradualidad y flexibilidad, escudados en razón de las abismales diferencias regionales.

Tres aspectos constituyen el eje de la propuesta del Presidente Gaviria Trujillo en el tema territorial; en primer lugar, el asunto de la distribución de competencias y la correspondiente ponderación del proceso con las políticas macroeconómicas del Estado; en segundo lugar, el tema fiscal o de los recursos tanto endógenos como exógenos; y, en tercer lugar, el tema del ajuste institucional.

⁵⁷⁷. COLOMBIA. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994*. Departamento Nacional de Planeación: Santafé de Bogotá, 1991, p. 507.

⁵⁷⁸. *Ibíd.*, p. 507.

⁵⁷⁹. MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 72.

Con relación al primero, señala el documento que la adecuación del Estado implica la reordenación “eficiente” del tema de funciones de los diversos niveles de gobierno, además del traslado de varias de ellas al sector privado para efectos de eficacia⁵⁸⁰. Ante la descarga del Estado centro, éste debe caracterizarse por la dirección, planeación y control de los diversos sectores transferidos; además, por la responsabilidad de sujetar el proceso al cumplimiento de unas metas concretas por parte de los diversos niveles de gobierno con miras a incentivar la buena administración territorial para disminuir la pereza fiscal y la corrupción⁵⁸¹.

Por su parte, un nivel intermedio de gobierno dedicado a la formulación de políticas en su espacio territorial, a la planeación, a la prestación de servicios y la ejecución de obras cuya escala sobrepase el nivel local, al asesoramiento, coordinación y la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad:

Las administraciones departamentales presentan ventajas en la prestación de servicios no circunscritos al ámbito municipal, cuando las economías de aglomeración indican una escala de operación mayor a la que sería posible en el municipio⁵⁸².

Desde esta perspectiva el departamento debe asumir competencias en materia de asesoría, capacitación, prestación de servicios de alcance departamental, distribución de recursos, concurrencia y subsidiariedad, dejando así la carga más importante en manos del nivel local, siempre y cuando éste cumpla con las condiciones de infraestructura y recursos necesarios para llevar a cabo las tareas. Al final, una política que se ha sostenido, desde el punto de vista legal, y que llevó a la implementación de la denominada figura de la certificación.

Con relación a los principios de concurrencia y subsidiariedad el plan anotó que los departamentos:

Podrían ser instancias temporales de prestación de servicios y desempeño de funciones de carácter municipal, mientras las entidades correspondientes

⁵⁸⁰. COLOMBIA. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994. Op. cit.*, p. 520.

⁵⁸¹. En resumen, un Estado centro dedicado al establecimiento de lineamientos y políticas, al recaudo y administración de los impuestos del orden nacional y a su correspondiente distribución con el fin de garantizar la prestación de los servicios sociales básicos de salud y educación, así como el establecimiento del marco general para la intervención del sector privado en la prestación de servicios públicos en todos los niveles de gobierno. *Ibíd.*, p. 521.

⁵⁸². *Ibíd.*, p. 524.

(municipios y provincias) adquieren las condiciones requeridas para asumir sus responsabilidades⁵⁸³.

En materia de descentralización fiscal, el plan es reiterativo al señalar que descentralización sin recursos es un fracaso, pero más aún, descentralización sin recursos propios. Con relación a las transferencias, la política gavirista, estuvo ligada a la orientación del Constituyente de 1991, es decir, que reitera que éstas deben estar vinculadas a los ingresos corrientes de la Nación. Insiste en el papel del situado fiscal orientado a cubrir los servicios de educación y salud y el papel de las transferencias municipales en los temas de inversión en áreas sociales y prioritarias⁵⁸⁴.

Sobre el tema del ajuste institucional se plantearon dos estrategias: por un lado, la gradualidad del proceso y, por el otro, el fortalecimiento del desarrollo institucional. La gradualidad en razón de la heterogeneidad territorial, su correspondiente complejidad y asunción de ritmos.

Las siguientes palabras de Fabio E. Velásquez resumen el enfoque de los cuatros años de intervención territorial del gobierno de Gaviria Trujillo:

La modernización parece significar algo diferente a la hora actual, a saber, estructurar un Estado ágil, menos interventor y más regulador, menos centralizado, más comprometido con las nuevas tendencias de la economía mundial, más dispuesto a enfrentar los problemas del desarrollo desde los entes periféricos y en interacción con el sector privado y más abierto a la iniciativa y a la participación de la sociedad en la gestión del bienestar. Las palabras clave no son ya secularización, intervención o planificación sino descentralización, privatización, regulación y participación⁵⁸⁵.

El período de Gaviria Trujillo finaliza, tal como lo relata EDGARD MONCAYO⁵⁸⁶, con el fortalecimiento de las transferencias fiscales, del fondo de regalías y del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales; la implementación de la elección popular de gobernadores; la asignación a los municipios de funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental y la

⁵⁸³. Colombia. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994. Op. cit.*, p. 522.

⁵⁸⁴. Se fortalecen las transferencias hacia los servicios sociales básicos para que la asignación de los recursos recaudados por la nación se traduzca en mayores beneficios sociales (...). Toda transferencia de recursos del nivel nacional al territorial implicará el traslado simultáneo de funciones y responsabilidades (...). Las transferencias deberán inducir el aumento en las coberturas en la prestación de los servicios para garantizar mayor calidad y eficiencia. Con este fin la Constitución definió que se establecerán condiciones a las mismas por vía legal. *Ibíd.*, p. 528.

⁵⁸⁵. VELÁSQUEZ, Fabio E. "Descentralización y Modernización del Estado en Colombia: Balance de una Experiencia". [en línea]: http://www.ucentral.edu.co/NOMADAS/nunme-ante/1-5/nomadas_03/revista_numero_3_art02_descentralizacion_y_modernizacion.pdf, p. 4. Recuperado el 14 de diciembre de 2009.

⁵⁸⁶. MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia. Op. cit.*, pp. 75 y 76.

provisión de servicios públicos; avances en materia de descentralización en los sectores de agua potable, educación y salud (Leyes 60 de 1993, 115 de 1994, 90 de 1993 y 100 de 1993); la creación del Sistema Nacional de Cofinanciación (Decreto 2132 de 1992); la institucionalización del Sistema Nacional del Medio Ambiente (Ley 99 de 1993), la reglamentación de los espacios de participación política (Leyes 131 y 134 de 1994); las modalidades de participación ciudadana en los procesos de planeación, la creación del Sistema Nacional de Planeación y del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, además de una propuesta de regionalización, aún hoy inédita, elaborada por la primera Comisión de Ordenamiento Territorial.

3.1.2. *UN TOQUE SOCIAL A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NEOLIBERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN (1994 –1998)*

Las siguientes administraciones fueron denominadas, por Darío Restrepo, como “gobiernos de la recentralización”⁵⁸⁷. Pocos réditos se otorgan en materia de descentralización al gobierno del Presidente Ernesto Samper entre los años 1994 – 1998⁵⁸⁸.

En general, una administración perdida, conforme lo anota Darío Restrepo, en tanto estuvo dedicada a su defensa y legitimación como consecuencia de la presunta intromisión de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial. A pesar de ello, se resalta su inicial defensa a la Federación de alcaldes, el apoyo a los sectores populares y de provincia, el posicionamiento de los mandatarios territoriales y la defensa ciudadana del gasto público social descentralizado, a tal punto, que el imaginario social identificó a los amigos del Presidente con la defensa de los intereses nacionales y del gasto público descentralizado y a los enemigos de éste con los intereses norteamericanos y la globalización⁵⁸⁹. En el mismo sentido, EDGARD MONCAYO JIMÉNEZ⁵⁹⁰ considera que en dicho cuatrienio se lograron progresos en la descentralización de los servicios de salud y educación, el impulso de una política regional construida a partir de criterios de equidad, una política sectorial de ciudades y ciudadanía, la aprobación de la Ley 388 de 1997, la vinculación del tema territorial con el tema de competitividad y la expedición del régimen especial de zonas de frontera mediante la Ley 191 de 1995.

⁵⁸⁷. RESTREPO, Darío I. “Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia”. *Op. cit.*, p. 377.

⁵⁸⁸. *Ibíd.*

⁵⁸⁹. *Ibíd.*, p. 377 y 378.

⁵⁹⁰. MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia. Op. cit.*, pp. 85 y 86.

Samper Pizano asume su gobierno en pleno proceso de transición propiciado por la Constitución Política de 1991 y el plan de desarrollo de César Gaviria. Cuatro años fueron insuficientes para desarrollar las políticas de la “Revolución Pacífica”. Entonces, el programa descentralizador estuvo dirigido a prolongar y desarrollar las nacientes políticas, eso sí, bajo un matiz social, que de forma reiterada se lee en el plan titulado *El salto Social*⁵⁹¹, así:

“Un modelo que sin despreciar el valor indicativo del mercado, tampoco renuncie a la función correctiva de un buen gobierno, más transparente, más eficiente y más descentralizado (...) Es mi firme decisión que, durante mi gobierno la política social no sea la hermana menor de la política económica, el subproducto de ella”⁵⁹².

Bajo una escritura más programática que técnica, el documento reconoce la necesaria descentralización y el desarrollo de las políticas implementadas, entre otras, por la Ley 60 de 1993. Para el gobierno de Samper Pizano el reto estuvo dado en constituir un modelo alternativo de desarrollo, diferente tanto del esquema proteccionista e intervencionista clásico de los años 70 como del modelo neoliberal que erróneamente ha confiado en la capacidad del mercado para corregir los desequilibrios económicos sociales. Así las cosas, la propuesta de Samper Pizano se dirigió a cuatro campos específicos, sin dejar de lado los efectos de la apertura económica. En primer lugar, un énfasis en el desarrollo social; en segundo lugar, el impulso de la internacionalización de la economía; en tercer lugar, la construcción de un desarrollo sostenible; y en cuarto lugar, la consolidación de una estructura más descentralizada y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social.

Sostuvo los criterios de distribución competencial dados durante el gobierno de Gaviria Trujillo, eso sí, bajo la construcción de programas de apoyo, seguimiento y evaluación. Planteó la ejecución del Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales⁵⁹³. A su vez, sugirió el fortalecimiento de la capacidad de gestión y del sistema de financiamiento de las Entidades Territoriales en un intento por asegurar que los departamentos y los municipios contaran con las herramientas y recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y competencias. Una propuesta que, según Fabio E. Velásquez, pretendía ser más flexible que la ejecutada por el Presidente Gaviria Trujillo, en tanto procuró adaptar la entrega

⁵⁹¹. COLOMBIA. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *El Salto Social. Plan de Desarrollo. 1994 - 1998*. [en línea]: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf. Recuperado el 19 de diciembre de 2009.

⁵⁹². *Ibíd.*

⁵⁹³. El cual estuvo a cargo de las Oficinas de Planeación Departamental con el apoyo de la Consejería para el Desarrollo Institucional, las Universidades regionales y el Plan Pacífico, y que entre sus fines contempló la activa participación de los departamentos en la asesoría y asistencia técnica a los municipios. VELÁSQUEZ, Fabio E. “Descentralización y Modernización del Estado en Colombia: Balance de una Experiencia”. [en línea]. *Op. cit.*

de competencias y recursos, en razón de la capacidad real de cada ente territorial y el fortalecimiento institucional de los diversos niveles de gobierno⁵⁹⁴.

También sugirió la transformación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior⁵⁹⁵, designándolo como el coordinador de las relaciones entre las diversas entidades territoriales⁵⁹⁶ e impulsor del fortalecimiento del departamento como instancia constitucionalmente llamada a la coordinación de los procesos de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y como “planificador del desarrollo económico, social y ambiental de su jurisdicción”⁵⁹⁷.

En materia fiscal se planteó la necesidad del fortalecimiento de los ingresos propios de las entidades territoriales y del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Financiamiento Territorial⁵⁹⁸. Para ello, el Gobierno promovió una nueva reforma tributaria que se concretó en la Ley 223 de diciembre de 1995, por medio de la cual se autorizó la retención en la fuente para el impuesto de ventas, se otorgó una nueva amnistía tributaria y se aumentó la tarifa del impuesto sobre las ventas. Asimismo, se creó el Fondo Nacional Ambiental, Fonam⁵⁹⁹, fortaleciendo el sistema nacional de cofinanciamiento y se crearon a nivel departamental los fondos mixtos para la promoción de la cultura⁶⁰⁰.

Una frase extraída del plan titulado *El salto Social* (1994 – 1998), puede explicar la evasión del tema de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, abordado desde la administración del Presidente Gaviria Trujillo, en general, una frase que señala que la importancia del modelo no está dada en la disminución urgente del Estado y por lo tanto, la necesaria descentralización e incluso privatización de funciones, sino en el mejoramiento de las instituciones de gobierno: “El dilema no es más o menos Estado sino mejor o peor Estado”⁶⁰¹.

Al final, culmina dicho período con el inicio de una política de ajuste fiscal para las entidades territoriales, pronunciamientos en contra de las “generosas”

⁵⁹⁴. Ibíd.

⁵⁹⁵. La Ley 199 de 1995 transformó el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior con funciones de formular y adoptar las políticas correspondientes a las siguientes materias: el ordenamiento y la autonomía territorial; las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional.

⁵⁹⁶. COLOMBIA. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *El Salto Social. Plan de Desarrollo. 1994 - 1998*. [en línea]. *Op. cit.*

⁵⁹⁷. Ibíd.

⁵⁹⁸. Ibíd.

⁵⁹⁹. Decreto 1602 de 1996.

⁶⁰⁰. Decreto Reglamentario 1493 de 1998.

⁶⁰¹. COLOMBIA. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *El Salto Social. Plan de Desarrollo. 1994 - 1998*. [en línea]. *Op. cit.*

transferencias intergubernamentales e, igualmente, la implementación de controles a la capacidad de endeudamiento local y convenios de desempeño.

3.1.3. AJUSTE ESTRUCTURAL, CONTROL FISCAL Y POLÍTICAS TERRITORIALES (1998 – 2002)

Los argumentos esgrimidos al final del gobierno de Samper Pizano frente a la generosidad de las transferencias intergubernamentales y el desbordamiento del gasto público, fueron el soporte, entre otros aspectos, para la construcción del denominado plan de desarrollo *Cambio para Construir la Paz* del Gobierno Pastrana Arango 1998 – 2002. Una propuesta frustrada desde el punto de vista formal por la declaratoria de inexecutable de la ley del plan y del decreto reglamentario que pretendió ponerlo en vigencia⁶⁰², a pesar de convertirse en la práctica en la carta de navegación y el soporte ideológico del gobierno.

Alrededor del término “paz” se construyó toda la propuesta programática vinculada en torno a cuatro estrategias básicas: adecuación de la estructura política y de gobierno, descentralización, consolidación del desarrollo y reactivación de la producción⁶⁰³.

Siete años de aplicación de la Constitución Política de 1991 y de dos planes de desarrollo iluminados principalmente por el enfoque del gobierno del Presidente Gaviria Trujillo y la mera inclusión del término “social” por parte del gobierno del Presidente Samper Pizano, dieron lugar a una tercera propuesta que se apartó del espíritu del constituyente de 1991 y que, en mi concepto, aún perdura e impulsa las políticas territoriales que hoy se vislumbran y en las diversas orientaciones fiscalistas dadas en torno a la descentralización.

Si bien, el documento se aparta del modelo de desarrollo implementado por la Constitución Política de 1991, tal como se observa, en el siguiente texto:

El modelo de desarrollo social imperante en el país no es viable. No lo es porque no se han logrado superar las condiciones de inequidad y pobreza. Por el contrario, éstas se han mantenido. El modelo ha propiciado un ordenamiento basado en la exclusión social, que niega oportunidades a hogares y personas para realizar plenamente su potencial humano, frente a un conjunto de bienes y servicios que el desarrollo y la tecnología ponen a su alcance⁶⁰⁴.

También es cierto que se construye una propuesta de la mano del acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional, que significó la aplicación

⁶⁰². ESTRADA, Alexei Julio. “La planeación económica en la Jurisprudencia Constitucional”. En: *Constitución de 1991 y planeación en Colombia. Balance y Perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 14.

⁶⁰³. COLOMBIA. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002. *Cambio para Construir la Paz*. Bogotá, D.C.: DPN, pp. 14 y 15.

⁶⁰⁴. *Ibíd.*, p. 192.

de las siguientes medidas relacionadas con el tema de la descentralización: racionalización tributaria nacional, modificaciones al régimen tributario, creación del Fondo Pensional Territorial, fijación del régimen propio del monopolio rentístico de juegos de azar, reformas a la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1222 de 1986 en lo atinente al tema de la financiación territorial, racionalización del gasto público, modificación a la ley 30 de 1992, reforma a los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política y medidas destinadas a reducir el crecimiento del gasto público⁶⁰⁵.

La descentralización se constituyó en una de las grandes estrategias del plan del gobierno de Pastrana Arango, eso sí, bien controlada, fiscalizada y orientada mediante la implementación de un paquete de políticas destinadas a terminar con varios de los engendros propiciados bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991, como se lee en el siguiente texto:

La debilidad del actual modelo de ordenamiento territorial en Colombia se refleja en la baja gobernabilidad; ilegitimidad y ausencia del Estado en algunos puntos de la geografía nacional; violencia regional y local; uso inadecuado de los recursos; deterioro ambiental; marginalidad de los territorios y sectores sociales; confusión y duplicidad de funciones entre entidades y clases del Estado; falta de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de las regiones y de los territorios indígenas. Por falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial se ha expedido un sinnúmero de normas legales que tratan aspectos aislados sobre el tema, generando con ello una disparidad de criterios que dificulta la gestión del sector público y limita el proceso de descentralización⁶⁰⁶.

Sobre el enfoque meramente técnico y económico de la descentralización llevada a cabo durante el gobierno de Pastrana Arango, Estrada Álvarez anota:

El carácter –en apariencia– marcadamente técnico de tales reformas, centrado en buena medida alrededor del debate sobre la situación de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto público, se ha constituido en un velo que pareciera invisibilizar los propósitos políticos de mediano y largo plazo del proyecto neoliberal⁶⁰⁷.

Bajo estos enfoques, se comienza a clamar por una LOOT y por la implementación de una legislación marcada por los principios de heterogeneidad, flexibilidad, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local⁶⁰⁸. Una

^{605.} Ibíd., p. 585.

^{606.} Ibíd., p. 169.

^{607.} ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2002. p. 21.

^{608.} COLOMBIA. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002. Cambio para Construir la Paz. Op. cit.*

respuesta a la rigidez que caracterizó la Ley 60 de 1993 y el fracaso de la LOOT que para la época ya era un hecho notorio que ni siquiera esta administración logró contrarrestar.

Se impulsó, entonces, un ordenamiento territorial diseñado a través de una nueva distribución de competencias⁶⁰⁹ y la correspondiente reforma al sistema de transferencias; transformaciones logradas mediante el Acto Legislativo No 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. En el proceso de reformulación del esquema de competencias, se insistió en la necesidad de erradicar la duplicidad de funciones, de reducir la ineficiencia en el gasto público, de aprovechar las ventajas competitivas de cada ente, y de adoptar un sistema gradual de asignación de competencias⁶¹⁰.

Reaparece el tema de la región y de las provincias no sólo como unidades político-administrativas sino como sujetos fundamentales para el crecimiento y desarrollo económico y social. Entre otras, se exponen las siguientes razones:

Primero, el crecimiento tiene una dinámica que es más regional que local o nacional; segundo, el regional es el espacio donde más fácilmente puede congregarse la sociedad civil alrededor de planes y proyectos de interés colectivo; y tercero, la región es la escala óptima de muchas actividades y organizaciones sociales de fin común. Más allá de la definición de fronteras el aspecto fundamental del ordenamiento territorial es el reconocimiento de la autonomía y de la responsabilidad regional. Esto también es esencial para recuperar la estabilidad fiscal de largo plazo imprescindible para el crecimiento económico sostenido. En este contexto el papel de la nación debe ser proveer una estrategia global de articulación de dinámicas regionales⁶¹¹.

Por ello, la política regional del gobierno de Pastrana Arango adopta los instrumentos de política regional de segunda generación, tal como lo señala EDGARD MONCAYO JIMÉNEZ⁶¹², utilizados a lo largo de la década de los años noventa en Colombia, esto es:

Sistemas regionales de renovación tecnológica, centros regionales de productividad e incubadoras de empresas, comités regionales de comercio exterior, centros de desarrollo tecnológico, centros regionales de inversiones, clusters, planes departamentales de exportación y parques industriales, entre otros. (...) Las propias regiones entran a articular iniciativas para impulsar endógenamente su desarrollo: planes estratégicos, alianzas público-privadas

⁶⁰⁹. Ibíd., p. 170.

⁶¹⁰. Ibíd., p. 182.

⁶¹¹. Ibíd., p. 42.

⁶¹². MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia. Op. cit.*, p. 107.

para el desarrollo, parques de ciencia y tecnología e infraestructura de transporte urbano y de telecomunicaciones⁶¹³.

Por su parte, los departamentos fueron cuestionados debido al no cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y de “haberse constituido en instancias con estructuras administrativas y de gestión anacrónicas, sobredimensionadas, deficitarias y endeudadas”⁶¹⁴. En general, se les endilgó la creación de una estructura administrativa que condujo a la duplicidad de funciones y al incumplimiento de las labores de asistencia técnica a los municipios llevadas a cabo, según el plan, de manera parcial y desarticulada⁶¹⁵.

A pesar de dichas afirmaciones, el plan reconoció la importancia de la existencia de un ente intermedio de gobierno al manifestar que “es claro que entes intermedios, como el departamento, asumen un papel central en cuanto a articuladores de los intereses municipales y orientadores de un efectivo desarrollo regional equilibrado”⁶¹⁶. Por ello, su necesario fortalecimiento mediante la aclaración del alcance competencial, el fortalecimiento de las finanzas propias, la expedición de un estatuto tributario territorial, la promulgación de la LOOT y la reforma al Código de Régimen Departamental.

A su vez, se impulsó, una estrategia integral de ajuste fiscal, que en términos generales, buscó racionalizar el gasto público⁶¹⁷ como resultado del estado de pereza fiscal en el que se encontraban las entidades territoriales por la implementación del sistema general de participaciones, y la falta de gestión de las mismas en la generación de recursos propios⁶¹⁸. En desarrollo de dicha política se dictaron las siguientes leyes: Ley 549 de 1999 (pasivo pensional de los entes territoriales); Ley 550 de 1999 (reestructuración de los pasivos de los entes territoriales); Leyes 488 de 1999 y 633 de 2000 (orientadas a incrementar los ingresos públicos); Ley 617 de 2000 (racionalización del gasto en las entidades territoriales); Ley 643 de 2001 (régimen propio del monopolio rentístico de la suerte y el azar) Ley 533 de 1999 (control al endeudamiento de las empresas estatales); Ley 756 de 2001 (regalías); Ley 573 y Decretos Ley 267 a 271 de 2000 (reestructuración de la Contraloría General de la República) y Leyes 598 y 610 de 2000 (otros instrumentos de control fiscal)⁶¹⁹; conforme lo señala

⁶¹³. Ibíd.

⁶¹⁴. COLOMBIA. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002. *Cambio para Construir la Paz. Ob. cit.*, p. 180.

⁶¹⁵. Ibíd., p. 180.

⁶¹⁶. Ibíd.

⁶¹⁷. Ibíd., p. 171.

⁶¹⁸. Ibíd., p. 172.

⁶¹⁹. Normas ampliamente analizadas en: SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel y otros. *Ajuste estructural de las finanzas públicas. 1998 – 2004*. Bogotá, D.C.: Biblioteca Jurídica Dike – Centro editorial de la Universidad del Rosario, 2005.

Carlos Ariel SÁNCHEZ TORRES⁶²⁰, con dichos instrumentos normativos se limitó la autonomía local y el logro de consensos, alrededor de las administraciones locales en lo atinente al manejo de los recursos públicos.

Al respecto, DARÍO RESTREPO anota que durante esta administración una elite centralista lideró la política económica anunciada en el plan mediante la expedición de un paquete de reformas territoriales que agudizaron la recentralización ya iniciada en la última etapa del gobierno de Ernesto Samper⁶²¹. Unas reformas inspiradas en el denominado “equilibrio macroeconómico”, que llevaron, entre otros aspectos, a la congelación de las transferencias; a la presión de los gobiernos locales para la financiación propia de la prestación de servicios y la ejecución de competencias; a la expedición de leyes de saneamiento fiscal y la entrega de su correspondiente control al centro y, más específicamente, a la vigilancia del Ministerio de Hacienda; al igual, que al traslado de propiedad y activos de las entidades territoriales al sector privado. En general, una serie de políticas que golpearon la esfera de la autonomía territorial en Colombia quedando así las entidades territoriales en manos de la “alta tecnocracia” del Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y del sector financiero⁶²².

3.1.4. *SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, SOSTENIMIENTO DE POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y TERRITORIO (2002 – 2006)*

El discurso de la paz del gobierno de Pastrana Arango es sustituido por el discurso de la seguridad democrática característico de los dos gobiernos del Presidente Uribe Vélez (2002 – 2006 y 2006 – 2010). Una política que se justificó en razón del aumento de la violencia en todas sus manifestaciones, pero especialmente por el fortalecimiento de los grupos armados ilegales durante la etapa de negociación frustrada llevada a cabo por la administración anterior.

A excepción de la política de seguridad democrática no encuentro grandes diferencias entre la propuesta de Pastrana Arango y la propuesta de Uribe Vélez en el tema territorial, a no ser por los contrastes suscitados entre los dos proyectos de LOOT, insignias de cada una de estas administraciones. Para el caso del gobierno de Pastrana Arango, el proyecto de LOOT No 041 de 2001, el cual se constituyó en el último esfuerzo por expedir una LOOT ambiciosa en temas y cuya extensión abarcó ciento veinte artículos aproximadamente, y, para el caso del gobierno de Uribe Vélez, el proyecto de LOOT No 16 de 2003, a

⁶²⁰. Ibíd., p. 83.

⁶²¹. RESTREPO, Darío I. “Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia”. *Op. cit.*, p. 378.

⁶²². Ibíd., p. 380.

su vez anexo del proyecto de Acto Legislativo No 03 de 2002⁶²³ que pretendió suprimir el camino entre región administrativa y de planificación y la posterior conformación de la región político-administrativa, en otras palabras, una propuesta que pretendía quitarle a la región el estigma de entidad de segunda propiciada por la Constitución Política de 1991⁶²⁴. En general, el proyecto de LOOT No 16 de 2003 se caracterizó por ser una propuesta de mínimos, de principios y de orientaciones para la futura legislación del tema territorial en Colombia. Sin duda, dicho proyecto es el antecedente primordial de la Ley 1454 de 2011; la cual contiene varias de las orientaciones dadas por la administración del Presidente Uribe al tema territorial en Colombia.

Otro aspecto diferencial puede estar dado en la figura de los consejos comunitarios ya anunciada en el plan del primer gobierno de Uribe Vélez, titulado *Hacia un Estado Comunitario*⁶²⁵, así:

El gobierno estimulará la participación ciudadana y su relación con la administración pública, tanto a escala local como nacional. Los consejos comunales de gobierno será uno de los mecanismos principales de participación⁶²⁶.

Por lo demás, las dos administraciones del Presidente Uribe Vélez se han caracterizado por sostener las políticas de ajuste y de control fiscal implementadas durante el gobierno de Pastrana Arango, tal como se anota en el plan de la primera administración:

El panorama actual del Estado colombiano es preocupante. El crecimiento exagerado del gasto amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas y no ha redundado en mejores resultados sociales. La corrupción, la politiquería y la ineficiencia han minado la confianza del público en la capacidad del Estado para atender sus necesidades más apremiantes. Muchas empresas públicas han sido capturadas por grupos organizados que insisten en conservar sus privilegios a toda costa: aun contra la viabilidad de las propias empresas y la descentralización no ha reducido el despilfarro y no ha podido instaurar una cultura de rendimiento de cuentas⁶²⁷.

Si bien se habló del necesario fortalecimiento de la figura departamental, también es cierto que dicha sugerencia no presenta mayores desarrollos en el

^{623.} Gaceta del Congreso, XII, 344, 23 de julio de 2003. Contiene el proyecto de Acto Legislativo 03 de 2003, por medio del cual se pretendía adoptar reformas estructurales a la Constitución Política y la correspondiente presentación y sustentación elaborada por Fernando Londoño Hoyos y Alberto Carrasquilla Barrera, Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

^{624.} Ver resumen de los proyectos en: ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. "Región y Estado unitario en Colombia". En: AA.VV. Colombia regional. Alternativas y estrategias. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia y Konrad - Adenauer - Stiftung, 2005, p. 226 y ss.

^{625.} COLOMBIA. Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, D.C.: DNP.

^{626.} *Ibíd.*, p. 262.

^{627.} *Ibíd.*, p. 26.

plan titulado *Hacia un Estado Comunitario*. En este documento, la idea de la integración regional e incluso de la reorganización político administrativa tuvo mayor asidero:

Entre los aspectos que propiciarán el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales y el reordenamiento territorial, se destaca la necesidad de estrategias de desarrollo urbano y regional (...) Para fortalecer el ordenamiento y el desarrollo territorial se plantea la reorganización del Estado en su estructura político-administrativa, así como el diseño y promoción de instrumentos y procesos de planificación y gestión que reconozcan las particularidades territoriales y fomenten la integración. En este sentido, se promoverá una política basada en el afianzamiento de la descentralización y autonomía regional⁶²⁸.

En desarrollo de la política de integración regional y en el marco de los procesos de planificación, gestión y ordenamiento territorial, el gobierno del Presidente Uribe Vélez (2002–2006) propuso adelantar mecanismos de consolidación regional a diferentes escalas que convocaran y cohesionaran la voluntad de las autoridades locales y regionales. En este mismo sentido, se comprometió a apoyar tanto las iniciativas departamentales relacionadas con lineamientos de ordenamiento territorial, por considerarlas estratégicas para los departamentos y para el país en general, como los procesos urbano-regionales encaminados a la estructuración de ciudades intermedias con espacios rurales y de ciudades región⁶²⁹, al igual, que todos los casos de promoción del desarrollo territorial⁶³⁰.

El plan del primer gobierno del Presidente Uribe Vélez ponderó los avances dados por la Ley 715 de 2001 en asuntos de asignación, seguimiento y rendición de cuentas en la prestación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. Además se insistió sobre la persistencia de problemas de definición de competencias y rendición de cuentas en otros sectores⁶³¹.

Se propuso, también, un proceso de racionalización burocrática mediante la utilización de la figura de la delegación de funciones nacionales en las entidades territoriales, con el fin de corregir los problemas de coordinación existentes y los exagerados costos fiscales⁶³². Esta administración se comprometió en el apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales y la ejecución de programas de saneamiento fiscal, incluyendo la figura de los incentivos para

⁶²⁸. Ibíd., p. 269.

⁶²⁹. Ibíd., p. 276.

⁶³⁰. Programa plan Caribe, Programa de Desarrollo sostenible de la Mojana, Programa de Desarrollo y paz del Magdalena Medio, programa de desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, Plan de Desarrollo Sostenible de la Amazonía, Plan Orinoquía hacia el siglo XXI, Programa para el Desarrollo Sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato, Ecorregión del eje cafetero y estrategias y programas para las zonas fronterizas. Ibíd., pp. 277 y 278.

⁶³¹. Ibíd., p. 272.

⁶³². Ibíd.

el aprovisionamiento del pasivo pensional a través de fondos de pensiones territoriales⁶³³. Asimismo, decidió expedir, con apoyo en las facultades extraordinarias⁶³⁴ otorgadas por el Congreso, un régimen procedimental y sancionatorio de los tributos para las entidades territoriales⁶³⁵, siendo éste una versión simplificada del estatuto tributario territorial propuesto por el ex presidente Pastrana Arango⁶³⁶.

Respecto a la capacidad de gestión de las entidades territoriales, el Plan del Gobierno del Presidente Uribe Vélez (2002–2006) propugnó su fortalecimiento mediante la adopción de una serie de acciones que consistieron en el establecimiento de tipologías departamentales⁶³⁷ y municipales, con el fin de redefinir la asignación de competencias según las potencialidades y requerimientos; la necesaria coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en función de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad y la adopción de procesos de cooperación horizontal⁶³⁸.

ALBERTO MALDONADO recuerda que en la campaña electoral para el período 2002-2006 los candidatos en contienda por la presidencia, esto es: Álvaro Uribe Vélez y Luis Eduardo Garzón, impulsaron la idea de la creación de las regiones como entidades político-administrativas e incluso hablaron sobre la supresión de los departamentos. “El nuevo presidente, en un comienzo, realizó algunas afirmaciones en este sentido pero posteriormente cambió su posición y expidió un documento Conpes de política de fortalecimiento departamental, que constituye el primer documento específico orientado a mejorar y consolidar este nivel de gobierno”⁶³⁹.

Efectivamente ante el fracaso de la LOOT y, por supuesto, ante la imposibilidad de crear las regiones desde la perspectiva político-administrativa, varios sectores políticos, académicos y sociales empezaron a propugnar el

^{633.} *Ibíd.*, p. 273.

^{634.} El artículo 60 de la Ley 788 de 2002 que confería facultades extraordinarias al Presidente de la república para que expidiera el régimen procedimental y sancionatorio de los tributos de las entidades territoriales, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-485 de 2003 al considerar confuso el fin para el cual se conceden las mencionadas facultades y la materia sobre la cual recaen las mismas.

^{635.} *Ibíd.*, 273.

^{636.} La propuesta del Gobierno Pastrana fue ciertamente más ambiciosa que la del Gobierno Uribe, pues buscaba unificar tanto los tributos como las diferentes normas territoriales que regulaban la materia en lo sustancial, mientras que el segundo sólo se propuso unificar lo atinente al procedimiento respetando la libertad de las entidades territoriales en materia impositiva.

^{637.} Los criterios para definir la tipología de los departamentos fueron definidos en el Artículo 5° del Proyecto 019 de 2008 por medio del cual se pretende actualizar el Código de Régimen Departamental.

^{638.} COLOMBIA. Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*. p. 273-274.

^{639.} MALDONADO, Alberto. El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. *Op. cit.* p. 4.

rescate de la figura departamental. Ello explica la transformación repentina de la política regional uribista y su apuesta en el nivel intermedio, tal como se observa en la aparición del documento Conpes 3238 de 2003⁶⁴⁰.

En general, el documento Conpes 3238 retomó las estrategias ya planteadas por el Presidente Uribe Vélez en el plan de su primer gobierno, la principal de ellas y sobre la cual recae buena parte de la transformación del régimen departamental, estaría dada en la creación de tipologías de departamentales bajo el reconocimiento de la diversidad y la heterogeneidad de los territorios, una propuesta que daría viabilidad a la gradualidad en la asunción de competencias, el establecimiento de criterios de delegación de competencias del Estado centro al nivel intermedio de gobierno; la redefinición de la estructura administrativa; la definición y regulación de la estructura tributaria; el acceso a los recursos del presupuesto nacional y el establecimiento de la oferta de asistencia técnica a nivel departamental. Señala el documento al respecto:

Teniendo en cuenta que la Constitución y las leyes han asignado a los departamentos diversas competencias, las tipologías serán el marco para definir el rango de mínimos (competencias fundamentales de los departamentos de acuerdo con su papel constitucional) y máximas (de acuerdo con las posibilidades reales de delegación y con base en ello establecer parámetros para determinar esquemas administrativos y diferenciables y oferta adecuada de apoyo institucional de acuerdo con los requerimientos de cada tipo de departamento⁶⁴¹.

Según el documento Conpes, los criterios para la construcción de tipologías departamentales deben estar dados en la capacidad de gestión, la capacidad fiscal, características demográficas, características del territorio y número de municipios⁶⁴². Una tarea que debe aparecer en el Nuevo Código de Régimen Departamental, aún en ciernes, y en una LOOT frustrada y, como siempre, archivada por falta de voluntad política.

De forma adicional, el documento estableció como estrategias la promoción de iniciativas asociativas entre departamentos, el fortalecimiento de las oficinas departamentales de planeación, el diseño de políticas de fortalecimiento institucional con énfasis en los departamentos, el diseño e implementación de sistemas de información territorial, el apoyo a los departamentos para el aprovechamiento de los instrumentos de planificación y de desarrollo territorial, la institucionalización del Consejo de Ministros ampliado con los

⁶⁴⁰. COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3238. Estrategias para el fortalecimiento departamental. Bogotá, D.C.: DNP, 2003.

⁶⁴¹. *Ibíd.*, p. 4.

⁶⁴². *Ibíd.*, p. 6.

gobernadores y la institucionalización del programa de Mejor Gestión de los Departamentos PMGD.

Por su parte, en el 2005 un ejercicio de planeación prospectiva dio lugar a la formulación del documento titulado “2019 Visión Colombia II Centenario”⁶⁴³. En general, se reiteró el mismo discurso del plan de desarrollo, el Conpes 3238 y del proyecto de LOOT, insignia de las dos administraciones del Presidente Uribe Vélez. Un documento que reconoció los avances en materia de distribución de competencias en los sectores de salud, educación y saneamiento básico, pero igualmente la necesidad de establecer reglas claras en las demás tareas asignadas a las entidades territoriales. También registró progresos en materia de recursos de las entidades territoriales, entre otros, por el impacto de la reforma llevada a cabo en el año 2001, y las políticas de ajuste fiscal, las cuales deben perpetuarse, además del necesario fortalecimiento de los tributos territoriales que según el documento “hacia 2019 deberá haber alcanzado el 25% de la tributación total”⁶⁴⁴.

El documento anota que la rígida división político-administrativa no se compeadece con los retos que tienen los territorios frente a la globalización, el desarrollo y el impulso regional. Por ello, insistió en la necesidad de trascender los límites territoriales mediante el impulso de procesos de asociatividad, solidaridad y cooperación entre las entidades territoriales. El siguiente texto constituye el centro de la propuesta planteada en el ejercicio de planeación prospectiva llevada a cabo en torno del tema del ordenamiento territorial en el año 2005:

En 2019 el país habrá consolidado una política de descentralización que promueva la autonomía territorial, clarifique la distribución de competencias y la asignación de recursos y reconozca la heterogeneidad regional en un marco de ordenamiento territorial flexible, que trascienda los límites político – administrativos⁶⁴⁵.

⁶⁴³. COLOMBIA. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación y Planeta. *2019 Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión. Resumen Ejecutivo*. Bogotá, D.C.: DNP – Planeta, 2005.

⁶⁴⁴. *Ibíd.*, p. 23.

⁶⁴⁵. *Ibíd.*, p. 340.

Tabla N° 4

Metas ordenamiento territorial

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
<p>Desarrollar un marco normativo de políticas e instrumentos para un ordenamiento territorial que posibilite y promueva:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nuevas formas de organización e integración territorial sin limitarse a la división político administrativa; La articulación del territorio marítimo al desarrollo del país; Integración regional con países vecinos e internacional con bloques económicos que contribuyan a la generación de mayores niveles de desarrollo económico y social para las zonas fronterizas y en general para el país; Esquemas asociativos públicos-privados orientados al desarrollo territorial endógeno; Conformación y consolidación de las entidades territoriales indígenas. 	<p>La normatividad actual no incentiva la organización e integración territorial por fuera de los límites político-administrativos de las entidades territoriales, lo cual se constituye en una limitante para la gestión del desarrollo de territorios que comparten problemáticas y alternativas de solución. Las zonas fronterizas ofrecen oportunidades para el desarrollo del país a través de la integración binacional e internacional; sin embargo, la normatividad existente no se encuentra homologada con los países vecinos, lo que limita el desarrollo de proyectos conjuntos. Los modelos de desarrollo del país han hecho énfasis en el territorio continental sin que se aprovechen plenamente los recursos marítimos. En cuanto a los grupos étnicos, se ha avanzado en legislación que reconoce sus derechos, pero a la fecha no existe claridad sobre la forma en que se debe producir la transformación de resguardos indígenas a entidades territoriales.</p>	<p>Marco territorial ajustado para contar con un ordenamiento territorial flexible. Ley orgánica de ordenamiento territorial. Colombia armonizará su marco legal con Venezuela y Ecuador para la ejecución de programas binacionales. Se consolidarán tres Zonas de Integración Fronteriza:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Colombia-Ecuador (Nariño, Putumayo-Esmeralda, Carchi y Sucumbíos).</i> <i>Colombia-Venezuela (Norte de Santander-Zulia, Táchira y Apure).</i> <i>Colombia-Perú (Amazonas-Putumayo, Loreto).</i> 	<p>Las normas de ordenamiento territorial aprobadas en el país tienen un carácter flexible que permite aprovechar la diversidad social, económica, ambiental, cultural y étnica de la Nación; generar dinámicas territoriales y diferentes alternativas de organización territorial que se traducen en mayor desarrollo y mejoramiento en el bienestar de la población colombiana. Colombia cuenta con un marco legal armonizado con los países vecinos para la ejecución de programas binacionales. Se encuentran conformadas y en funcionamiento cinco ZIF:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Colombia - Ecuador (Nariño, Putumayo-Esmeralda, Carchi y Sucumbíos);</i> <i>Colombia - Venezuela (Norte de Santander-Zulia, Táchira y Apure);</i> <i>Colombia-Brasil (Leticia-Tabatinga);</i> <i>Colombia -Venezuela (Arauca - Apure)</i> <i>Colombia-Perú (Amazonas, Putumayo, Loreto)</i>

Fuente: COLOMBIA. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación y Planeta. 2019. Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión. Resumen Ejecutivo. Bogotá, D.C.: DNP - Planeta, 2005, p. 345.

CAPÍTULO 4

OTROS DEBATES TERRITORIALES A VEINTE AÑOS DE EXPEDIDA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Ante el ocaso del modelo westfaliano, preguntémosnos ¿quiénes son los actores que disponen hoy sobre la distribución del espacio planetario? Ya no son los papas ni los reyes soberanos, ni tampoco por sí mismos los dictadores o presidentes actuales. Este papel está pasando o ha pasado parcialmente a otro grupo de dirigentes conformado por grandes empresarios capitalistas y comunicadores apoyados por una elite tecno-científica, todos articulados desde y por el mundo occidental (euronorteamericano) dominante.

ORLANDO FALS BORDA⁸⁰⁶

SUMARIO INTRODUCCIÓN. 4.1 ¿CÓMO SIGUEN LAS APUESTAS TERRITORIALES? 4.1.1 Pervive la defensa del Estado autonómico o regional para Colombia 4.1.2 Colombia ¿federal? 4.1.3 Un considerable sector en defensa del Estado unitario legado por el constituyente de 1991. 4.2 ¿DEPARTAMENTOS O REGIONES? ¿HACIA DÓNDE SE DIRIGE EL DEBATE? 4.2.1 Debates ideológicos. 4.2.2 Causas de la crisis y propuestas. 4.2.3 Región y departamento o región o departamento. La discusión está abierta. 4.2.4 Nivel intermedio de gobierno y contexto 4.3 TODAS LAS ESPERANZAS CIFRADAS EN LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

INTRODUCCIÓN

Después de veinte años de expedida la Constitución Política afloran los debates ideológicos en torno a una u otra forma de Estado y en pro o en contra de una u otra entidad territorial. Así, el presente capítulo refleja los debates, las tendencias y los enfoques actuales en materia territorial. Un estudio elaborado a partir de la ubicación, examen y análisis de los autores colombianos dedicados al tema territorial; además de la categorización y sistematización de la fuente primaria recolectada. Sobre esta última, es necesario señalar que los aportes pertenecen al mundo de la política, la administración territorial y, algunos de ellos, al ámbito de la academia. Por ello, es difícil generalizar

⁸⁰⁶. FALS BORDA, Orlando. *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Bogotá: TM Editores – IEPRI (UN), 2000, p. 5 y 6.

y entregar tendencias científicas de algo que, si bien es objeto de estudio sistemático y ordenado, también es cierto que forma parte del mundo de la ideología y de las pasiones arraigadas en el tema de la distribución del poder en el territorio.

También se incluyen dos debates adicionales sobre la rivalidad entre los dos niveles intermedios de gobierno contemplados en la Constitución Política de 1991, esto es, los departamentos y las regiones o los departamentos o las regiones y el papel que ha jugado o debe jugar la ley orgánica de ordenamiento territorial.

He reafirmado a partir de este acercamiento académico, la hipótesis inicial de mi investigación, es decir, la constante unitaria del modelo territorial colombiano, después de veinte años de haberse expedido la carta política, y la dificultad existente para la transformación y verdadero ajuste del departamento como nivel intermedio de gobierno, pero más aún, la imposibilidad de la creación de otra instancia territorial que lo subsuma o se sobreponga a la ya tradicional figura histórica.

4.1. ¿CÓMO SIGUEN LAS APUESTAS TERRITORIALES?

Imaginemos cómo deseamos que sea Colombia al cabo de una o dos décadas. Invito a que esta Asamblea se convierta en una especie de “máquina del tiempo” para trasladarnos mentalmente a ese futuro. Con este fin tendríamos que soltar algunos lastres, por lo menos dos: la creencia de que los actuales límites departamentales y municipales deben ser eternos; y otra carga emotiva más pesada, cual es la identificación personal con los actuales departamentos vistos como intocables, sin tomar en cuenta las necesidades específicas de la gente en las comunidades que los constituyen. Orlando FALS BORDA⁸⁰⁷

Después de veinte años, ni lo uno ni lo otro. Pervive la creencia de unos límites territoriales intocables y eternos. La propuesta de regionalización presentada por la Comisión Orgánica de Ordenamiento Territorial⁸⁰⁸ ha quedado en el olvido y también es un hecho notorio el hundimiento de la Región como Entidad Territorial, en la Nueva LOOT/ o Ley 1454 de 2011; así como las políticas recentralizadoras que han caracterizado a los últimos gobiernos.

Tanto en el plano académico como en el político subsisten los debates en materia territorial, evidentemente menguados, claro está, a la espera del

^{807.} Palabras de Fals Borda en la Asamblea Nacional Constituyente. FALS BORDA, Orlando. “El territorio colombiano y sus divisiones”. En: Gaceta Constitucional No 99 (sábado 15 de junio de 1991). p. 4.

^{808.} FALS BORDA, Orlando. “Prefigurando el Territorio Nacional”. En: *Boletín de Ordenamiento Territorial. Misión Cumplida. Fin del mandato constitucional de la COT 1991 – 1994*. (No 9 – diciembre de 1994). p. 2 y ss.

guiño político del líder que se atreva a sacar adelante el proceso, sin importar la orientación que se le dé a éste. A veinte años, es posible construir las líneas que caracterizan este forcejeo ideológico pero, repito, son debates languidecidos ante las políticas centralistas que han caracterizado la historia tanto antes como después de la Constitución Política de 1991.

Encuentro diversas respuestas y tendencias alrededor del tema territorial. Algunas de ellas, muy conformes o pacientes con los avances dados en materia de descentralización y de modelo territorial, un enfoque que considera a la descentralización como un proceso complejo y de largo aliento; por su parte, también percibo posiciones pesimistas que parten de la crítica severa del texto inconcluso y confuso de 1991 en materia territorial, así como de los avances logrados.

He construido dichas tendencias desde la doctrina, la lectura de diversos documentos y la sistematización de treinta y cinco entrevistas realizadas a académicos, políticos e incluso, algunas de ellas, a actores territoriales. Para efectos de la sistematización de la información, he utilizado el mismo método de análisis que empleé para el estudio de la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la ubicación de tendencias territoriales. Al sistematizar los enfoques, encontré tres documentos básicos que he denominado *manifiestos*, en tanto presentan, de forma abierta y a manera de proclama, posiciones abiertamente marcadas en pro y en contra del modelo unitario y en pro o en contra de la figura departamental.

Sin duda, una metodología que me permitió corroborar que el tema de la descentralización y del modelo de Estado es eminentemente político, y, por lo tanto, irradiado por los apasionamientos, radicalismos y excesos ideológicos, en su mayoría ligados al ejercicio del poder o a los intereses existentes en torno de éste.

4.1.1. *PERVIVE LA DEFENSA DEL ESTADO AUTONÓMICO O REGIONAL PARA COLOMBIA*⁸⁰⁹

Si bien es cierto que la Asamblea desechó debates nominalistas y apostó desde el comienzo al modelo unitario descentralizado, también es cierto que otras apuestas territoriales perviven a lo largo de los veinte años de expedida la Constitución. Por ejemplo, Jaime Orlando Santofimio publicó (2005) un

⁸⁰⁹. La sistematización de las tres tendencias, también se puede consultar en: ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. "Veinte años de debates territoriales. Pervivencia de la tendencia centralista en Colombia". En: *Papel político*. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Vol. 16 No. 1 (julio-diciembre de 2011, p. 111-131.

documento titulado: “Bases para una reforma constitucional de las regiones”⁸¹⁰, en mi criterio, un manifiesto en pro del Estado regional o autonómico para Colombia. Invita a la convocatoria de la más amplia, representativa, pluralista y tolerante Asamblea Nacional Constituyente, la cual debe replantear por completo la organización del territorio en Colombia. Considera que la Constitución Política de 1991 no abandonó las estructuras doctrinales del Estado centralista de 1886; por el contrario, afirma: “Nuestras normas constitucionales y las correspondientes leyes territoriales, obedecen aún a las arcaicas estructuras heredadas del centralismo asfixiante de castas corruptas y generador de pobreza”⁸¹¹.

Colombia debe transformarse en República regional, abandonando las estructuras retrógradas del modelo centralista. Las regiones deben manar de forma autónoma y esporádica –propuesta a tono con el surgimiento de las comunidades autónomas españolas–, lo cual implica el fin de los departamentos y la reconstrucción de las fronteras territoriales de los niveles subnacionales.

Las regiones deberán tener la capacidad y autonomía suficientes para la administración de sus intereses, adoptar y ejecutar su presupuesto, establecer su propio régimen impositivo, administrar autónomamente todos los recursos, tanto los propios como los cedidos, o aquellos que a cualquier título les transfieran otras autoridades o entidades; gobernarse por sus propias autoridades; establecer las normas de policía y urbanísticas de carácter general necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones; ejercer las competencias que la Constitución les autorice y todas aquellas que periódicamente y previa negociación les traslade la Nación de acuerdo con sus capacidades y con el apoyo presupuestal de ésta⁸¹².

Estatutos políticos regionales, asamblea regional y elección popular del gobernador regional, servicios públicos bajo el control de órganos públicos regionales con amplia participación directa de los usuarios, participación ciudadana directa en materia de control, inversión pública prioritaria para la atención de las necesidades de la población desfavorecida, miembros de corporaciones públicas con carácter de servidores cívicos y sin contraprestación salarial ni de honorarios, supresión de provincias y fortalecimiento de áreas metropolitanas y asociación de municipios, constituyen parte de las propuestas de organización del nivel intermedio de gobierno, dentro del modelo de Estado regional que plantea el doctrinante⁸¹³.

⁸¹⁰. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. “Bases para una reforma constitucional de las regiones”. En: *Colombia regional, alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad Adenauer-Stiftung, 2005.

⁸¹¹. *Ibid.*, 261.

⁸¹². *Ibid.*, p. 262.

⁸¹³. Igualmente ver del mismo autor: (i) *Bases constitucionales del régimen municipal*. *Op. cit.* (ii) “El Estado unitario colombiano: fundamentos de su arraigo constitucional”. En: *Revista Jurídica*, Bogotá, V 5. No 2, 1991; (iii) *El centralismo en la Constitución de 1991*. 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1992.

Posición reiterada en el año 2008, cuando Orlando Santofimio afirma:

No veo que el sistema centralista unitario le dé soluciones reales al país; me parece que tenemos que entrar a hacer un gran debate para reconsiderar la distribución del poder sobre el territorio y crear unos mecanismos de mayor autonomía con capacidad de recursos en muchas entidades locales. No sé si se puedan llamar departamentos o darles otra denominación, o si van a corresponder con la misma división territorial actual, pero mucha de esa gente que está en el monte, que está rebelde contra el Estado, seguramente se incorporaría dentro de un proceso que implique una sana distribución del poder sobre el territorio y que tenga la capacidad de administrar esos territorios y de tomar decisiones⁸¹⁴.

Los defensores del modelo regional o autonómico utilizan diversos argumentos: algunos de carácter geográfico, otros sociológicos e incluso, políticos, destinados al desarrollo de un mayor proceso de descentralización. TRUJILLO MUÑOZ⁸¹⁵, por ejemplo, considera que la propuesta autonómica es fundamental para la reconstrucción democrática, el reencuentro con la legitimidad del Estado y el proceso de reconciliación. Para ello propone:

Procedimientos jurídicos que garanticen su viabilidad democrática. Como está dicho, transformando el municipio se construirá la provincia y, a partir de ésta, o directamente de aquéllos, según la voluntad local, la región como entidad territorial autónoma, cuyo estatuto, una vez adoptado por su cámara legislativa, sería estudiado y aprobado por el Congreso Nacional para mantener la unidad política del Estado y sin perjuicio del control constitucional⁸¹⁶.

Reitera la necesidad de un modelo regional, pero específicamente un modelo autonómico:

No digo que regional, porque regional podría ser definido desde arriba, desde la Constitución, desde los ámbitos técnicos; desde arriba se puede decir cuáles son las regiones y yo creo que eso no es lo conveniente; lo conveniente es lo eminentemente autonómico, en donde se municipalice el país y luego desde los municipios se construyan las regiones, de abajo hacia arriba; y las regiones se integren dentro del ámbito de la unidad política nacional, en un Estado con autonomía territorial⁸¹⁷.

⁸¹⁴. ENTREVISTA CON JAIME ORLANDO SANTOFIMIO. Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III (España) y reconocido doctrinante y consultor en Derecho Administrativo. Febrero de 2008.

⁸¹⁵. (i) *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2001. (ii) *El Estado y el Derecho*. Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2001. (iii) *Autonomía y Territorio*. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho, 2004, y, (iv) *Democracia y Territorio*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007.

⁸¹⁶. TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. *Democracia y Territorio*. Op. cit., p. 222.

⁸¹⁷. ENTREVISTA CON AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ. Profesor de varias universidades colombianas y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Editor de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Octubre de 2007.

Posición en la que ha insistido SANDRA MORELLI, la cual considera que Colombia va en contravía de los modelos regionales y federales mundiales. En su criterio, perviven las lógicas centralistas de la Constitución de 1886, a tal punto, que quedan sin piso los principios de autonomía y descentralización preceptuados por la Constitución Política de 1991⁸¹⁸. Escribe al respecto: “Abandonemos la presunción de que las entidades territoriales son menores de edad, dignas de control, de tutela; concedámosles el espacio de autonomía que les corresponde, para que puedan madurar, aprender sus propias reglas de racionalidad y, así, contribuir de manera decisiva al desarrollo conjunto del Estado colombiano”⁸¹⁹.

Desde una mirada comparada, Girón Reguera reitera en varios de sus escritos la necesaria reestructuración territorial de Colombia. Así, propone el “regionalismo cooperativo”⁸²⁰. Un modelo que debe surgir de la revisión de la anquilosada estructura constitucional colombiana, ajena aún a los retos que le corresponden por ser una Nación con una gran diversidad geográfica y socio-cultural y con una fuerte presencia de minorías étnicas y lingüísticas. Girón Reguera propone el reforzamiento del departamento mediante la transferencia de un mayor número de competencias, así como de los medios materiales, personales y financieros para que sus competencias estén en armonía con los recursos disponibles. Una vez fortalecidos dichos departamentos tendría cabida el establecimiento de la región como nivel intermedio de gobierno, una región construida de cara al mapa geográfico, económico, social y cultural, dotada de mayor margen de decisión. Es decir, propone un modelo territorial desarrollado dentro de un modelo regional⁸²¹ de carácter cooperativo⁸²².

⁸¹⁸. MORELLI, Sandra. “La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos”. En: *El federalismo y en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997. p. 129 y 130.

⁸¹⁹. MORELLI, Sandra. *La autonomía territorial en Colombia*. Bogotá: Temas de Derecho Público No 43. Universidad Externado de Colombia, 1996. p. 81.

⁸²⁰. GIRON REGUERA, Emilia. “La forma de Estado en la Constitución Política de 1991”. *Op. cit.*, p. 213.

⁸²¹. “Las regiones han de actuar como un instrumento de integración, unificador de las partes que se hallan separadas, pero que unidas permitirán un mayor desarrollo económico y social. Aunque en un primer momento deberían tener un alcance meramente administrativo y de planificación, como prevé el texto constitucional; una vez consolidadas, se podría plantear configurarlas como entidades político-administrativas dotadas de un mayor margen de decisión política, transfiriéndoles amplias competencias e incluso facultándolas para dictar leyes sobre determinadas materias, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de sus comunidades. Ahora bien, la atribución de cierta capacidad legislativa sí requeriría obligatoriamente impulsar una importante reforma constitucional. No ha de tratarse de un regionalismo derivado de tipo jerárquico y piramidal, sino un modelo regional de carácter cooperativo, uno de cuyos principales escollos pudiera ser la escasa solvencia financiera del país para asumir los costos de un proceso de descentralización que confiera un importante grado de autogobierno a las unidades regionales intermedias. Por ello, quizás sería necesario replantearse la supresión de los departamentos, que pasarían a ser reemplazados por las regiones, una vez éstas funcionaran eficazmente como niveles intermedios de gobierno, por cuanto permitiría reducir el costo burocrático y reforzar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, al margen de que contribuiría a la racionalización de la organización administrativa”. *Ibíd.*, p. 216 y 217.

⁸²². De la misma autora: “El Estado Autonómico Español y el nuevo Estado regional italiano: ¿Hacia un Estado Federal?” *Op. cit.*; y “Los modelos Europeos de descentralización territorial”. En: GIRON REGUERA, EMILIA y otros. *Organización territorial. Desarrollos, tendencias y desafíos*. Cartagena (Colombia): Universidad Libre – Sede Cartagena, 2007.

Estado regional o Estado federal, también hacen parte de las opciones planteadas por Jaime Castro. Una región como entidad territorial autónoma, con participación en el ejercicio de funciones constituyentes, legislativas y reglamentarias, la promoción del crecimiento económico, la protección y conservación de los recursos naturales, el impulso del desarrollo local, la expedición de normas de policía, la recepción de atribuciones nacionales por vía de delegación y la promoción de grandes proyectos, exceptuando las atribuciones de ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, las cuales deben recaer, principalmente, en la entidad local⁸²³.

Otros autores se hacen eco de los vientos globalizadores y del impacto de este fenómeno en la estructura del Estado nación y por ende de sus entidades territoriales. Así, por ejemplo, Katime Orcasita y Sierra Cadena⁸²⁴, insisten en que dentro del nuevo escenario mundial surge un nuevo paradigma y, con éste, la región como “cuasi-estado” y “cuasi-empresa”. Un enfoque que supera la “propuesta constitucional y teórica tradicional que en materia de regionalización se inscribe en el Estado nación unitario”⁸²⁵. Ante los procesos de integración y las áreas de libre comercio, proponen como tesis central la desaparición del Estado nación y el surgimiento del Estado región. Así, la región asume el carácter de cuasi-estado, muy a tono con la globalización y la fase capitalista actual⁸²⁶.

Desde la sociología, Fabio E. Velásquez, reitera la propuesta de construcción de Estado regional presentada por Orlando Fals Borda. Eso sí, considera que dicha viabilidad es compleja bajo la racionalidad centralista y de convergencia de intereses que rodean la figura departamental. Se trata de un modelo interesante de reconstrucción del mapa político con cierto nivel de autonomía, pero con entidades capaces de guardar una articulación nacional. Fabio Velásquez propone una hibridez territorial para Colombia, un reencuentro entre el federalismo y las autonomías españolas⁸²⁷. En otras palabras:

Construir una Nación pero a partir de las particularidades regionales; para ello se debe saber con claridad cuáles son las regiones del país afines desde la geopolítica y la neoculturalidad que nos permitan identificar nichos en donde hayan lógicas de desarrollo propio: por la biodiversidad de la situación

⁸²³. CASTRO, Jaime. *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra Ltda, 2000. p. 47 - 69.

⁸²⁴. KATIME ORCASITA, Abraham A. y SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. *Op. cit.*

⁸²⁵. *Ibíd.*, p. 176.

⁸²⁶. *Ibíd.*, p. 50.

⁸²⁷. ENTREVISTA con FABIO E. VELÁSQUEZ. Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle (Cali-Colombia). Sociólogo. Agosto de 2007.

geoambiental, por orígenes culturales, etc., y lógicas económicas: zona cafetera, industrial, minera⁸²⁸.

Según FABIO VELÁSQUEZ no se ha hecho en Colombia un verdadero estudio regional que plantee las posibles propuestas de regionalización y las conveniencias de aquellas con las dinámicas de desarrollo. Luego de este proceso vendría la generación de un Estado de autonomías que permita un cierto manejo de articulación y de coordinación con el desarrollo municipal, es decir, empezar el desarrollo local con una dimensión regional. “Cuando digo autonomía y flexibilidad no necesariamente todos tendrían las mismas reglas de juego, habría que introducir una legislación mucho más flexible, que es una de las dificultades del proceso de descentralización en Colombia”⁸²⁹. En todo caso, desconfía de la conveniencia de un modelo federal para Colombia. La implementación de dicho modelo en países ricos como Alemania y Estados Unidos no tiene discusión. Otra es la situación para un país pobre como el colombiano, o, por lo menos, con divisiones territoriales asimétricas: “El debate federalista en Colombia, en general, ha tenido que ver mucho más con el deseo de ciertas regiones ricas de poder disfrutar su riqueza y no tanto de generar mecanismos de solidaridad con los pobres”⁸³⁰.

NAVAS PATRÓN, desde la misma perspectiva, apunta que el nuevo departamento que necesita Colombia se debe construir bajo lógicas descentralizadoras y autonómicas, ya sea acudiendo a “criterios flexibles de repartición de competencias, como el principio de subsidiariedad, o avanzar hacia una organización territorial más federalizada que reconozca la enorme diversidad territorial con una mayor autonomía diferenciada según las capacidades y posibilidades reales de los distintos departamentos”⁸³¹.

El pensamiento caribe también ha sido insistente a la hora de hablar de regionalización, descentralización y aminoración de los efectos del centralismo en su territorio. Fueron notorios los esfuerzos de los constituyentes caribes por crear un Estado disímil del tradicional Estado unitario en Colombia. Dichos esfuerzos son el reflejo de su querer cultural, sociológico e histórico. Un enfoque que coincide, en su mayor parte, con la inviabilidad del Estado unitario al que acusan del atraso y del subdesarrollo que padecen los territorios costeros.

Por ello, la región caribe se ha pronunciado sobre la necesaria reconstrucción de la nacionalidad caribeña, a la cual basan en un pasado común y también en un sentimiento de destino común: “...tenemos pruebas fehacientes de que, a

⁸²⁸. Ibíd.

⁸²⁹. Ibíd.

⁸³⁰. Ibíd.

⁸³¹. NAVAS PATRÓN, Álvaro. “El proceso departamental en Colombia”. En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 407.

partir de 1821, los costeños empezamos a tener un sentimiento de pertenecer a una región diferente de otras regiones del país; incluso muchos han llegado a afirmar, y creo que en esto no les falta razón, que quizá la única región en Colombia es la región costeña⁸³². ¿Regionalismo o nacionalismo incipiente?⁸³³ Pregunta en proceso de respuesta.

Superada la etapa meramente emotiva de construcción de la región por la mera identidad musical y cultural, el Caribe incursiona en reflexiones económicas, sociológicas y geográficas, sobre las debilidades y fortalezas para efectos de su creación y consolidación. Diversas tendencias se observan en sus académicos, desde los que hablan de integración al Estado-nación⁸³⁴, para efectos de su fortalecimiento, hasta los que impulsan la autonomía y la creación inmediata del Estado regional o autonómico⁸³⁵.

ÁLVARO LASTRA, desde esta perspectiva apunta que el modelo regional es el modelo pertinente para Colombia:

Es el modelo que más se ajusta a la realidad del país. Este modelo aporta a la paz en la medida en que las autoridades regionales, que son las que más conocen las necesidades locales, con competencias y recursos, puedan atenderlas oportunamente y superar los desequilibrios en materia de salud, educación, vivienda, etc., que “justifican” el camino de la violencia. También aporta a la unidad nacional en la medida en que neutraliza posibles gritos de separatismo agenciados por la asfixia centralista. Y contribuye a la organización y eficiencia de la administración pública, por cuanto, permite la optimización de los recursos. Además, responde a una exigencia antropológica y cultural de unas regiones que tienen personalidad definida⁸³⁶.

Por su parte, ORLANDO RIASCOS desde la región andina y el sur de Colombia, invita a la creación de una LOOT inspirada en el preámbulo constitucional y los artículos 1º y 2º, es decir, un Estado autonómico con régimen “sui generis, político, administrativo, legislativo y financiero. Un Estado autonómico de

⁸³². BELL LEMUS, Gustavo. “La evolución histórica del Caribe colombiano”. En: *La región Caribe. Perspectivas y posibilidades*. Barranquilla (Col): Universidad del Norte. Dirección de Investigaciones y Proyectos. Centro de Estudios regionales – CERES, 1993. p. 2.

⁸³³. MEISEL ROCA, Adolfo. “¿Hacia dónde va el regionalismo de la costa Caribe?” En: *Tres ensayos sobre el regionalismo de la Costa Caribe*. Barranquilla (Col): Maestría en estudios político-económicos, 1996. p. 9 – 11.

⁸³⁴. *Ibíd.*, p. 7 – 16.

⁸³⁵. VERANO DE LA ROSA, Eduardo. *El Estado regional. Un proceso colectivo en la nueva Constitución*. Barranquilla (Col): Universidad del Norte. Dirección de Investigaciones y Proyectos. Centro de Estudios regionales – CERES, 1993, p. 5 – 15.

⁸³⁶. ENTREVISTA CON ÁLVARO LASTRA. Profesor de la Universidad del Atlántico. Doctorado en Derecho y experto en ordenamiento territorial y región caribe. Julio de 2008.

primera fase, al igual que el Estado español o italiano que transcurren en una tercera fase de autonomía⁸³⁷.

Asimismo, GERMÁN LÓPEZ (desde el Huila), quien anota que “el modelo federal no va con nuestra cultura, pero con un alto nivel de independencia tal vez seamos capaces de manejarlo. Por ello, el modelo regional es más acorde con nuestra tradición y nuestras posibilidades”⁸³⁸.

Sin duda, la apuesta por un Estado regional suele estar planteada por actores o autores que denigran sobre el modelo unitario pero que también consideran inoportuna la implementación de un Estado federal, en razón de la cultura centralista, el conflicto armado y social y la incipiente construcción del Estado nacional, pero, ante todo, por la inexistencia de regiones o de territorios que contengan las condiciones plenas o incluso básicas para el desarrollo de procesos de autogobierno y de autonomía territorial, entendida esta última bajo los criterios de un Estado federal puro.

4.1.2. COLOMBIA ¿FEDERAL?

El debate sobre la implementación de un Estado federal para Colombia no ha culminado ni promete terminar. Ha languidecido en los últimos diez años. Sus defensores se han desalentado ante el fracaso coyuntural de la figura regional y el resurgimiento paulatino de políticas en pro de la figura departamental, pero especialmente, ante el silencio del legislador y el protagonismo de la carismática figura presidencial. El debate desgastado lleva a los otrora defensores a acomodarse bajo las toldas del Estado unitario plasmado en el texto constitucional de 1991.

Palabras como las de Jorge RODRÍGUEZ ARBELÁEZ⁸³⁹ son reiterativas a la hora de defender otra forma de organización territorial⁸⁴⁰:

(...) No quiero concluir sin manifestar que me encuentro plenamente convencido de que Colombia necesita avanzar en el camino ya iniciado de la federalización hasta conseguir la instauración de un régimen federal moderno, avanzado, eficaz,

⁸³⁷. ENTREVISTA con RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. Profesor de la Universidad de Nariño. Doctor en Derecho y experto en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Diciembre de 2007.

⁸³⁸. ENTREVISTA con GERMÁN LÓPEZ. Profesor de la Universidad Sur Colombiana. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional. Noviembre de 2007.

⁸³⁹. RODRÍGUEZ ARBELÁEZ, Jorge. “Pasado del federalismo en Antioquia futuro del federalismo en Colombia”. En: *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 64.

⁸⁴⁰. Dicha posición se reitera en la presentación de la propuesta de Constitución Federal para Colombia, elaborada por el Colegio de Altos Estudios de Quirama. COLEGIO ALTOS ESTUDIOS. GRUPO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES QUIRAMA. Anteproyecto Constitución Federal para Colombia. Bogotá: Cámara de Representantes - Congreso de la República, 1999.

— Capítulo 4. Otros debates territoriales a veinte años de expedida la Constitución Política de 1991

justiciero y humanista, ordenador y purificador de las costumbres sociales y políticas que además refleje la esencia del país pluriétnico, pluricultural, y pluriregional⁸⁴¹.

Ya vimos cómo Orlando FALS BORDA, argumentó a favor de la necesidad histórica y cultural de construcción del modelo federal. En algunos textos utiliza la expresión Estado región; en otros, es evidente su espíritu federal. Para el sociólogo, el Estado federal puede, en parte, compensar las fallas de construcción del Estado nación. Dicho modelo puede, según FALS BORDA, aliviar los problemas de gobernabilidad, violencia y “guerrillerismo”. “Si Colombia sigue siendo país de regiones, porque constituye una realidad palpable la naturaleza cultural e histórica, conviene que las normas jurídicas que guíen al país hacia el federalismo contemporáneo se acerquen lo más posible a dicha realidad regional”⁸⁴².

El ordenamiento debe responder a la historia y a la cultura local, antes que a sentimientos mezquinos de control electoral; así, el ordenamiento debe ser una política flexible que resuelva los diversos conflictos suscitados en materia de ocupación del espacio y del territorio. Los principios fundamentales del ordenamiento territorial están dados en el pluralismo cultural, humano y ambiental y la necesidad de reconocer la diversidad para lograr la unidad nacional, o desconocerla, para conseguir la fragmentación y la pérdida de territorios⁸⁴³.

Asimismo, LUIS VILLAR BORDA quien apuntó que “una verdadera redistribución territorial del país sólo es posible en una reforma a fondo que signifique un consenso de la Nación”⁸⁴⁴. Transformación radical que necesariamente implica una “posible y deseable negociación con las fuerzas insurrectas, que obviamente no van a capitular a cambio de nada después de una lucha de cerca de medio siglo”⁸⁴⁵. Al final, propugna por la construcción de “un tipo de región territorial o de federalismo moderado, que atienda los reclamos de las secciones y no quite al poder central la obligación y los instrumentos

⁸⁴¹. RODRÍGUEZ ARBELÁEZ, Jorge. “Pasado del federalismo en Antioquia futuro del federalismo en Colombia”. *Op. cit.*, p. 65.

⁸⁴². FALS BORDA, Orlando. “Postulados del federalismo regional en Colombia”. En: *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 74.

⁸⁴³. Otras obras de FALS BORDA, Orlando: *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: TM Editores. IEPRI, 1996; *Acción y Espacio: Autonomías en la nueva República*. *Op. cit.*; *La insurgencia de las provincias*. *Op. cit.*; *Historia doble de la costa*. Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1981 y 1986; “Visión del ordenamiento territorial colombiano en el siglo XX”. En: *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta, 1998. p. 191 – 204.

⁸⁴⁴. VILLAR BORDA, Luis. “Presentación”. En: *Colombia regional alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer – Stiftung, 2005. p. 10.

⁸⁴⁵. *Ibíd.*, p. 10.

para realizar las grandes tareas de la Nación, es un modelo que no debería descartarse”⁸⁴⁶.

Por una parte, de espíritu federal⁸⁴⁷, pero, por otra, consciente de las limitaciones que presenta dicho modelo en una cultura paternalista y centralista como la colombiana. Ante la pregunta ¿prefiere un Estado regional, unitario o federal para Colombia?, contestó:

Creo que la vocación de Colombia, en definitiva, tendría que ser una vocación federal, ¿por qué circunstancia? Colombia no es un solo país. Aquí no se ha creado un sentimiento de identidad nacional; en cambio sí existen sentimientos de identidad regional o local: Los antioqueños, son antioqueños, los santandereanos, son santandereanos, los boyacenses, son boyacenses, antes que colombianos (...) ⁸⁴⁸.

Ante la pregunta sobre el fracaso del federalismo en el siglo XIX, contestó:

Porque se copiaron instituciones de los Estados Unidos; se copiaron acá, pero a la hora de aplicarlas, las realidades eran unas realidades feudales, no eran unas realidades capitalistas y empresariales como lo eran en los Estados Unidos⁸⁴⁹.

Esta misma perspectiva tiene el pensamiento de Miguel BORJA, quien, en mi criterio, escribe el manifiesto moderno en pro de la creación del Estado federal para Colombia. Así, en el documento titulado: “Federalismo, Región y Estado Unitario”, apunta que se debe superar la etapa caótica y centralista legada por la primera República; el balance no puede ser peor: “La sociedad y el Estado moderno no parecen haberse asomado por la geografía nacional y local; la guerra de perdedores es una realidad a lo largo y ancho de la Nación”⁸⁵⁰. Evidencia una contradicción entre la geografía social y la geografía estatal, que sin dudas repercute en la guerra estructural que padece el Estado colombiano. “La búsqueda de la paz en Colombia es necesariamente una tarea regional y comunitaria, una labor que sólo se puede realizar si partimos de la periferia

⁸⁴⁶. VILLAR BORDA, Luis. “Presentación”. En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer - Stiftung, 2003. p. 13.

⁸⁴⁷. Unas semanas antes de morir, me concedió una completa y valiosa entrevista para los estudiosos del Estado, el derecho constitucional y el modelo territorial colombiano.

⁸⁴⁸. ENTREVISTA CON LUIS VILLAR BORDA. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Jurista y eminente profesor de Filosofía del Derecho y Ex Director del Departamento de Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia. 14 de febrero de 2008.

⁸⁴⁹. *Ibíd.*

⁸⁵⁰. BORJA, Miguel. “Federalismo, Región y Estado Unitario”. En: ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004. p. 197.

hacia el centro, de las veredas y parroquias hacia la provincia, de la provincia hacia la región y de la región hacia la comunidad imaginada de la Nación⁸⁵¹.

Un ordenamiento territorial construido de abajo hacia arriba, muy en contra de la imposición centralista, unitaria y autoritaria. La segunda República, según MIGUEL BORJA, será un Estado popular desarrollado bajo la pilareta básica de la región y la provincia. La soberanía y la autonomía territorial deben quedar en manos de la región, es decir, organizar a Colombia como una Federación de Estados regionales.

En consecuencia, en Colombia es urgente reconstruir la regionalidad con un estatuto de autonomía plena, con derecho a constituirse como Estados federales, a organizar la podera pública en el ámbito local, determinar la estructura de la gestión pública regional, ejercer funciones legislativas y con facultades para establecer un sistema tributario y la otra competencia de la forma asociativa moderna⁸⁵².

Una idea complementada por MIGUEL MALAGÓN, cuando afirma que parte de la solución al caos territorial está dada por la implementación del modelo federal. Para MIGUEL MALAGÓN: “Colombia es un país diverso, no veo una homogeneidad entre una persona de la Guajira y un paetao, o entre una persona de Arauca y otra del Chocó. Creo que la identidad cultural y sociológica son las que marcan la pauta de crear los Estados federales⁸⁵³. Asimismo, DARÍO RESTREPO⁸⁵⁴, quien afirma retomar los planteamientos federales de Jaime CASTRO y de Rodrigo RIVERA⁸⁵⁵. Según Darío Restrepo, se trata de pensar y actuar el desarrollo nacional y la vinculación a mercados

⁸⁵¹. Ibíd., p. 199.

⁸⁵². Ibíd., p. 200.

⁸⁵³. ENTREVISTA CON MIGUEL ALEJANDRO MALAGÓN. Profesor de la Universidad de los Andes y de la Universidad del Rosario. Doctorado en Ciencia Política. Octubre de 2007.

⁸⁵⁴. RESTREPO, Darío. *Transferencias y desarrollo: un portafolio para el progreso de las regiones*. Bogotá: GTZ – FESCOL, 2004.

⁸⁵⁵. RODRIGO Rivera, político colombiano quien presenta como programa de gobierno, la implementación de un Estado federal para Colombia (RIVERA SALAZAR, Rodrigo. (i) “Centralismo y federalismo en Colombia”. En: *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigación Socio Jurídica, 2004. p. 175 a 192 y (ii) *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*. Bogotá: Oveja Negra, 2001. Rodrigo Rivera al analizar la crisis política, económica y social culpa al centralismo de ser la causa determinante de la guerra y la más grave equivocación que ha adoptado Colombia desde el año 1886. “¿En qué consiste el sistema centralista? En que toda la inatitucionalidad que tenemos en los territorios, en los departamentos, es una inatitucionalidad meramente administrativa, sin competencias políticas. Por más que elijamos popularmente al gobernador, por más que elijamos popularmente al Alcalde de Bogotá, por más que elijamos popularmente al concejo de Bogotá y la alcaldía municipal, el poder que tienen esas autoridades a nivel departamental, municipal y distrital es un poder simplemente administrativo, es decir, un poder reglado, un poder sujeto a una partitura que a uno le escribe otro, que a uno le entregan, por eso la Constitución dice que las autoridades administrativas (gobernador, asamblea departamental, alcalde, concejo municipal y el Distrito), sólo pueden hacer aquello que expresamente le permite la ley, es decir, la ley es una partitura para esas autoridades y esa partitura tiene un poder esclavizante”. RIVERA, Rodrigo. *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*. Op cit., p. 181.

externos a partir de la promoción del conjunto de sus territorios. “En particular, parecen imprescindibles pasos hacia la federación del Estado, entendida como aquella que logre un mayor equilibrio en las relaciones de fuerza entre los territorios: en los órganos representativos, el presupuesto, el desarrollo de las instituciones y de las inversiones”⁸⁵⁶. Es evidente que en Colombia se ha desarrollado la descentralización desde la perspectiva administrativa, fiscal y electoral, proceso que se puede fortalecer con la organización del país bajo un esquema federal⁸⁵⁷.

Para cerrar este punto y demostrar los desaires y las polémicas que se generan en torno a una propuesta territorial de tal magnitud, transcribo las respuestas de algunos expertos en el tema territorial. Así, por ejemplo, la contundente invitación de Alberto MENDOZA MORALES a organizar a Colombia como un Estado regional unitario⁸⁵⁸, en tanto considera peligrosa la asunción del modelo federal. MENDOZA MORALES se pregunta sobre los Estados federales en América Latina: Brasil, México, Argentina y Venezuela, los cuales, en su criterio, son “federalismos ficticios”⁸⁵⁹, “porque son tan centralistas como Colombia”⁸⁶⁰. Asimismo, el geógrafo Ángel MASSIRIS también desmitifica las bondades del federalismo en el contexto latinoamericano, al afirmar ¿quién se puede imaginar a Venezuela como un país federal?⁸⁶¹ Y agrega: “creo que el mejor modelo no existe per se”⁸⁶². En la misma perspectiva, encuentro a Carlos Mario MOLINA, quien señala que Colombia no está preparada aún para las lógicas federales, es decir, para la libertad y la autonomía territorial plena; sin embargo, afirma que éste sería un sistema ideal⁸⁶³.

Finalmente, retomo dos frases disidentes del modelo federal. La primera, del profesor Carlos MORENO, el cual anota que “El federalismo no se corresponde con las características histórico-políticas del país. El cuento de las regiones es como una añoranza de los famosos Estados del siglo XIX, y, en mi criterio, eso es devolvernos”⁸⁶⁴; y la segunda, del Senador Jorge Robledo el cual sostiene que “el

^{856.} RESTREPO, Darío. *Transferencias y desarrollo: un portafolio para el progreso de las regiones. Op cit.*, p. 91.

^{857.} *Ibíd.*, p. 96.

^{858.} ENTREVISTA CON ALBERTO MENDOZA MALDONADO. Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia. Octubre de 2007.

^{859.} *Ibíd.*

^{860.} *Ibíd.*

^{861.} ENTREVISTA CON ÁNGEL MASSIRIS CABEZA. Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Marzo de 2008.

^{862.} *Ibíd.*

^{863.} ENTREVISTA CON CARLOS MARIO MOLINA. Profesor de la Universidad de Medellín. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional. Octubre de 2007.

^{864.} ENTREVISTA CON CARLOS MORENO OSPINA. Profesor de la ESAP y experto en descentralización territorial. Octubre de 2007.

federalismo es un modelo que no corresponde a nuestra tradición, es un modelo costoso, pero, en el fondo, el problema no es el modelo territorial, el problema es el modelo económico y social que no funciona en Colombia”⁸⁶⁵.

Concepciones de izquierda y de derecha convergen en señalar que la salida territorial no está dada en la implementación de un modelo federal para Colombia. Por ejemplo, Jorge ROBLEDO, insiste en señalar que el problema no es de modelo territorial sino de modelo de desarrollo. Por su parte, expertos en geografía como Ángel MASSIRIS CABEZA⁸⁶⁶ y Alberto MENDOZA MORALES⁸⁶⁷, ven al federalismo latinoamericano en crisis; luego invitan a la reconstrucción del mapa territorial colombiano y al impulso de una regionalización que bien puede estar dada en el mismo Estado unitario o incluso en un modelo de Estado regional.

4.1.3. *UN CONSIDERABLE SECTOR EN DEFENSA DEL ESTADO UNITARIO LEGADO POR EL CONSTITUYENTE DE 1991*

Bajo la tendencia de superar el tema de los nominalismos territoriales un sector amplio de la doctrina, de políticos y de actores territoriales, sostiene la idea del fortalecimiento del modelo territorial, bajo las lógicas legadas por el constituyente de 1991. Si bien difuso e inacabado, también es un modelo que combina tres principios fundamentales, esto es, unidad, autonomía y descentralización en la búsqueda de equilibrios y del desarrollo pausado y certero de un proceso de descentralización de corto, mediano pero, sin duda, de largo aliento.

Por ejemplo, Luis Ignacio Betancur, señala de forma categórica que se queda “con el modelo unitario”⁸⁶⁸. Asimismo, Alejandro BECKER⁸⁶⁹, quien afirma que “todo se puede hacer en el estado seudo-unitario que planteó la Constitución del 1991. España lo empezó a hacer. Esto no es un tema de Constitución y artículo primero, éste es un tema de país, de pensar que hay que tomar decisiones para

⁸⁶⁵. ENTREVISTA con JORGE ROBLEDO. Senador e integrante del Polo Democrático. Marzo de 2008.

⁸⁶⁶. ENTREVISTA con ANGÉL MASSIRIS CABEZA. Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Marzo de 2008.

⁸⁶⁷. ENTREVISTA con ALBERTO MENDOZA MALDONADO. Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia. Octubre de 2007.

⁸⁶⁸. ENTREVISTA con LUIS IGNACIO BETANCUR. Profesor de la Universidad del Rosario. Experto en régimen territorial. Septiembre de 2008.

⁸⁶⁹. Es importante consultar las obras colectivas: (i) Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales, construido con metodología comparada, escrito de manera didáctica para efectos de aclarar al lector los elementos y las características de los modelos territoriales regionales y federales (España, Italia, Estados Unidos y Alemania). Autores: AMADOR, María Carolina, BECKER, Alejandro, CHICA, Carolina, SAGAWÉ, Thorsten. Op. cit. ; (ii) BECKER, Alejandro, CASTRO, Sandra y CÁRDENAS, Miguel Eduardo. Desarrollo de las regiones y autonomía territorial. Bogotá: Op. cit.

conservar el futuro de la generación colombiana”⁸⁷⁰. Pero, sin duda, LUIS JAVIER MORENO⁸⁷¹ es el más radical en la reapuesta: “No me gusta ni el modelo regional ni el modelo federal, no me gustaría ninguno de los dos. No me gustarían porque ninguno de los dos corresponde a lo que somos, ni a lo que hemos sido. El fracaso histórico del modelo federal en el siglo XIX, que nos llevó a guerrear entre nosotros, marcó profundamente nuestra tradición republicana”⁸⁷².

También defiende el modelo territorial unitario de 1991 el conatituyente Guatavo ZAFRA ROLDÁN⁸⁷³, cuando asegura que “el Estado unitario es la mejor forma territorial para asumir el reto de una sociedad globalizada”⁸⁷⁴, o, Rafael BALLÉN⁸⁷⁵, al manifestar que Colombia se debe mantener como Estado unitario otorgando a la provincia un amplio grado de descentralización, incluso política. Dicha idea, bajo el pretexto de que el Estado nación unitario es el único que puede enfrentar a la gran transnacional que se apodera del mundo, de los Estados y de sus recursos, además de agregar que el Estado federal está en crisis; “aún el más poderoso de la Tierra, que en principio logró una adecuada distribución de competencias y jurisdicciones, hoy atraviesa una política de centralización porque los Estados federados no son capaces de resolver todos sus problemas, como infraestructura física e infraestructura social”⁸⁷⁶.

Se suma a esta tendencia, Oswaldo Aharón PORRAS, cuando anota que “el modelo que tenemos es adecuado, lo que pasa es que debe haber más equidad en la distribución del ingreso; un Estado unitario es fundamental para garantizar la gobernabilidad”⁸⁷⁷. Todas estas afirmaciones encuentran en el modelo

⁸⁷⁰. ENTREVISTA CON ALEJANDRO BECKER ROJAS. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Experto en descentralización territorial. Abril de 2008.

⁸⁷¹. ENTREVISTA CON LUIS JAVIER MORENO ORTÍZ. Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Derecho. Octubre de 2007.

⁸⁷². *Ibíd.*

⁸⁷³. Es importante anotar que el Conatituyente Guatavo Zafra Roldán, presentó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, una ponencia que propendía por la configuración de un Estado Región para Colombia.

⁸⁷⁴. “Colombia decidió como forma de Estado un Estado Unitario con un grado, digamos, de autonomía relativa de sus entes territoriales; no debe haber más de tres niveles de gobierno porque cualquier otro nivel de gobierno que se introduzca termina en mala burocracia, mala tributación y mala regulación normativa, y eso en el mundo de un sistema globalizado es como andar en aïlla de ruedas, es establecerle al modelo de forma de Estado una especie de lastra, de ancla que impide que una sociedad se incorpore con toda su potencialidad a los procesos de globalización; globalización para bien o para mal, porque la globalización es un hecho que a uno le gusta o no le gusta, pero pues allí estamos; entonces si se crea otro nivel de gobierno en un Estado unitario, lo que se hace es hacer un Estado mucho más lento, más pereoso en sus decisiones, con mala tramitología, con mala limitación a la libertad del individuo, con mala limitación a la libertad económica y, voy a decirlo francamente, con mala posibilidad de procesos de corrupción”. ENTREVISTA CON GUSTAVO ZAFRA ROLDAN. Conatituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial. Febrero de 2008.

⁸⁷⁵. ENTREVISTA CON RAFAEL BALLÉN. Profesor de la Universidad Libre. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional y Administrativo. Junio de 2006.

⁸⁷⁶. *Ibíd.*

⁸⁷⁷. ENTREVISTA CON OSWALDO AHARON PORRAS. Economista. Especialista en Gestión del Desarrollo Regional ILPES – NACIONES UNIDAS. Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. Marzo de 2008.

territorial unitario una garantía para la construcción del inacabado Estado nacional, hoy en evidente transformación ante los retos de la globalización y de la reconfiguración del capitalismo como modelo económico hegemónico.

También Augusto HERNÁNDEZ BECERRA descarta de plano cualquier discusión nominal: “no creo mucho en los rótulos: Estado unitario, Estado federado. Hay que ver lo que es el federalismo hoy en Venezuela, en tanto que el Estado unitario en Colombia está marcado por el proceso descentralizador”⁸⁷⁸. “Diría que lo hay que buscar es un equilibrio en el reparto de competencias y de recursos entre niveles de gobierno, organizarlos de tal manera que cada nivel sea eficiente y no me importa el nombre que se le dé”⁸⁷⁹.

Asimismo, para Alberto MENDOZA MORALES, debe llegar el día en que Colombia se organice como un Estado regional alternativo entre el Estado federal que ya probamos con escasa fortuna y el Estado centralista que nos ahoga en la actualidad, un día en que Colombia se reconozca como “*archipiélago de regiones*” y la población como un conjunto heterogéneo de sorprendente variedad. “Será un Estado descentralizado en su manejo, con autonomía de decisiones en las regiones y vigorosa y unificada conducción nacional que garantice su calidad de Estado unitario”⁸⁸⁰. Aboga por la unidad, la descentralización, la autonomía y las divisiones político-administrativas, que correspondan a la regionalización natural y al reconocimiento de la realidad geográfica colombiana.

Pero, sin duda, en el documento titulado “¿Por qué primero el departamento?”⁸⁸¹, encuentro el tercer manifiesto de este análisis; si bien el nombre corresponde al respaldo del nivel intermedio de gobierno actual, también sus postulados se circunscriben al modelo territorial unitario plasmado en la Constitución Política de 1991⁸⁸². En dicho documento se afirma que las expresiones de región⁸⁸³ y provincia, no son más que espejismos creados por

⁸⁷⁸. ENTREVISTA CON AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. Profesor Universidad Externado de Colombia y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Consejero de Estado. Marzo de 2008.

⁸⁷⁹. *Ibíd.*

⁸⁸⁰. MENDOZA MORALES, Alberto. “Ordenamiento Territorial en Colombia”. En: ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Libre, 2004. p. 448.

⁸⁸¹. RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo, CAICEDO FERRER Juan Martín, YEPES ARCILA, Hernando, ZAFRA ROLDAN, Gustavo, ARIAS CARRIZOSA, José Manuel, VIDAL PERDOMO, Jaime, MONCAYO JIMENEZ, Edgar, HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, GAITAN MAHECHA, Bernardo y IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Por qué primero el departamento*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2002.

⁸⁸². Universidad del Rosario, Universidad Externado y Universidad Javeriana – Bogotá.

⁸⁸³. Sobre la entidad regional MARÍA TERESA FORERO DE SAADE afirma: “La regionalización es un panorama demasiado futurista para un país como el nuestro. Si vemos que el departamento es un esqueleto al que le hace falta meterle más piezas, montarle la región es tanto como decir que todo el esfuerzo de estos años de los departamentos no ha servido para nada, que históricamente no han cumplido ningún papel y que no han generado lo que en las expectativas de la Constitución han tenido. Ellos se reinventan; los departamentos han pasado por un proceso de reinención a partir de crisis económicas muy severas de las cuales ya ha salido la totalidad de los departamentos. Pensar ahorita en montar una supraestructura arriba de los departamentos es aniquilar el ordenamiento territorial completamente, o sea, el ordenamiento territorial colombiano es

la Asamblea Nacional Constituyente; en general, entidades ajenas a la tradición territorial del siglo XX en Colombia. La creación de la región, con la muerte de los departamentos o la superposición de varios niveles intermedios, complejiza y enreda aún más la construcción del Estado colombiano. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 no estuvo interesada en cambiar la forma de Estado, razón por la cual, optó por mantener al Estado unitario, eso sí, levemente descentralizado. Así, la propuesta constitucional de 1991, abrió el camino para la creación de nuevas entidades administrativas que gradualmente, con el paso del tiempo, fueran adquiriendo la experiencia, madurez y envergadura necesaria para su posterior transformación en unidades político-administrativas, caso concreto, la figura de la región⁸⁸⁴.

Una posición que constituye una reacción a la tendencia regionalista que se suscitó durante los primeros diez años de expedida la Constitución de 1991. En dichos años el departamento fue visto como un ente en proceso de marchitamiento o desaparición y la región como la gran heredera del nivel intermedio de gobierno, al final, ni lo uno ni lo otro.

Diez años de disquisiciones intelectuales y de fracasos de la LOOT, llevaron a la creación de este manifiesto (2002) que le apostó a la entidad tradicional y que, en mi criterio, ha marcado las políticas territoriales de la última década. Un afirmación que se corrobora a partir del análisis de los planes de desarrollo, el documento visión Colombia 2019, e incluso la última propuesta de Código de Régimen Departamental⁸⁸⁵.

4.2. ¿DEPARTAMENTOS O REGIONES? ¿HACIA DONDE SE DIRIGE EL DEBATE?

Se observa un consenso académico y político sobre la necesaria existencia de un nivel intermedio de gobierno para Colombia: llámese región, estado, provincia, departamento o asociación de entidades territoriales⁸⁸⁶. “En un país de la extensión que tiene Colombia, el nivel intermedio de gobierno es necesario,

un esquema, una especie de rompecabezas donde uno va cifrando fichas poco a poco, y se va construyendo poco a poco en la medida en que se vayan generando las necesidades para crearlas. Montarle las regiones es sobreponer una burocracia la cual no creeríamos que somos capaces de soportar”. ENTREVISTA CON MARTÍA TERESA FORERO DE SAADE. Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos. Noviembre de 2007.

⁸⁸⁴. RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo y otros. *Op. cit.*, p. 6.

⁸⁸⁵. Orlando Fals Borda, Antonio Navarro Wolf, Jaime Castro y Miguel Borja, entre otros académicos y políticos, como era de esperarse, se pronunciaron en contra del manifiesto, tal como lo anota Augusto Trujillo Muñoz en su texto: *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007. p. 178.

⁸⁸⁶. ÁNGEL MASSIRIS afirma en la entrevista: “Hay algo que es cierto y es que efectivamente se necesita un nivel intermedio de gobierno. ¿Cuál es? Pienso que el problema no está en decir que sea una región, una provincia, o que sigan siendo los departamentos. El problema es ¿cómo va a funcionar? ¿cuáles van a ser

especialmente como un agente articulador de las responsabilidades que tienen los municipios para atender los espacios subregionales o atender procesos que van más allá de los límites municipales”⁸⁸⁷.

Sin duda, ha sido superada la época meramente municipalista o aquella donde se identificó la descentralización con el concepto de municipalización. Hoy la descentralización territorial invoca al nivel intermedio de gobierno y al nivel local, tal como se infiere de la lectura de los textos y las respuestas de la muestra académica y política consultada.

Es interesante observar que una institución en cuidados intensivos, caduca para muchos, en proceso de marchitamiento para otros, sea hoy objeto de tan disímiles y contradictorias posiciones ¿Qué tan presente sigue el departamento en el imaginario colectivo y en la organización del modelo territorial colombiano?

Coinciden con los términos de región, provincia, estado o departamento e incluso con el mismo modelo territorial, representantes o partidarios del intervencionismo de Estado, o del mercado o de quienes proponen el equilibrio entre el Estado y el mercado. En otras palabras, es interesante observar propuestas de defensa del departamento y del modelo territorial unitario de partidarios políticamente contradictorios en Colombia, u observar impulsos de construcción de la región y de Estado regional, por parte de tendencias ideológicas, “aparentemente” diferentes, que confluyen coyunturalmente.

Amigos de la institución departamental en el pasado, hoy enemigos acérrimos; las posiciones tienden a ser coyunturales. Priman los argumentos ideológicos en favor o en contra de la figura departamental.

4.2.1. DEBATES IDEOLÓGICOS

La supresión de la figura departamental o su transformación en una entidad meramente administrativa, son algunas de las propuestas de sus contradictores. Carlos MORENO OSPINA propone acabar el departamento y transformarlo en una división administrativa del Estado⁸⁸⁸. En el mismo sentido, la respuesta de Libardo Orlando RIASCOS⁸⁸⁹, quien afirma que sí el departamento desaparece,

sus competencias? ¿cuál va a ser su autonomía? ¿cuáles van a ser sus recursos? Y, ¿de dónde van a salir los recursos? Eso es lo más importante.

⁸⁸⁷. ENTREVISTA CON ANGÉL MASSIRIS CABEZA. Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Marzo de 2008.

⁸⁸⁸. ENTREVISTA CON CARLOS MORENO OSPINA. Profesor de la ESAP y experto en descentralización territorial. Octubre de 2007.

⁸⁸⁹. “Sería más viable el resurgimiento de las “provincias” con el estilo y modelo con que alguna vez existieron en nuestro país, porque conservaban identidades culturales, étnicas, geoeconómicas que hoy

“casi nada se perdería en el ensamble de la Nación”⁸⁹⁰. Idea reiterada Luis Javier Moreno, quien insiste en la eliminación del departamento y a cambio propone concentrar todo en el municipio⁸⁹¹.

En el mismo sentido, Ricardo ZULUAGA, cuando afirma: “creo que jugar con la hipótesis de la supresión de los departamentos no resulta tan desatinada; bastaría para ello reforzar las actuales competencias municipales y maximizar mecanismos de cooperación local como las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios” o, Augusto Trujillo, cuando reitera que la institución “se debe suprimir como tal, pero por supuesto, crear una entidad distinta, incluso podrían ser las dos de que habla la Constitución como entidades hipotéticas: la provincia y la región, eso sí, diferentes de las concebidas por el texto constitucional de 1991”⁸⁹². En la misma línea está Rafael Ballén, quien supone que el nivel intermedio de gobierno puede cifrarse en las provincias; en todo caso descarta al “departamento por inocuo”⁸⁹³, una entidad que puede mantenerse como expresión cultural, pero no como expresión territorial y política⁸⁹⁴.

Otro que propugna por su transformación o eliminación es Alberto Mendoza Morales quien, sin apartarse del modelo unitario, plantea un nivel intermedio de gobierno que responda a las lógicas geográficas, culturales e históricas. No se trata de la región, tal como se encuentra definida en los artículos 306 y 307 de la Constitución Política, esto es, un departamento más grande. La región trasciende la división meramente artificial, existe y es sujeto de identificación y de reivindicación, tanto por la naturaleza como por los elementos culturales y sociales que la componen, “una región no se decreta según lo quiere el

algunas regiones de Colombia añoran. V. gr., en Nariño -los municipios que conformaban la “ex-provincia de Obando””. ENTREVISTA CON RIASCOS GÓMEZ. Libardo Orlando. Profesor de la Universidad de Nariño. Doctor en Derecho y experto en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Diciembre de 2007.

⁸⁹⁰. ENTREVISTA CON LUIS JAVIER MORENO ORTÍZ. Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Derecho. Octubre de 2007.

⁸⁹¹. ENTREVISTA CON RICARDO ZULUAGA. Profesor de la Universidad Javeriana de Cali. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional. Octubre de 2007.

⁸⁹². ENTREVISTA CON AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ. Profesor de varias universidades colombianas y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Editor de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Octubre de 2007.

⁸⁹³. ENTREVISTA CON RAFAEL BALLÉN. Profesor de la Universidad Libre. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional y Administrativo. Junio de 2006.

⁸⁹⁴. “Descarto también la región; es absolutamente falso que Colombia sea un país de regiones; ni siquiera los siete departamentos de la Costa Atlántica tienen la calidad de una región homogénea. A pesar de que descienden históricamente de la misma cultura, la Tairona, las muchas inmigraciones internas y el destino de los pueblos hacen diferentes a los departamentos y a sus capitales. Por ejemplo, ningún parecido cultural y económico tienen Cartagena y Valledupar. Y algo más, en un mismo departamento, hay distintas expresiones culturales y económicas; por ejemplo, el norte de la Guajira es comercial por excelencia, mientras el sur es agrícola y ganadero”. *Ibíd.*

CONCLUSIONES

La hipótesis inicial ha sido corroborada con el presente estudio. Es evidente que el modelo unitario, cargado del enfoque centralista, ha sido la constante de la relación entre territorio y poder en Colombia, si bien menguado en las últimas décadas por las tendencias mundiales descentralizadoras que también impactaron el modelo territorial colombiano. Corroboración que he realizado, a través de una mirada histórica del ser y de los debates actuales que se suscitan alrededor del modelo territorial y, más especialmente, del nivel intermedio de gobierno que fue observado, en esta investigación, como pieza fundamental para determinar el alcance de las aún tensas relaciones entre el centro y la periferia.

El marco teórico se construyó a partir de la tradicional teoría de las Formas de Estado, hoy desdibujadas y en evidente cambio y transformación. Ningún Estado es completamente centralizado; sin duda, la descentralización es la tendencia en materia de la relación entre territorio y poder, así como el federalismo es la moda en asuntos de modelos territoriales. Por ello, encontré Estados unitarios con indudables procesos de descentralización o Estados regionales que se confunden en la práctica con modelos federales, e incluso modelos federales tildados de unitarios.

Hallé algunos Estados unitarios que ostentan serias variaciones con respecto a las características que, en principio, correspondían a dicho modelo territorial. Todos ellos construyeron su historia en torno a los principios de centralismo y unidad. Orientaciones iniciales, que entraron en tensión ante los ingentes procesos de descentralización, regionalización e incluso de globalización. Un tema que se puede observar tanto en los Estados unitarios europeos tradicionales como en algunos latinoamericanos, estos últimos caracterizados por la imposición del modelo unitario o por la imitación de las constituciones paradigmáticas unitarias y federales durante el proceso de construcción de los Estados nacionales. En todo caso, la tendencia de los Estados latinoamericanos y de Colombia ha sido la de implementar, en la etapa republicana, el modelo de Estado unitario. También es cierto que esta opción es una lógica consecuencia, entre otras, de los trescientos años de dominación centralista colonial y, por lo mismo, de una cultura que arraiga la indivisibilidad o la unidad en la fortaleza del centro y no en la de sus partes.

Pude observar Estados unitarios cuya tradición estuvo dada en torno a los principios de uniformidad y homogeneidad, por ejemplo, el caso francés, que hoy incursiona en principios territoriales de flexibilización, heterogeneidad, regionalización e integración, eso sí, sin variar de manera contundente los rasgos básicos de su forma de ser territorial. Los modelos territoriales unitarios han depositado en los niveles intermedios de gobierno algunos grados de protagonismo ante las tareas y los retos que deben cumplir en el contexto de la Unión Europea y de sus procesos de integración, eso sí, sin afectar de manera significativa su criptotipo, el cual sigue estando cifrado en el mundo de la centralización.

De manera especial, realicé un acercamiento al Estado unitario de Portugal, el cual se ha caracterizado por ser uno de los Estados más centralistas de Europa, pero que, de forma contradictoria, admite en su organización territorial un nivel importante de descentralización, incluso política, en la zona insular de Azores y Madeira. Una descentralización otorgada no sólo desde la perspectiva de la imitación o de la tendencia descentralizadora que marca a los Estados modernos, sino de movimientos sociales que han presionado por el otorgamiento de mayores potestades, competencias y recursos a favor de sus territorios y, por supuesto, en detrimento del Estado centro. Sin embargo, para el caso portugués encuentro otra tendencia en el territorio continental, que se niega a desarrollar procesos de descentralización significativos en el nivel intermedio de gobierno.

Chile es un caso especial de modelo unitario. Si bien cuenta con un nivel regional, en la práctica contiene severas características de desconcentración que lo lleva a mirar a Colombia como una buena opción de imitación o de proyección. Asimismo, ubiqué otros modelos paradigmáticos, que en mi criterio hoy marcan la descentralización colombiana. Por ejemplo, el modelo territorial abierto o el caso español, objeto de debates doctrinales profundos acerca de las difusas fronteras entre su carácter autonómico o federal. En todo caso, un modelo especial que plantea la particularidad política de la descentralización, la polaridad del debate entre aquellos territorios que piden más potestades y autonomía y otros que consideran que las concesiones deben tener un límite, a tal punto de invocarse el principio de la lealtad autonómica, la protección de la unidad y, por lo tanto, el sostenimiento del paradigmático modelo territorial ibérico.

Observé, igualmente los debates dados en el interior de algunos modelos federales. Por ejemplo, el caso alemán, tildado de "*federalismo unitario*". Un título que llevó a comparar dicho modelo con la Constitución paradigmática norteamericana de 1787, no por ello exenta de ajustes y contradicciones, o los cuestionamientos que se hacen en torno al carácter centralista de los federalismos latinoamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. *El Federalismo en Colombia. Pasado y Perspectivas*. Bogotá: Univeraidad Externado de Colombia, 1997.
- AA.VV. *¿Por qué primero el departamento?* Bogotá: Pontificia Univeraidad Javeriana, 2002.
- AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Editorial Univeraidad Externado de Colombia, 2003.
- AA.VV. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Bogotá: Univeraidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung, 2003.
- AA.VV. *Colombia regional. Alternativas y estrategias*. Bogotá: Univeraidad Externado de Colombia y Konrad – Adenauer – Stiftung, 2005.
- AA.VV. *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: Balance y perspectivas*. Bogotá: Univeraidad Externado de Colombia y Konrad – Adenauer – Stiftung, 2007
- A.A.VV. *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Univeraidad Externado de Colombia, 2007
- AGUILERA DE PRAT, Ceaáreo R. “De la “Europa de laa Regionea” a la Europa con laa Regionea”. En: *Revista d’Estudis Autonomis i Federals*, núm. 2 (any 2006). pp. 47-76.
- AHUMADA, Conauelo. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Áncora editorea, 2002.
- AJA, Eliaeo. “El Eatado autonómico en Epaña a loa 25 añoa de conatitución”. En: PEREZ ROYO, Javier y otroa. (edita.) y TEROL BECERRA, Manuel Joaé y otroa (Coorda.). *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, a. l., Aranzadi., 2006. pp. 4285-4344.
- AMADOR, María Carolina y otroa. *Deacentralización y gobiernoa intermediao localea. Trea experienciama internacionalea*. Bogotá: AECI-URD USAID-GTZ, 2004.

- APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel. (dir.) *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 1999.
- ARES CASTRO-CONDE, Cristina. "La Regionalización À La Française: El alcance del derecho a la experimentación". En: *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. No 143, (enero-marzo. 2009,) pp. 31-55.
- ARISTIZABAL ARBELAEZ, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993.
- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- ARROYO GIL, Antonio. *El federalismo Alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- AUBY, Jean-Bernard. "La reforma dell'amministrazione territoriale in Francia" (Trad.). En: *Revista Amministrare*, año XXXIII, núm. 2, (agosto - 2003), pp. 173-189.
- BALLÉN MOLINA, Rafael. *Constitución Política de Colombia, antecedentes y comentarios (Constituyente y Constitución del 91)*. 2 ED. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995.
- BARBERENA NISIMBLAT, Viviana. "Constitución y Descentralización ¿Avance o retroceso? ¿Un paso adelante y dos atrás?" En: *Revista Foro*, No. 74-75, (septiembre de 2011), pp. 77-90.
- BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *El Estado Triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia*. La Paz (Bolivia): FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, ILDIS y PLURAL EDITORES, 2002.
- BECKER, Alejandro, CASTRO, Sandra y CÁRDENAS, Miguel Eduardo. *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: GTZ - FESCOL, 2004.
- BELL LEMUS, Gustavo. "La evolución histórica del Caribe colombiano". En: *La región Caribe. Perspectivas y posibilidades*. Barranquilla (Col): Universidad del Norte. Dirección de Investigaciones y Proyectos. Centro de Estudios regionales - CERES, 1993. pp. 1-4
- _____. y MEISEL ROCA, Adolfo. "La región Caribe. Trayectoria de un regionalismo ambiguo". En: *Nueva Historia de Colombia*, Vol. VIII. Bogotá: Editorial Planeta, 1998. pp. 229-259.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Federalismo de integración y de devolución: El debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.