

Abraham A. Katime Orcasita y Grenfieth de Jesús Sierra Cadena

CARTA DE NAVEGACIÓN DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA



Colección Textos de Jurisprudencia



Carta de navegación del
proceso de regionalización
en Colombia

Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia

Abraham A. Katime Orcasita
Grenfieth de Jesús Sierra Cadena

William Zambrano Cetina
Director



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© Centro Editorial Universidad del Rosario
© Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
© Abraham A. Katime Orcasita, Granfieth de Jesús Sierra Cadena
William Zambrano Cetina
© Facultad de Jurisprudencia

Primera edición: Bogotá, D.C., enero de 2006

Corrección de estilo:

Diagramación: Margoth C. de Olivos

Diseño de cubierta:

Impresión: Servigraphic

Centro Editorial Universidad del Rosario

Calle 13 N.º 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380

cedir@claustro.urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo escrito del
Centro Editorial Universidad del Rosario.

Así como Colombia no se parece en todo a las demás naciones antiguas y modernas, así también no debe parecerse en todo a sus formas de gobierno; y por tanto no debe ser éste ni absolutamente central ni federal; porque Colombia, según sus costumbres, su localidad y la diseminación de su población participa de caracteres que reclaman una tercera especie de gobierno, que yo me atrevería a denominar centro-federal.

Manuel María Quijano, *Congreso Admirable*, 1830.

Agradecimientos

Agradezco especialmente a mi padre, a quien le debo mi principal herencia: convicciones. Igualmente, extendiendo mis agradecimientos al doctor William Zambrano Cetina, cuya confianza en los objetivos de esta investigación, y aun sus críticas sobre el contenido, insta seguir trabajando en su revisión.

*Hoy, cuando los fusiles crujen y nuestras
regiones se desangran y empobrecen, un nuevo
sueño se asoma en nuestra patria: la región.*

*Como pueblo siempre hemos creído que la
verdad se encuentra en los centros de poder,
que el conocimiento es monopolio de unos pocos
afortunados; nos hemos edificado bajo falsos
dioses y profetas.*

*Esta trabajo esta dedicado a la provincia, a la
región, a esa Colombia lejana que hoy vive en
los campos de batalla.*

Abraham Antonio Katime Orcasita

Grenfieth de Jesús Sierra Cadena

*A mi padre, hombre de ideales;
a mi madre, emblema de ternura;
a mi Lili, soporte espiritual;
y a mi región Caribe, principio y fin de las
profundas convicciones
que me embargan.*

Abraham Katime

*A mis padres, por apoyarme y comprenderme;
a mi universidad, por formarme;
y a mi patria, por convertirse en la fuente de
mis luchas.*

Grenfieth de Jesús Sierra Cadena

CONTENIDO

Introducción	17
Capítulo preliminar	21
1. Tres modelos de Estado	22
1.1. El Estado unitario	24
1.1.1. Génesis del Estado unitario	24
1.1.2. El principio de centralización política como fundamento del Estado unitario	26
1.1.3. Técnicas de administración del gobierno central	27
1.2. El Estado federal	29
1.2.1. La génesis del Estado federal contemporáneo	29
1.2.2. La soberanía en el Estado federal	31
1.2.3. Los principios del federalismo	34
1.3. El Estado autonómico o regional	36
1.3.1. La génesis y definición del Estado regional	36
1.3.2. La dicotomía entre autonomía regional y unidad nacional	38
1.3.3. La cláusula general de competencias	39
2. El Estado regional en el nuevo orden internacional	40
2.1. Las crisis de la posmodernidad	40
2.1.1. Crisis del escenario político	40
2.1.2. La crisis del Estado-Nación	44
2.1.3. Crisis de la soberanía nacional	48
2.2. Surgimiento de un nuevo orden y paradigma de Estado	50
2.2.1. La región como cuasi-Estado	54
2.2.2. La región como cuasi-empresa	55
2.2.3. Las nuevas tareas regionales	55

Primera parte

Evolución del proceso regional colombiano

1. Antecedentes territoriales en Colombia	64
1.1. Entre el federalismo y el centralismo	64
1.1.1. El debate constitucional durante el siglo XIX	64
1.1.2. El federalismo y el auge económico en la segunda mitad del siglo XIX	79
1.2. El Estado central y el surgimiento de las regiones	84
2. Hitos institucionales y jurisprudenciales del proceso de regionalización en Colombia	104
2.1. Hitos institucionales	104
2.1.1. Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	104
2.1.2. El DNP y cinco modelos de regionalización	105
2.1.3. Consejos regionales de planeación económico y social (Corpes)	110
2.1.4. La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)	114
2.1.4.1. Pormenores sobre la institucionalización de la COT	115
2.1.4.2. Nacimiento y conformación de la COT	119
2.1.4.3. Funciones de la COT	122
2.1.4.4. Recomendaciones de la COT en materia regional	128
2.2. Hitos jurisprudenciales	130
2.2.1. La autonomía territorial a la luz del Estado unitario	132
2.2.1.2. Autonomía fiscal	141
2.2.1.2.1. Derecho a crear sus propios tributos	145
2.2.1.2.2. Derecho a participar de las rentas nacionales	151
2.2.1.3. Autonomía presupuestal.	162
2.2.1.4. Autonomía en materia de servicios públicos	168
2.2.2. Síntesis sobre la evolución jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia de autonomía territorial	172

1.3.2.2.1. Asamblea regional (representación partidista y gremial)	205
1.3.2.2.2. Dirección ejecutiva de la región .	205
1.3.2.2.3. Consejo de planeación regional (consejo regional, la dirección ejecutiva regional, la universidad pública regional)	206
1.3.3. Procedimientos y funciones de los gobiernos regionales	206
Bibliografía	208

Introducción

Revisar la historia de Colombia implica estudiar el proceso de regionalización del país, entre otras razones porque la cuestión territorial ha sido –abusando de la síntesis– una de las causas objetivas que mantiene latente el conflicto armado y el subdesarrollo socioeconómico. La discusión sobre la división político administrativa del Estado está en plena vigencia y su solución implica sopesar las aspiraciones de las regiones particularmente consideradas, en consonancia con el conjunto de los altos intereses nacionales.

Por tal motivo, este texto pretende centrar sus esfuerzos en la indagación sobre el proceso que ha reordenado el territorio colombiano –incluso desde el momento en que el territorio hizo parte de la nación colombiana– y, con base en dicho examen, proyectar los lineamientos de un Estado regional que supere la versión del Estado unitario descentralizado con autonomía de las entidades territoriales que después de 15 años de consagración constitucional no ha logrado concretarse institucionalmente. El resultado esperado es una carta de navegación que sirva tanto a versados sobre el tema que deseen encontrar nuevas lecturas o recordar ciertos hechos en su real contexto, como a neófitos que quieran tener una visión global e integral sobre el mismo.

Si nos diéramos a la tarea de definir qué es una carta de navegación diríamos que son las coordenadas que nos permiten saber de qué puerto salimos y a qué puerto habremos de llegar después de recorrer una ínfima distancia de las innumerables que componen el océano del conocimiento, el cual, conforme a la descripción alegórica de Sócrates, es el único bien, pues “solamente hay un mal, la ignorancia, y solamente hay un bien, el conocimiento”.

Fieles a la teoría del conocimiento, el enfoque metodológico que se utilizó para el abordaje científico y objetivo de la cuestión regional es el pensamiento sistémico, por cuanto este problema es de aquellos compuestos por una serie de elementos muchas veces separados en términos de espacio y tiempo, pero conectados por el mismo patrón.

El proceso de regionalización es una metodología, procedimiento o intervención para modificar el orden territorial; en ese sentido, el ordenamiento territo-

rial trata sobre la utilización racional del espacio –territorial– en términos de sus múltiples variables para atender las necesidades de desarrollo socioeconómico sostenible de sus habitantes. Por tanto, el sistema regional hace parte de una cosmovisión del territorio que intenta conciliar espacio y poder. Dada la magnitud y complejidad interdisciplinaria con que se presenta la cuestión territorial, esta investigación se focaliza en el proceso de regionalización (sistema regional) y sus diferentes componentes que comporta uno de los modelos posibles para ordenar el territorio.

Así, el proceso de regionalización es analizado como un sistema complejo que integra diferentes áreas del saber, ya que se asimila más a un diamante por sus múltiples caras en disenso que a una moneda en la cual prima la bidimensionalidad. Por eso, la revisión bibliográfica y las indagaciones no se limitaron al campo jurídico, área en la que el equipo de investigación se encuentra entrenado, sino que se acudió, además, a otras áreas del saber con mayor disposición de aprendizaje que aptitud científica por cuanto constituyen disciplinas sobre las que solo se posee una proximidad elemental. Tal es el caso de las Ciencias Económicas, la Ciencia Política, las Finanzas, la Administración Pública y de Empresas, la Sociología, la Filosofía, el Gobierno y las Relaciones Internacionales.

La regionalización es un problema que no permite una sola respuesta, por cuanto entre más se profundiza en la cuestión surgen exponencialmente interrogantes que generan una diversidad de soluciones que bien podrían plantearse como alternativas. En muchos casos, las soluciones pueden ser contradictorias entre sí, pues el problema es abordado desde diversas perspectivas. No pretendemos, entonces, ser omnicomprensivos en la lectura sobre el proceso de regionalización en Colombia y mucho menos mesiánicos en la propuesta de elementos para la construcción del Estado regional. Defender su instauración, como presupuesto para la paz y el desarrollo, teniendo en cuenta razones de índole jurídico y político-institucional, es la tarea que nos convocó en este estudio.

Atendiendo estas consideraciones, el texto cuenta con un capítulo preliminar cuyo objeto es realizar una sinopsis de los diferentes modelos de organización territorial que se han ideado. Contiene dos partes, en la primera: “Evolución del proceso de regionalización Colombiano”, se hace una lectura de los antecedentes más relevantes del proceso, desde la instauración de la Nueva Granada hasta el último proyecto de ley presentado durante el cuatrienio del

Gobierno actual. Este trasegar histórico tiene el objetivo de resaltar ciertas discusiones, algunos hitos y puntuales instituciones para identificar los antecedentes sin pretender contar la historia extensa de Colombia. Sin embargo, cuando nos adentramos en los precedentes inmediatos del proceso de regionalización incorporados en la constitución de 1991 y en sus posteriores desarrollos, intentamos detallar con la mayor fidelidad posible sus diferentes etapas para lograr un cabal entendimiento del espíritu del constituyente primario frente al modelo de ordenamiento territorial que debía adoptar el país por expreso mandato constitucional.

El espíritu del constituyente primario contenido en los artículos 306 y 307 de la Constitución Política se vislumbra en las transcripciones textuales y contextuales de la Asamblea Nacional Constituyente (Comisión 2.^a de Ordenamiento Territorial). Esto explica también el amplio análisis realizado por la Comisión de Ordenamiento Territorial transitoria, extensión viviente del constituyente en materia de ordenamiento territorial y, por consiguiente, de regionalización.

Acerca del tema institucional se analizaron los diferentes escenarios creados a lo largo del siglo pasado. Esta aproximación se entronizó con el panorama explicativo que se elaboró para revelar tanto los modelos de regionalización que se implantaron como las políticas gubernamentales sobre ordenamiento territorial comprometidas en los últimos cuatro planes de desarrollo, a fin de desentrañar el espíritu político de la descentralización territorial.

Finalmente, se analiza el concepto de autonomía territorial en la jurisprudencia de la Corte Constitucional a fin de establecer sus verdaderos alcances,

La segunda parte, “Hacia el Estado regional”, se introduce con la ubicación teórica del Estado autonómico en torno a la descripción de los rasgos fundamentales que caracterizan ha este modelo. Una vez situado conceptualmente el Estado regional se intenta actualizar el concepto de región, como centro de gravedad del modelo regional, con base en el nuevo orden mundial.

No se pretende realizar un estudio comparado con modelos como el italiano, el francés, el alemán y el español, los cuales han sido ampliamente abordados por diferentes autores.

Tratadistas constitucionales de la trayectoria y jerarquía del profesor Vidal Perdomo, han descrito con suficiencia las influencias recibidas por el constitu-

yente de 1991 en virtud de modelos ejemplificantes, especialmente en lo relativo al modelo francés.

El profesor Vidal ha sido uno de los grandes autores sobre la materia y en sus obras siempre ha dedicado capítulos especiales al estudio de sus pormenores. Sus desarrollos empalmaron con la publicación de *La región en Colombia y El Federalismo*, textos dedicados exclusivamente a tratar con profundidad la cuestión territorial desde una perspectiva comparada. Por eso, es importante dejar por sentado que la Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia, pretende simplemente defender posiciones jurídico-políticas, más que convertirse en un libro de consulta para clarificar conceptos eminentemente jurídicos, explicaciones que solamente podríamos encontrar en las obra del profesor Vidal.

Ahora bien, también es importante resaltar que a nivel ontológico, es poco lo que se ha avanzado en el concepto de región y sus nuevas virtudes. La globalización y sus consecuencias prácticas son realidades inobjetables que a la vez que eclipsan las fronteras, vivifican lo local y robustecen la regionalización bajo parámetros muy distintos de aquéllos que le dieron origen a los procesos de regionalización iniciados en la Europa de la segunda mitad del siglo pasado.

Por último, se presentan una secuencia de reflexiones tendientes a supe-
rar el modelo de organización territorial actual, y aún el propuesto en la constitu-
ción de 1991, por otro que responda a un esquema de desarrollo más consecuente
con las realidades sociológicas, jurídico-políticas y económico-territoriales vigen-
tes. Al final se presentan unos instrumentos para pensar la posibilidad de estruc-
turar un modelo de organización territorial regional que supere la fórmula unitaria
aún presente en nuestro ordenamiento jurídico. Con ello pretendemos persuadir
a los afanosos detractores de la regionalización sobre la factibilidad de optar por
una solución que suprima el divorcio entre los hechos y el derecho con relación
a la crucial cuestión territorial, en un país como el nuestro, que territorialmente
ha sido colonizado por el imperio de fuerzas al margen de la ley.

Esperamos sea una contribución para continuar la discusión sobre la
repartición de poder y espacio en un Estado desdibujado por su ausencia y leja-
nía de las más sentidas necesidades locales y regionales.



La discusión sobre la división político administrativa del Estado está en plena vigencia y su solución implica sopesar las aspiraciones de las regiones particularmente consideradas, en consonancia con el conjunto de los altos intereses nacionales. Por tal motivo, este texto pretende centrar sus esfuerzos en la indagación sobre el proceso que ha reordenado el territorio colombiano y, con base en dicho examen, proyectar los lineamientos de un Estado regional que supere la versión del Estado unitario descentralizado. El resultado es una carta de navegación que sirve tanto a versados sobre el tema que deseen encontrar nuevas lecturas o recordar ciertos hechos en su contexto, como a neófitos que quieran tener una visión global e integral sobre el mismo.



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653

ISBN 958-8225-80-9



9 789588 225807