

TENSIONES ENTRE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN A LA LUZ DE
LOS PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,
PERIODO 1991-2010.

FELIPE FAUDEL CAJIAO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

BOGOTÁ D.C, 2010

“Tensiones entre centralización y descentralización a la luz de los Proyectos de Ley
Orgánica de Ordenamiento Territorial, periodo 1991-2010.”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Felipe Faudel Cajiao

Dirigida por:

Edgard Moncayo Jiménez

Semestre II, de 2010

*A mi madre, quien me permitió ver la luz al comienzo de la vida;
y a mi Luz, quien me permite ver el presente y el futuro de mi vida.*

AGRADECIMIENTOS

Pensar el territorio implica un esfuerzo monumental, enfrentándose a la complejidad del mundo, de la naturaleza y del ser humano. Gracias a todos aquellos quienes con su granito de arena han motivado en mí el sentimiento, la energía y la capacidad para hacer de las acciones en el territorio una forma de vida, pero muy especialmente a mi director, quien con su paciencia y exigencia hizo posible un trabajo exhaustivo y riguroso. Indudablemente, gracias a mi madre y a Felipe, porque sin su apoyo incondicional no habría podido escribir estas páginas. Gracias, infinitas gracias a Carolina, mi luz, la persona que con su sonrisa cada mañana alivia mis dolores y alegra mis días; quien soportó durante más de un año largas jornadas de trabajo; en definitiva, quien hoy considera que yo soy su familia, y quien yo quiero que así sea.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	
1. DE LA FORMA DEL ESTADO COLOMBIANO: UNA VISIÓN DESDE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	5
1.1. TENSIONES ENTRE CENTRALISMO Y FEDERALISMO (1810-1885)	7
1.1.1. La penetración del <i>liberalismo</i> y sus efectos en el Estado y el sistema político.	7
1.1.2. De las formas del Estado y su desarrollo institucional en la vida republicana del siglo XIX.	9
1.2. TENSIONES ENTRE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN (1886-1990)	14
1.3. TENSIONES ENTRE UNITARISMO Y AUTONOMÍA (1991-2010)	16
2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS OBSTÁCULOS POLÍTICOS QUE HAN IMPEDIDO LA EXPEDICIÓN DE LA LOOT EN COLOMBIA.	19
2.1. DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	19
2.2. OBSTÁCULOS POLÍTICOS QUE HAN IMPEDIDO LA EXPEDICIÓN DE LA LOOT EN COLOMBIA.	22
2.2.1. Del modelo de Estado y el contenido de la LOOT planteados en la Constitución de 1991.	23
2.2.2. De la composición del Congreso de la República.	29

2.2.3. Del manejo del conflicto armado por parte del gobierno.	30
3. INCIDENCIA DE LA NO EXPEDICIÓN DE LA LOOT EN LAS TENSIONES ENTRE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: UNA APROXIMACIÓN POLÍTICA	34
3.1. EL DESEQUILIBRIO TERRITORIAL EN COLOMBIA: LO QUE HA HABIDO, LO QUE HAY Y LO QUE ESTÁ SUCEDIENDO SIN UNA LOOT.	35
3.1.1. La crisis departamental: consecuencia de la falta de claridad de las funciones y competencias de las entidades territoriales, y de una descentralización desequilibrada.	35
3.1.2. Lo que existe por la ausencia de la LOOT: ¿desarrollo normativo aislado?	38
3.1.3. Lo que ha empezado a ocurrir sin la LOOT: la construcción de regiones.	39
CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Modelos de Estado existentes en la actualidad teórica y práctica..

Anexo 2. Cuadro comparativo de las Constituciones de Colombia 1811-1991.

Anexo 3. Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Anexo 4. Composición del Congreso de la República y su relación con el PIB departamental.

INTRODUCCIÓN¹

Esta investigación tiene por objetivo analizar los obstáculos políticos que han impedido la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- en Colombia, y la incidencia de su inexistencia en las tensiones políticas entre centralización y descentralización. De acuerdo con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, la LOOT tiene como fin distribuir las competencias y funciones entre la Nación y las entidades territoriales, y las instituciones que las conforman.

Lo anterior implica un énfasis en el funcionamiento institucional del Estado colombiano, si se parte del postulado de que la concepción territorial del poder permite analizar cómo el Estado incide en la vida cotidiana de los individuos que componen la sociedad bajo su jurisdicción. Por esta razón, el estudio está cimentado sobre tres pilares teóricos del nuevo institucionalismo político de James March y Johan Olsen, a saber: a) estabilidad institucional; b) cambio institucional; y c) procesos de toma de decisión.

Para entender estos conceptos, se debe partir de la premisa de que los arreglos institucionales tienen la capacidad para incidir en el comportamiento de los actores sociales, por lo que sus preferencias –demandas políticas- son variadas y modeladas en el tiempo por aquellos.² March y Olsen sostienen que “el marco institucional –el conjunto de normas, tradiciones y costumbres que existen en un sistema político- facilita la *estabilidad* porque estas reglas y tradiciones son los puntos de referencia a partir de los cuales los actores deciden su comportamiento”³. De una parte, porque existe una cultura organizacional homogénea que permite que los miembros de la institución interpreten apropiadamente (lógica de lo apropiado) las acciones e intenciones de la colectividad, facilitando la cohesión de la organización y unificando las preferencias de los miembros. De otro lado, porque los individuos obedecen (por un proceso de socialización y porque facilita su toma de decisión) las normas impuestas por la institución.⁴

¹ El periodo estudiado se concibió en principio entre 1991 y 2008, pero con el ánimo de tener un estudio más completo y actualizado se amplió, comprendiendo un análisis de la situación institucional del ordenamiento territorial entre 1991 y 2010, año en el que finalizó el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe.

² Comparar Basabe, Santiago. “El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción”. *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. 2007. p. 188.

³ Ver Vergara, Rodolfo. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. *El redescubrimiento de las instituciones*. 1997. p. 25. El énfasis es mío.

⁴ Comparar Vergara. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. p. 26.

El segundo pilar hace referencia al *cambio institucional*, que se debe a una continua tensión entre institución y entorno, originada por la permanencia de rutinas organizacionales.⁵ El principal argumento en este sentido es que “el ritmo de las transformaciones en el [entorno] es mucho más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones [...] y esto da lugar a una constante tensión entre institución y ambiente y obliga a un continuo proceso de adaptación”⁶.

El tercer pilar del nuevo institucionalismo que aquí se incorpora, es que todo sistema político se fundamenta en dos procesos diferentes -pero no excluyentes- de toma de decisión en el nivel institucional. El primero de ellos es el proceso *agregativo*, en el cual prima la negociación o el regateo por parte de un grupo de individuos que aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. El segundo, en contraste, es un proceso *integrativo*, en donde los ciudadanos abandonan sus preferencias individuales y divergentes para crear preferencias compartidas por todos.⁷

Con base en lo anterior, debe comprenderse que en casi todos los casos, las instituciones son creadas por otras, y éstas, a su vez, también influyen sobre las demás. Ello conlleva a pensar la organización institucional como un entramado complejo de relaciones entre organizaciones, individuos y reglas que configuran un conjunto institucional que se transforma hacia adentro, pero que también es transformado desde afuera por contextos y realidades que superan la dimensión estatal, dando origen al denominado cambio institucional. De lo anterior se colige que si bien el objeto de estudio de esta investigación es la LOOT⁸, entendida como una institución que incide en el comportamiento de otras instituciones y organizaciones del sistema político colombiano, se circunscribe en marcos contextuales superiores e inferiores, tanto externos como internos, que también inciden sobre ella y notablemente, sobre su existencia material.

Al tratar la LOOT sobre el Ordenamiento Territorial (O.T.), debe comprenderse por éste una política de Estado y un proceso de planificación territorial integral y concertado, con los cuales se

⁵ Las organizaciones políticas se ven obligadas a crear rutinas para atender asuntos cotidianos, porque éstos sobrepasan la capacidad de atención de quien se encuentra al frente de la organización. Por esta razón, las rutinas se van transformando en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que componen la cultura de la institución, esto es, la forma particular de hacer o no algo dentro de ella. Así, las rutinas se vuelven “el marco de referencia a partir del cual individuos y organizaciones deciden sobre la relevancia de un evento o encuentran el significado de una acción.” Ver Vergara. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. p. 26.

⁶ Ver Vergara. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. p.28.

⁷ Comparar Vergara. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. p. 32.

⁸ Dado que en sentido estricto la LOOT no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, la problemática se analiza a través de las disertaciones que se han hecho sobre su existencia e importancia, como también a través de una revisión histórica y comparada de los múltiples Proyectos de Ley que han pretendido expedirla.

pretende configurar con el tiempo una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental.⁹ Concretamente, el O.T. es uno de los instrumentos que promueve la armonía entre las instituciones, la población y el territorio. De la mano de estos objetivos esenciales del O.T., la LOOT configuraría la distribución de los poderes del Estado entre la Nación y las entidades territoriales, al tratar en especial uno de los elementos constitutivos del Estado: la soberanía –el poder- territorial y su distribución en el espacio. En términos concretos, la LOOT serviría como marco institucional para un buen desarrollo del O.T. en toda su magnitud.¹⁰

No obstante, en Colombia, por ausencia de una adecuada política de O.T., existe un desequilibrio entre estos tres componentes –instituciones, población y territorio-, ya que no se define la forma en que se distribuye la soberanía en el territorio, conllevando a un reforzamiento de las tensiones por el poder entre la Nación –centralización- y las entidades territoriales –descentralización-. Lo anterior se evidencia en que, por un lado, los territorios subnacionales demandan del centro mayor autonomía, entendida como una participación más activa en la ‘torta’ de la riqueza nacional, mayor libertad para asignar los recursos que les son transferidos, mayor protagonismo en los asuntos de interés nacional y de autodeterminación del desarrollo local; por otro lado, hay fuerzas que buscan recortar las transferencias, intervenir los modelos de desarrollo local y supeditar la agenda de gestión local hacia la central.¹¹

Por tal razón, cuando estas tensiones animan una ‘nueva geografía’ al interior del país, se observa con preocupación que la ‘cuestión territorial’ no se presenta como una necesidad imperativa en los debates sobre la reforma del Estado en Colombia. Al respecto, históricamente ha habido un desajuste territorial ligado a las tendencias centralistas o descentralistas del Gobierno de turno, creando conflictos entre comunidades y entidades territoriales, al mantener las divisiones y fronteras estáticas, orientadas por intereses que no han tenido en cuenta las realidades históricas, culturales, económicas y sociogeográficas de las comunidades que habitan el espacio.¹²

⁹ Comparar Massiris, Ángel. *Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*. 2000. Consulta electrónica.

¹⁰ Con la soberanía –que permite ejercer el poder político-, se completan los elementos constitutivos del Estado ya mencionados: territorio, población e instituciones. El buen desarrollo de estos elementos, en conjunto y de manera equilibrada, coadyuva en la construcción de un Estado fuerte con capacidad para lograr sus fines esenciales.

¹¹ Comparar Restrepo, Darío y Cárdenas, Raúl. “Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevo retos para las entidades territoriales?”. *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. 2003. p. 57.

¹² Para Fals Borda “las divisiones territoriales no son permanentes y las fronteras tarde o temprano responden a exigencias locales de desarrollo económico y social que las hacen variar [...]”. Ver Fals Borda, Orlando. *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. p. 16. Por citar algunos ejemplos, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC-, hacia 1993, como consecuencia de la negación política de ajustar límites y fronteras a las diversas realidades, existían en

La nueva Constitución Política de Colombia, vigente desde 1991, elevó la cuestión territorial a este nivel normativo dedicándole varias disposiciones y un título entero (XI) a lo largo de la misma. En este acápite (artículo 288), se concibió la LOOT como una de las herramientas institucionales con capacidad para enfrentar tales problemáticas de manera transversal, otorgándole la función de distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; y como un instrumento político para alcanzar los cinco objetivos fundamentales consignados por los constituyentes del 91: otorgar autonomía a las entidades territoriales, incrementar la descentralización administrativa y política, mejorar la economía y las finanzas de las entidades territoriales, hacer del municipio la ‘célula vital’ del Estado y del desarrollo y, por último, llevar a la práctica la democracia participativa.¹³

Si bien se designó en 1991 una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)¹⁴ con el fin de llevar a cabo el mandato constitucional realizando recomendaciones al Congreso para tal efecto, durante el tiempo que se mantuvo en ejercicio (entre 1992 y 1995), y hasta el 2010, ninguno de los 31 Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (PLOOT)¹⁵ presentados ante el Congreso de la República pudieron ser aprobados (la mayoría de ellos simplemente archivados).

Con base en lo anterior, la presente investigación se estructura en tres capítulos. En el primero, se describen y analizan las tensiones históricas entre centralización y descentralización, a la luz de las dinámicas externas e internas que inciden en el cambio institucional de la organización territorial del Estado colombiano; en el segundo, se identifican los obstáculos políticos que han impedido la expedición de una LOOT entre 1992 y 2010; y en el tercero, se analiza cómo la inexistencia de la LOOT en el sistema político-institucional colombiano, refuerza las tensiones entre centralización y descentralización.

Colombia 19 conflictos interdepartamentales y 89 intermunicipales. Comparar Fals Borda, Orlando. *Acción y Espacio. Autonomías en la Nueva República*. 2000. p. 36.

¹³ Comparar Naranjo, Vladimiro. “El Ordenamiento Territorial en la Constitución de 1991”. *Revista de Derecho Público*. 1994. pp. 37-56.

¹⁴ La COT fue contemplada en el artículo 38 transitorio de la Constitución y fue creada en 1992 mediante decreto.

¹⁵ Incluyendo proyectos exclusivamente de LOOT, como los de creación de Regiones de Planificación y de Entidades Territoriales Indígenas –ETIs- (que deben ser materia de legislación orgánica).

1. DE LA FORMA DEL ESTADO COLOMBIANO: UNA VISIÓN DESDE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las tensiones entre centralización y descentralización tienen en medio un elemento del Estado en disputa: la soberanía. Bodin formula la noción clásica de este concepto, entendido como el poder supremo que ostenta el rey dentro de su reino, pero sometido a ciertos límites.¹⁶ Vista esta problemática desde el O.T. -como un instrumento que permite crear sinergias entre población, territorio e instituciones- debe comprenderse que es en el territorio -y bajo las diferentes formas que éste toma- en donde se materializan la soberanía y el poder del Estado. Por esta razón, los Estados organizan su territorio de acuerdo a una noción superior de soberanía: si consideran que ésta debe ser única e indivisible, el Estado tendrá una forma *Unitaria*, pero si consideran que ésta deberá ser compartida entre un Estado general y sus subunidades internas, la forma del Estado será *Federal*.

Soberanía y territorio –como elementos del Estado- se relacionan en la medida en que el Estado busca mantener su integridad territorial, garantizando su dominio y su capacidad para ejercer legítimamente la fuerza y el poder político sobre él. Históricamente, en Colombia la soberanía ha residido en los ciudadanos, el pueblo y la *nación*, quienes la delegan, en favor del principio de representación política y hasta 1991¹⁷, en las instituciones que configuran la estructura republicana del Estado. Lo anterior ilustra la manera en que las instituciones han entendido siempre este elemento del Estado a partir de la independencia de la Corona española: como una sola, indivisible y perteneciente a la totalidad de los individuos que habitan el territorio. No obstante, en un sentido pragmático, dadas las características socioeconómicas y políticas de cada época, esta noción termina siendo mucho más restringida, bien porque no todos los habitantes son considerados ciudadanos, o porque no tienen la capacidad para ejercer el derecho al sufragio, o simplemente porque el mismo sistema de representación política niega toda posibilidad de que cada individuo tome decisiones sobre los asuntos locales y mucho menos sobre los generales.

Sobre esta tensión, pero en términos de la estructura territorial del Estado, puede decirse que la teoría constitucional difiere de la práctica política: con el transcurso del tiempo puede vislumbrarse cómo la ‘unicidad’ del Estado se ha visto fragmentada por los ‘regionalismos’ y ‘localismos’ de la subunidades territoriales. En este sentido, no resulta lógico aún fomentar la unidad de la soberanía en la Nación, cuando la realidad histórica y sociogeográfica ha hecho de Colombia un país de regiones.

¹⁶ Comparar De Gabriel, José Antonio. “La formación del Estado moderno”. Manuel de Ciencia Política. 1997. p. 51.

¹⁷ En este año el sistema político deja de tener un carácter representativo para pasar a ser participativo.

Puede observarse cómo de la integridad territorial con la que se contó tras la independencia de España, se tuvo entre los primeros efectos (entre 1810-1830) la dificultad por mantener en un solo Estado a tres naciones distintas: Quito, Cundinamarca y Venezuela. Tras una breve recuperación institucional y la consagración de la forma centralista (1830-1853), posteriormente se pasó a un periodo en el que el liberalismo penetró de una manera mucho más amplia la ideología política incidiendo en la forma del Estado (1853-1885), el cual pasó a constituirse bajo un esquema Federal. Los cambios institucionales introducidos por la ideología liberal y la nueva forma del Estado fomentaron la multiplicación de las unidades territoriales hasta el punto de tener sólo 9 Estados Soberanos en el nivel intermedio, pero 65 provincias en el nivel local, cuando en 1810 se contaba con apenas 15. Con la restauración del centralismo en 1886, si bien la situación territorial no fue diferente, el hecho de que se consagrara sólo la descentralización administrativa y no la territorial ni la política como en la época federal, permitió reorientar –nuevamente en teoría- la noción de soberanía fragmentada hacia una sola y residente en la Nación como una totalidad. Lo mismo ocurriría en adelante pasando por la Constitución de 1991 hasta la actualidad.

Lo anterior refleja un escenario que promueve una sola soberanía –bajo la forma de un Estado Unitario-, pero que en la práctica permite su multiplicación en tantas soberanías territoriales, como ansias de poder de los caudillos locales. Este ejercicio institucional es evidente a partir del impulso hacia la federación y aún bajo el modelo centralista que también ha permitido el aumento de departamentos, municipios y distritos no necesariamente por diferencias socioculturales, sino más bien por capricho de la élite dirigente que se beneficia del desorden territorial. En últimas, esa única soberanía resulta en realidad aparente, por lo que termina por reforzar las tensiones entre el centro y la periferia, y obstaculiza cualquier intento de reforma institucional profunda.

Para comprender con mayor detalle lo anterior, se deben revisar los procesos históricos inscritos en el marco de la relaciones de poder y las trayectorias que ha seguido la formación del Estado y las unidades espaciales en las que se ha organizado, y que han afectado la noción de ‘territorio’ como los procesos contemporáneos de su organización. Teniendo en cuenta que las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos¹⁸, se propone dividir la historia republicana en tres grandes momentos: el primero contempla el periodo entre la fecha de independencia en 1810 hasta 1885, caracterizado por fuertes y dicotómicas tensiones entre Centralismo y Federalismo, en un momento en el que se estaba creando e intentando consolidar

¹⁸ Comparar Vergara. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. p. 19.

el Estado colombiano; un segundo periodo (1886-1991), caracterizado por una hegemonía centralista con un Estado Unitario fuerte pero que reconoció la necesidad de promover la descentralización administrativa, modelada con el transcurso de los años para modernizar el Estado y poner a marchar la economía; y por último, un periodo que inició con la expedición de la Constitución de 1991 hasta la actualidad, caracterizado por un modelo de Estado Unitario pero que reconoce la autonomía de las entidades territoriales, y para muchos es la base de lo que en un futuro podría constituir un Estado Regional en Colombia.

A lo largo de los tres periodos se describe la estructura del Estado en función de la organización territorial adoptada, haciendo visibles las tensiones políticas alrededor de los intereses de las diferentes fuerzas que ostentan y/o pretenden hacerse al poder político para imponer su soberanía sobre un determinado territorio. También se identifica el liberalismo político –y la globalización más recientemente- y el ascenso de una nueva élite como factores determinantes en el cambio institucional del país desde su independencia hasta la actualidad.

1.1. TENSIONES ENTRE CENTRALISMO Y FEDERALISMO (1810-1885)

Tras la independencia, este periodo se caracteriza por ser un momento de plena construcción e intento de consolidación del Estado colombiano primero, y de la nación colombiana, después. A diferencia de Europa, en donde el resultado de largos procesos políticos, sociales y económicos culminó con la formación de una nueva entidad política como lo es el Estado, en Latinoamérica la construcción del aparato estatal fue como una invención que llegó con la independencia. De ahí que la fórmula acatada por los políticos del siglo XIX fue la de construir primero el Estado y a medida que éste se fuera legitimando en la práctica, se iría construyendo y consolidando la nación.¹⁹

Este punto es importante debido a que el proceso sigue vigente, y no sólo se está intentando construir el Estado sino la Nación también, en procesos que se van desarrollando simultáneamente. Ambos, además, inmersos en lógicas y tendencias más amplias que influyen en la organización del Estado colombiano.

1.1.1. La penetración del *liberalismo* y sus efectos en el Estado y el sistema político.

La historia política colombiana del siglo XIX no inicia en 1810 como un acto espontáneo derivado de la querrela entre un grupo de ‘criollos’ y un ‘chapelón’. Míticamente, se ha sostenido que desde ese

¹⁹ Por cierto, Bolívar fue uno de los primeros en darse cuenta de que la construcción del Estado en la Gran Colombia sería una proeza porque no había una nación homogénea.

momento esta tierra se desprendió del régimen español; por el contrario, Ocampo destaca que la independencia de Colombia hace parte de una realidad histórica mucho más amplia, caracterizada por movimientos revolucionarios en Estados Unidos, hacia 1776, pero también en Francia, Bélgica, Suiza y Holanda en la Europa del siglo XVIII, las colonias Hispanoamericanas en el siglo XIX y el posterior proceso de independencia de las colonias europeas en Asia y África a lo largo del siglo XX.²⁰

Para entenderlo, debe comprenderse que este largo proceso revolucionario estuvo influenciado por las ideas de la *ilustración*²¹, que permearon todos los ámbitos posibles, conllevando a repensar la política -orientándola hacia nuevas formas de organización del poder político-, la economía -a través nuevas formas de producción por el ascenso del capitalismo-, y la sociedad -por medio del surgimiento de nuevos estamentos sociales con aspiraciones de poder-.

La ilustración dio impulso al *liberalismo*²², el cual propició múltiples reformas a la estructura colonial. Bushnell las sintetiza de la siguiente manera: “

Las ideas de libre comercio y *laissez faire* económico, por una parte, y las metas de liberalismo en asuntos políticos, culturales y hasta religiosos, por otra, eran fundamentalmente congruentes y se reforzaban mutuamente, porque en todas las instancias el impulso primordial consistía en la disminución del control del Gobierno u otras corporaciones en las decisiones y actividades individuales.²³

En términos políticos, la penetración del liberalismo en Colombia ha condicionado el desenvolvimiento de dos elementos que se determinan mutuamente a lo largo de los tres periodos analizados: en un nivel superior se plantean nuevas formas de organización del Estado, y en un nivel inferior, se moldea y permea el pensamiento político interno.

Con respecto al primer elemento, se evidencia la relación dicotómica que tuvieron que afrontar los revolucionarios ante el ‘vacío de poder’ de la corona española: por un lado, mantener las vigentes estructuras coloniales y, por el otro, buscar una nueva forma de organización y administración del Estado; en otras palabras, tuvieron que debatirse entre una forma de organización política de tipo unitaria-centralista, y su opuesta, una estructura federativa-descentralista (ver Anexo 1).²⁴ En cuanto al

²⁰ Según la división histórica occidental este proceso corresponde a la ‘Era de la Revolución’, entre 1776 y 1848. Comparar Ocampo, Javier. “El proceso político, militar y social de la independencia”. *Manual de historia de Colombia. Tomo II*. 1994. p. 18.

²¹ Fue el movimiento intelectual del siglo XVIII que pretendió dominar con la razón problemas del hombre, como la lucha por la libertad, el progreso y la igualdad. Compara Ocampo. “El proceso político, militar y social de la independencia”. p.20.

²² Entendido desde la perspectiva política como la filosofía que busca la libertad, la garantía de los derechos individuales y el respeto de la propiedad privada.

²³ Ver Bushnell, David. *Colombia. Una Nación a pesar de sí misma*. 1999. p. 152. El énfasis es textual.

²⁴ Los defensores del modelo unitario veían la necesidad de que las entidades político-administrativas estuvieran unidas y fomentaran un ejecutivo fuerte para concluir la independencia, e impedir la reconquista española. Consideraban que éste se ajustaba a la realidad, hábitos y costumbres de la Nueva Granada porque sus instituciones provenían de un régimen centralista. Por su parte, debido al cambio político, los defensores del modelo federal alegaban que la autonomía regional permitiría conservar los derechos locales adquiridos tras la independencia, así como manifestar los anhelos políticos para satisfacer los

segundo elemento, el liberalismo sería determinante al permear las ideas, independientemente de las tendencias ideológicas del momento, pero sobre todo a partir de la década de 1840. Lo anterior, porque al margen de quien gobernara, su mandato se caracterizaba por introducir ideas y reformas liberales, en lo que concierne al sistema político –derechos civiles y democracia- y al modelo económico –capitalismo-.

1.1.2. De las formas del Estado y su desarrollo institucional en la vida republicana del siglo XIX (ver Anexo 2).²⁵ Para la época de 1810, el Estado aún se organizaba en las mismas 15 provincias que había establecido el imperio español en la Nueva Granada: Santa Fe, Tunja, Socorro, Pamplona, Santa Marta, Cartagena, Riohacha, Panamá, Veraguas, Chocó, Antioquia, Popayán, Mariquita, Neiva y Casanare.²⁶ En su interior, éstas se organizaban en Cantones, y hasta donde se ha podido auscultar no se ha obtenido un número exacto del total de los mismos.

En este momento se presenta la primera tensión entre los defensores del modelo centralista, con Jorge Tadeo Lozano a la cabeza primero y Antonio Nariño después, y los del modelo federal con Camilo Torres como su principal promotor. Como resultado se obtuvieron dos organizaciones del Estado paralelas: la primera, impulsora del modelo federal, inscribió en el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada a 13 provincias, las cuales fueron consideradas como iguales e independientes, se les dotó de cierta autonomía administrativa que les daba capacidad para imponer algunas rentas y nombrar su burocracia; pero les fueron restringidas las funciones militares, para imponer contribuciones para la guerra, para manejar las relaciones internacionales, las rentas de aduana, los correos y la amonedación.²⁷ En términos administrativos, conformó un Congreso con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales para que mantuviera el poder mientras cesara el peligro exterior,

intereses regionales arraigados en las provincias (derivados de la diferenciación cultural, la falta de comunicación entre provincias y la lejanía del poder central). Comparar Ocampo. “El proceso político, militar y social de la independencia”. p. 103.

²⁵ En un juicioso ejercicio crítico, Valencia destaca la expedición de 14 Constituciones en este periodo, a saber: dos (en 1811), durante la guerra de independencia (1810-1819); cinco (en 1819, 1821, 1828 y 1830) durante la Gran Colombia (1819-1830); cuatro (en 1831, 1832, 1843 y 1853) durante la Nueva Granada (1830-1858); tres (1858, 1861 y 1863) durante la federación (1858-1886). Sin embargo, algunas de ellas constituían pactos previos a la expedición definitiva de alguna Constitución, razón por la cual en esta investigación sólo se toman como referencia para el análisis éstas últimas. Para ampliar puede verse Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*. 1997.

²⁶ Comparar Ocampo. “El proceso político, militar y social de la independencia”. p. 97. Otros autores identifican sólo 13 provincias (las mismas referenciadas menos las pertenecientes al Istmo: Panamá y Veraguas), o la existencia de 22. Comparar respectivamente Estupiñán, Liliana (et al). *Ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva Histórica y Legal*. 2001. pp. 128-129; y Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 27.

²⁷ Comparar Ocampo. “El proceso político, militar y social de la independencia”. p. 103. Comparar también Valencia. *Cartas de Batalla*; Bushnell. *Colombia. Una Nación a pesar de sí misma*. Vale aclarar que en esta época sólo había 15 provincias y 2 de ellas no firmaron el Acta: Cundinamarca y Chocó. Así mismo, provincias como Santa Marta aún guardaban respeto y autoridad a la Corona española. Por lo anterior, no es exacto afirmar que 14 de las 15 provincias pertenecieron a la Unión.

momento en el cual se convocaría a una convención general de diputados de todas las provincias para expedir una Constitución nacional con la forma de gobierno más adecuada para la nueva realidad.²⁸

Paralelamente, la provincia de Santa Fe junto con algunos cantones de provincias vecinas como la de Tunja que se le anexaron a aquella, configuraron una sola República a la que dieron por nombre Cundinamarca, expidiendo y adoptando su Constitución en 1811, la cual, contraria al Acta de las Provincias Unidas, ésta era marcadamente centralista.²⁹

En términos de los efectos del liberalismo sobre las ideologías políticas de la época, se destaca su influencia sobre el pensamiento de uno de los estamentos sociales, los *criollos*. El criollo, o mejor, el descendiente directo de españoles nacido en la América española, era parte de una élite ilustrada que perseguía ascenso y poder. Como grupo social, los criollos intentaban imprimir las ideas liberales en boga por entonces y la democracia como sistema político, buscando mayor participación política, administrativa y económica frente a la burocracia española.³⁰

Palacio destaca el papel de los criollos en la nueva etapa política que abría para ellos la independencia, en tanto que éstos, como clase social dominante que emergía de la Colonia, se enfrentaban a la tarea de dirigir políticamente la ‘nación’ como un todo, superando el regionalismo colonial y así la fragmentación y la dispersión del poder. Para ello, debían intentar construir un proyecto ‘nacional’ que expresara los intereses de las clases sociales que participaron en la independencia, como organizar las estructuras institucionales idóneas para extender su dominio sobre toda la sociedad.³¹

Con la Reconquista Española (1815-1819), estas ideas –las del liberalismo– se fortalecieron en los primeros próceres, hasta cuando encontraron su objetivo y se hicieron con el poder político tras la victoria final (para la Nueva Granada) de Bolívar y sus aliados en Boyacá.

El primer intento real, es decir, en forma independiente, por constituir el Estado-nación en Colombia se forjó a través del acuerdo de las 15 provincias para reunirse en una sola República en la ciudad de Angostura, actual Venezuela. Nuevamente, las tensiones entre centralistas y federalistas se

²⁸ Comparar Ocampo. “El proceso político, militar y social de la independencia”. p. 104.

²⁹ Esta disputa facilitó la reconquista de la Nueva Granada por parte de España.

³⁰ Había tres tipos de criollos en la Nueva Granada: i). La élite intelectual: eran los ideólogos de la revolución, entusiasmados en la estructuración del nuevo Estado a través de nuevas instituciones como las Constituciones y las leyes; ii). Clase trabajadora: se dedicaban al comercio y manufacturas e integraban una incipiente burguesía mercantilista. Pretendían levantar las restricciones al comercio, buscar la libre empresa, contratación y competencia, y en general defender los preceptos del liberalismo económico; iii). La ‘aristocracia rural’: compuesta por terratenientes, hacendados y propietarios de grandes latifundios. Era partidario del orden, ya que la estructura colonial favorecía sus intereses individuales. Comparar Ocampo. “El proceso político, militar y social de la independencia”. p.74.

³¹ Comparar Palacio, Marco. “La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica”. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 42, No. 4 (Oct. - Dic., 1980). p. 1664. Documento electrónico.

hicieron presentes, incluso, con mayor vehemencia, ya que los seguidores del modelo centralista acusaron a los federalistas de la reconquista del territorio por parte de España, por cuanto el modelo federal adoptado tras la independencia hizo evidente la fragmentación existente entre las provincias.

Evidentemente, con el fugaz e infortunado intento federal, y temeraria por una nueva investida militar desde España, hacia 1821 la élite criolla adoptó en Cúcuta una Constitución de corte fuertemente centralista, que proclamó libre e independiente a la nación colombiana de la monarquía española y dio origen a la Gran Colombia, un Estado integrado por tres grandes naciones: Cundinamarca, Venezuela y Ecuador (que se uniría después de conseguir su independencia en 1822).

La Carta dividió el territorio en 5 Departamentos (Cundinamarca -con capital en Bogotá-, Cauca -capital Popayán-, Magdalena -Cartagena-, Boyacá -Tunja-, Panamá -Panamá-), compuestos por 20 Provincias (Riohacha, Sta. Marta, Cartagena, Atrato, Panamá, Veraguas, Nóvita, Antioquia, Soto, Pamplona, Vélez, Socorro, Tunja, Casanare, Mariquita, Neiva, Santa Fe, Popayán, Citará y Mompox) y éstas a su vez en Cantones y Parroquias.³²

El proyecto de la Gran Colombia fracasó tras 10 años de haber sido establecido el nuevo Estado. En general, el centralismo tampoco tuvo éxito en responder a las demandas sociales, económicas y políticas de territorios alejados respecto de la capital Santa Fe, entre otras, porque la dificultad de comunicación entre provincias se mantuvo, y no se logró impulsar ni dinamizar la economía. En términos políticos, los caudillismos se exacerbaban en las diferentes regiones, y empezaron a pregonar un modelo institucional menos centralista y con mayor autonomía local. Aunque se expidió una nueva Constitución en 1830 para disminuir el centralismo, la reticencia al respecto fue tal que antes de su adopción Venezuela y Ecuador ya habían abandonado la unión.

Con el fracaso de la Gran Colombia, en 1832 se constituye como Estado a la Nueva Granada, el cual establece como límites los existentes en 1810, los cuales dividían al territorio de la Nueva Granada de la Capitanías de Venezuela al este y Guatemala al oeste, al sureste de las posesiones portuguesas del Brasil y al sur por los límites de la provincia de Pasto. Lo anterior refuerza consolida la mayor parte del actual territorio de Colombia, el cual se dividió en 21 Provincias³³, Cantones y Distritos Parroquiales.

³² Comparar Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 32.

³³ Algunos autores destacan la existencia de 19 Provincias (a las que aquí se agregan la de Tunja, Cantón de San Martín y Valledupar, y se omite la del Cauca): Veraguas, Panamá, Chocó, Cartagena, Santa Marta, Riohacha, Socorro, Pamplona, Mompox, Antioquia, Mariquita, Vélez, Casanare, Bogotá, Neiva, Cauca, Buenaventura, Popayán y Pasto. Comparar Estupiñán. *Ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva Histórica y Legal*. p. 153.

Hacia 1843 se constituye la República de la Nueva Granada a través de una nueva Constitución, resultado de la guerra civil que se desarrolló entre 1839 y 1842 denominada como La Guerra de los Supremos. De carácter centro-federal, esta Constitución se caracterizó por mantener la organización territorial establecida por la Constitución de 1832.³⁴ A partir de este periodo, iniciaría la denominada Época Radical Liberal, porque el liberalismo no sólo influyó en la forma federal para la organización del Estado, sino que también propició múltiples reformas político-institucionales, económicas y sociales³⁵ a las viejas estructuras coloniales, las cuales permitirían abrir paso hacia una mayor descentralización. Los primeros líderes del conservatismo, incluso, fueron importantes estandartes de estas reformas (excepto en las relacionadas con el anticlericalismo liberal). Esta tendencia se reforzó a mediados de siglo porque los nuevos líderes pertenecían a una nueva generación de jóvenes educados bajo instituciones republicanas,³⁶ y porque la economía interna despegó tras una grave y larga crisis en las décadas posteriores a la independencia.³⁷ En ese sentido, bajo el mismo nombre de República de la Nueva Granada, en 1853 se expidió una nueva Constitución, la cual permitiría a las provincias gozar del poder local en una mayor amplitud, en contraste con los regímenes centralistas de las décadas anteriores. Por su parte, organizó el territorio en Provincias y éstas en Distritos Parroquiales.

No obstante, la adopción definitiva del federalismo llegaría hacia 1858 mediante la Constitución que instauró la Confederación Granadina. Si bien esta nueva organización del Estado fue establecida por un gobierno conservador, mantuvo la dirección institucional y, como resultado de múltiples reformas efectuadas a la Constitución de 1853, reforzó la descentralización hacia las provincias, permitiendo crear gobiernos regionales que poco a poco fueron consolidando los futuros Estados Soberanos. Así, tuvo como antecedentes cercanos la reforma constitucional de 1855 que creó

³⁴ Comparar Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 34.

³⁵ La transición paulatina del centralismo al federalismo (durante el periodo comprendido entre 1840 y 1860) se debió, entre otras cosas, a los siguientes cambios: 1. Se reestructuraron los impuestos y se desmontaron los monopolios estatales (tabaco, sal, aguardiente); 2. Entre 1848 y 1849 se crearon los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, de ideología descentralista y centralista, respectivamente (aunque cabe decir que si bien se asocia al primero con el modelo federal y al segundo con el unitario, en la práctica la única diferencia que es evidente entre ambos es su posición frente a la Iglesia Católica); 3. Se prohibió la esclavitud y se dio la libertad de vientres; 4. Se emprendió un proceso de descentralización fiscal; y 5. Se estableció plenamente el derecho a la propiedad privada.

³⁶ Comparar Bushnell. *Colombia. Una Nación a pesar de sí misma*. p. 150

³⁷ En términos generales, este despegue está relacionado con el incremento de la población (mayor mano de obra), la introducción de mejoras en la infraestructura de transporte que reducía los costos de las mercancías (muy especialmente la navegación a vapor por el río Magdalena), el aumento de la exportación de tabaco (aunque tal bonanza fue muy corta y a decir de algunos intelectuales como René de la Pedreja, la estructura organizativa de las explotaciones tabacaleras más bien terminó por concentrar los ingresos del *boom* en grandes propietarios y no en pequeños productores), entre otros. Comparar Bushnell. *Colombia. Una Nación a pesar de sí misma*. pp. 151-153.

al primero de ellos, Panamá, seguido de Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena; y en 1856 con la multiplicación de las Provincias (hasta alcanzar un total de 36).

Hacia 1863 se institucionalizó finalmente el federalismo, que disminuyó el poder presidencial a una mínima expresión (periodo de 2 años), mientras que amplió los poderes locales de los Estados Soberanos permitiéndoles expedir su propia Constitución, formar ejércitos propios, entre otras atribuciones de orden fiscal, social y electoral. En términos de la organización del territorio se mantuvieron los Estados Soberanos pero se creó uno nuevo: el Estado Soberano del Tolima. Hubo asimismo Provincias (hasta 65) y Municipios.

Como se evidencia en este recorrido histórico, los políticos del siglo XIX, centralistas o federalistas, estuvieron motivados siempre por las ideas liberales promovidas por el movimiento de la ilustración, porque permitió justificar su ascenso al poder. Así mismo, durante este largo periodo, el reformismo institucional tuvo un papel importante en la organización territorial del Estado colombiano. En particular, se evidencia la creación y multiplicación de entidades político-administrativas en tanto se amplían los intereses políticos de los caudillos locales. Palacio sintetiza estos factores de la siguiente manera:

La prolongada duración de este conflicto -el siglo XIX colombiano- y sus modalidades político-militares atestiguan el hecho de que ni el 'centro', ni ningún foco provincial importante conseguía la legitimidad para ejercer lo que Weber llamo el monopolio de la violencia. Pero planteado de este modo el problema es tautológico: el hecho era que ni el gobierno central ni una o varias provincias tenían el poder económico y la consiguiente capacidad fiscal y militar para imponer su hegemonía política y unificar políticamente la nación en torno a sus intereses específicos.³⁸

En este sentido, los múltiples cambios institucionales no estaban dirigidos hacia un mejor funcionamiento de la administración pública, sino por el contrario, y de acuerdo con autores como Valencia Villa, al mantenimiento del poder político por parte de los grupos y personalidades más influyentes de la naciente República. Por su parte, Bushnell resalta cómo el péndulo entre la forma centralista y la descentralista constituía para los partidarios de uno u otro régimen un estandarte táctico para atraer el sentimiento regionalista y ganar apoyo electoral.³⁹

³⁸ Ver Palacio. "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica". p. 1689.

³⁹ Se destaca, cómo tras el relativo éxito de los Comuneros en 1781, los criollos se valieron de las clases populares para ganar apoyo político regional; también cómo en 1828 Santander y sus seguidores, abiertamente liberales, estaban interesados en reformar la Constitución de Cúcuta para establecer un modelo federal, pero quedaron satisfechos con la reforma de 1832, porque de igual forma lograron ascender al círculo primario de poder. Comparar Bushnell. *Colombia. Una Nación a pesar de sí misma*. p. 135; finalmente, algo similar ocurriría con los conservadores, quienes establecieron en 1858 el régimen federal, no sólo por considerarlo como una forma válida para estructurar y administrar el Estado -derivada de su éxito en Estados Unidos-, sino también porque podría servir de ventaja táctica para mantener el poder político en las regiones de tinte conservador. Comparar Bushnell. *Colombia. Una Nación a pesar de sí misma*. p. 166.

1.2. TENSIONES ENTRE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN (1886-1990)

El Estado colombiano se forma en un proceso lento de superación del pluralismo de poderes en el interior de los Estados Soberanos, las Provincias y las ciudades, característicos de un Estado federal y regionalista. El regenerador Rafael Núñez reúne apoyos de distintos sectores de la sociedad estamental, en particular de las élites conservadoras y liberales, para alimentar un nuevo proyecto ideológico que le permita actuar contra las fuerzas regionales, disgregadoras de la soberanía del Estado. Esos apoyos los recibe en gran medida mediante la integración y articulación de los estamentos en el aparato y en los intereses del Estado. Como resultado, consigue asociar a las élites partidistas en una empresa común de carácter estatal y, por medio de una nueva Carta política, garantiza legítimamente un único mando, e impone el centralismo sobre cualquier otra forma de organización política, dando los primeros pasos hacia la construcción del Estado-nación. De lo anterior surgió una Carta constitucional, la de 1886. De estirpe puramente centralista, conservadora y confesional, ésta ha sido la de mayor duración en la historia republicana y, por lo tanto, la que ha dado mayor estabilidad institucional al país.

La Constitución que se erigió ese año logró consolidar un modelo de Estado bajo una fórmula intermedia que canalizó las energías y disputas de los seguidores del centralismo y el federalismo: *“la centralización política y la descentralización administrativa”*, típica de un Estado Unitario Descentralizado, bajo la cual el poder político y la competencia para legislar e impartir justicia se encuentran fuertemente centralizados en la Nación, con el fin de mantener la unidad política, mientras que traslada asuntos administrativos desde ella hacia las entidades subnacionales.⁴⁰ Lo anterior, además de reafirmar las características propias del Estado Unitario, permite reconocer en materia territorial la existencia de necesidades y servicios particulares de cada división político-administrativa,⁴¹ así como la necesidad de acercar la administración central al ciudadano –democratizar el Estado–.

Con respecto a la organización territorial, los nueve Estado Soberanos existentes pasaron a constituir Departamentos (C.P. 1886, art. 4), lo que indica que esta nueva entidad se erigió como entidad política y no sólo con poderes administrativos. Aunque en los artículos 182, 183, 185, 190, 191 y 199, se precisan las funciones y competencias administrativas de los departamentos y municipios: se divide al departamento en provincias y éstas en distritos municipales, se definen sus autoridades

⁴⁰ En la práctica, esta fórmula significó hacer el tránsito desde un modelo Federal, basado en la experiencia norteamericana, al modelo francés de descentralización.

⁴¹ Comparar Vidal. *La región en la organización territorial del Estado*, p. 27.

(gobernador y alcalde) y corporaciones administrativas (asambleas y concejos) respectivamente, la capacidad impositiva de éstos quedó condicionada a la autorización de la Ley, y las contribuciones y gastos municipales aprobados por los concejos quedaron sujetos a las ordenanzas de la asambleas. Quedó claro también que cabía la posibilidad de crear nuevos departamentos, en la medida en que progresaran las comarcas (C.P. 1886, art. 5).⁴²

Como bien anotaba el regenerador Rafael Núñez en la época, el propósito de la fórmula era que, con el tiempo, la fuerza descentralizadora aumentara gradualmente.⁴³ Ello pudo evidenciarse a lo largo del Siglo XX en las reformas constitucionales de 1905, 1910, 1945, 1968 y 1986, que profundizaron la descentralización ocupándose de las competencias de los departamentos y municipios.⁴⁴ Al respecto, cabe destacar que estas reformas dieron mayor impulso a la descentralización local y no tanto al nivel intermedio, conllevando a que la organización territorial del Estado actual sea similar a un reloj de arena: con una Nación y unos municipios con amplias funciones y competencias, y unos departamentos con un papel cada vez menos protagónico. Excepto por las reformas de Reyes entre 1905 y 1909, consideradas por algunos como el primer ordenamiento territorial exitoso (se alteró la división territorial al elevar el número de departamentos a 34, las provincias a 95, un Distrito Capital y un territorio intendencial, se abrió la posibilidad de segregar distritos municipales de los departamentos, se determinó la base poblacional para diferenciar las cargas departamentales), y la contrarreforma de 1910 bajo el Gobierno de Carlos E. Restrepo (que ordenó el territorio nacional en 15 departamentos, 2 intendencias y 7 comisarías y dividió a los primeros, a la vez, en municipios) que se ocuparon por sobre todo del nivel intermedio consolidando a los departamentos como unidades territoriales político-administrativas, el resto de reformas fortalecieron tanto a la Nación como al municipio, eliminaron las provincias y crearon entidades administrativas distintas al departamento y no necesariamente coincidentes con los límites de los mismos para ocuparse de algunos temas sectoriales (para efectos militares, fiscales educativos y de planificación).⁴⁵

No obstante, fue la reforma constitucional de 1986 la que profundizó la descentralización en el nivel local, al contemplar la elección popular de alcaldes, rompiendo los vínculos jerárquicos entre éstos y los gobernadores.

⁴² Comparar Vidal. *La región en la organización territorial del Estado*, p. 40.

⁴³ Comparar Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*, p. 95.

⁴⁴ La Carta de 1886 tuvo un total de 67 reformas. Se anotan éstas por considerarlas como las más pertinentes en términos de descentralización territorial.

⁴⁵ Comparar también Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, pp. 45-53; Vidal. *La región en la organización territorial del Estado*, pp. 37-52.

Sin duda alguna, los distintos modelos de organización del Estado descritos hasta el momento han tenido repercusión en las instituciones territoriales actuales, primero reforzando al departamento como entidad político-administrativa intermedia, y a partir de 1945 haciendo lo propio con el municipio.

1.3. TENSIONES ENTRE UNITARISMO Y AUTONOMÍA (1991-2010)

Este periodo es importante no sólo porque la Constitución da un paso hacia la modernización del Estado tras más de cien años de estabilidad institucional, sino porque el mundo también estaba en proceso de transformación. Al respecto, como consecuencia de múltiples relaciones dialécticas, los poderes, competencias, y en general, la soberanía del Estado, están siendo transformados en tres direcciones: hacia arriba, por un proceso de supranacionalización debido al cambio económico mundial y a la integración regional; hacia abajo, por la reafirmación de identidades subnacionales y su exigencia a recibir por parte del Estado mayores competencias políticas y económicas por medio de la descentralización; y horizontalmente, por el avance del mercado, las nuevas relaciones sociales individualizadas y la privatización.⁴⁶

Cuando estas tendencias actúan -de manera conjunta o particular-, se redefine el papel del Estado en dos sentidos: de una parte, se produce ‘vaciamiento’, en tanto que muchas de sus competencias tradicionales son delegadas hacia arriba a las instituciones supranacionales, hacia abajo a las instituciones de orden subnacional⁴⁷, y hacia el costado dándole al mercado la posibilidad de desempeñar ciertas actividades, que al parecer eran de su exclusividad; por otra parte, lo que estaría sucediendo cuando estas mismas tendencias actúan, no es el vaciamiento ni lo que Susan Strange llama el ‘retraimiento del Estado’⁴⁸, sino por el contrario, hay un ‘re-escalamiento’ (redimensionamiento) de su papel dentro de un nuevo contexto. Según Brenner, el re-escalamiento del Estado-nación hace referencia a que la globalización se concibe como una ‘reconfiguración contradictoria’ de las escalas espaciales. Así, el declive del Estado no estaría determinado como consecuencia de condiciones geoeconómicas, basadas en una concepción de suma-cero con respecto a la escala espacial: mientras que la escala global se expande, la escala nacional se contrae,⁴⁹ sino que más bien la globalización re-

⁴⁶ Comparar Keating, Michael. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Quebec, Cataluña y Escocia*. 1996. p. 38.

⁴⁷ Comparar Moncayo, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia. De la intervención activa al retraimiento del Estado*. 2004. p. 17.

⁴⁸ Comparar Strange, Susan. *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. 2001.

⁴⁹ Comparar Brenner, Neil. “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista” *Revista EURE*. Vol. 29, No. 86. (2003). pp. 5-35. Consulta electrónica.

articula, re-territorializa y re-escala tales condiciones geoeconómicas.⁵⁰ A esta nueva forma de configuración ‘re-escalada’ del Estado se le denomina ‘glocalizada’.⁵¹

De la misma manera que el liberalismo político incidió sobre la organización del Estado colombiano durante el siglo XIX y a lo largo del XX, este nuevo contexto –la globalización- también ha incidido sobre la forma actual del Estado. En este sentido, con el fin de adaptar las instituciones políticas se introdujeron modificaciones sustanciales a la Carta de 1991, lo que implicó un nuevo cambio institucional con consecuencias sobre la sociedad y la economía colombianas.

Al respecto, la cuestión territorial –como consecuencia, entre otras, de la disfuncionalidad descrita en el periodo anterior- cobra en esta época una importancia superior, al haberla elevado a rango constitucional, dedicándole varias disposiciones a lo largo del texto y especialmente consagrándole todo el Título XI al respecto.

Con base en la experiencia de formas de Estado adoptadas con anterioridad por el país, como las más recientes innovaciones en la organización política del Estado sobre todo en Europa, se estableció en el artículo 1º que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales [...]”⁵², reafirmando, por un lado, la centralización política y la descentralización administrativa de 1886, pero por otro, va más allá al reconocer la *autonomía* de las entidades territoriales.⁵³

Frente a lo primero, en el artículo 209 de la Constitución, se dice que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla [...], mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones [...]”⁵⁴. Al respecto, según la interpretación del profesor Penagos, la Constitución armoniza el Estado Unitario con estos tres mecanismos, reafirmando un centro de impulsión política y gubernamental en cabeza del Presidente, al ser jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa (C.P., arts. 115 y 189).⁵⁵

⁵⁰ Comparar Brenner. “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”. pp. 5-35 Consulta electrónica.

⁵¹ Comparar Brenner. “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”. pp. 5-35. Consulta electrónica.

⁵² Ver República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 1. Consulta electrónica.

⁵³ “La modificación constitucional responde a los siguientes fines: reconocimiento de la autonomía regional; acercamiento del Estado a los individuos; racionalización de las actividades de los organismos nacionales; aumento de los recursos para las entidades territoriales; y diseño de instrumentos que disminuyeran el desequilibrio regional.” Ver Riveros, Héctor. “Instalación del Seminario sobre autonomía y ordenamiento territorial”. *Boletín de Ordenamiento Territorial No. 6*. (Agosto de 1992). pp. 13-14.

⁵⁴ Ver República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 209. Consulta electrónica.

⁵⁵ Comparar Penagos, Gustavo. “La descentralización territorial en el Estado Unitario”. *Revista Universitas*. (25 de marzo de 2003). p. 12. Documento electrónico.

No obstante, frente a lo segundo –la autonomía-, se le atribuyeron competencias a las entidades territoriales, como bien lo señala el artículo 287 que expresa que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. La autonomía provino particularmente de las tendencias sobre formas de Estado diferentes al modelo Unitario y Federal. Así, las instituciones políticas colombianas de esta tercera época están influenciadas por el modelo de Estado Regional o Autónomo (ver Anexo 1).

Bajo este proceso evolutivo de las instituciones territoriales del Estado colombiano, la Constitución dispuso en su artículo 286 que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”⁵⁶. Así mismo contempló en el artículo 288 que “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”⁵⁷

En definitiva, la organización jurídica colombiana actual en materia de descentralización territorial, se inclina por favorecer el poder central con la concentración de recursos y funciones en manos de las autoridades nacionales, al mantener un modelo centralizado políticamente pero descentralizado administrativamente. Sin embargo, abre la puerta para una futura profundización de la descentralización política sobre todo en el nivel intermedio de la organización territorial, esto es, por medio de la creación de regiones como entidades territoriales según lo planteado en el artículo 307, las cuales pueden modificar la organización territorial y administrativa pero también la estructura del poder. Así las cosas, queda abierta la pregunta sobre si la descentralización que busca Colombia hacia un futuro próximo es la de la profundización de la descentralización administrativa o definitivamente una descentralización política.

⁵⁶ Comparar República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 286. Consulta electrónica.

⁵⁷ Comparar República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 287. Consulta electrónica.

2. EL O.T. Y LOS OBSTÁCULOS POLÍTICOS QUE HAN IMPEDIDO LA EXPEDICIÓN DE LA LOOT EN COLOMBIA.

Este capítulo se compone de dos partes: por un lado se describe la evolución conceptual del O.T., así como el énfasis que se la ha dado a éste en Colombia; por el otro, se intentan mostrar los obstáculos políticos que han impedido que se le dé un mayor desarrollo al tema, aún cuando en 1991, por primera vez en doscientos años de vida republicana, éste fue elevado y ampliamente tratado en el rango constitucional, reconociendo su importancia en la organización institucional del Estado.

2.1. DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Cuando se habla de *ordenación del territorio* o de *ordenamiento territorial* se debe remontar al momento en el que el ser humano decidió asentarse en un espacio geográfico específico, dándole un orden según sus propias necesidades y prioridades. Sin embargo, su noción conceptual, teórica y práctica proviene del Viejo Continente y puede remontarse hacia la década de 1940, “[...] concebida en un principio como una alternativa para solucionar los problemas relacionados con la distribución y utilización de la tierra.”⁵⁸ En Colombia, así como en otros países del mundo, se ha seguido tradicionalmente el criterio francés de ordenación del territorio conocido como “*aménagement du territoire*”, ligado precisamente a la utilización del territorio, pero también a la de sus recursos naturales y su planificación económica.⁵⁹

Este criterio, relacionado propiamente con los problemas de la reforma agraria de aquella época, ha venido evolucionando y transformándose continuamente hasta proponer una visión más integral de la cuestión territorial, articulándola no sólo a problemas económicos, sino también socioculturales, políticos y medio ambientales. Así, tras realizar una comparación exhaustiva entre varios contextos internacionales, Ángel Massiris encuentra que el O.T. se entiende como una política de Estado y un proceso de planificación territorial integral y concertado, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental.⁶⁰

⁵⁸ Ver Pabón, N. “El problema del ordenamiento territorial de Risaralda”. *Colombia hacia el milenio, memorias del taller sobre sistemas de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización*. p. 150.

⁵⁹ Comparar Bengoetxea, Juan. “La ordenación del territorio”. *Principios jurídicos para la ordenación del territorio*. Consulta electrónica.

⁶⁰ Comparar Massiris, Ángel. *Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*. Consulta electrónica.

De esta manera, teniendo en cuenta la evolución conceptual y práctica europea –adoptada y difundida ampliamente en América Latina-, a partir de la década de 1980 la Carta Europea del Ordenamiento Territorial lo definió como “la expresión espacial de una política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Al mismo tiempo es una disciplina científica, un proceder administrativo y por ende una acción política. Actúa como una práctica interdisciplinaria en el orden científico, con base en una estrategia para un desarrollo y orden regional equilibrado”⁶¹.

Paralelamente al proceso europeo de la década de 1980, en Colombia el O.T. empezó a ser objeto de discusión integral, cuando los movimientos regionales, investigadores independientes y políticos reformistas se involucraron en discusiones más amplias al respecto, obteniendo como resultado una incidencia importante en el reordenamiento espacial que se adoptaría pocos años después en la Constitución de 1991.

De lo anterior, vale la pena resaltar el trabajo realizado posteriormente por la COT, que lo definió, en principio, teniendo en cuenta un enfoque político-administrativo que observa el ordenamiento como “reglas para distribuir el espacio nacional en unidades gobernables [...]”⁶². Posteriormente, a este enfoque se le añadió el concepto de ‘región natural’, que enriqueció el enfoque inicial con el ecológico y de desarrollo regional. Así, según esta corporación, una definición integral de O.T. presenta tres componentes: el político-administrativo, el ambiental y el geopolítico.

En definitiva, la COT lo precisó como “un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente”⁶³.

Efectivamente, estudiosos del tema en el país como Borja, arguyen que el O.T. está “relacionado con la dinámica permanente de creación y apropiación del espacio por parte de los grupos sociales con sus propias cultura y organización social, y con la estructura general y la forma, administración, recursos, competencias y planeación del Estado.”⁶⁴ Entendido así, el O.T. comprende tres grandes vertientes: una sociocultural, que se refiere a la redefinición de las relaciones entre el espacio socialmente construido y la geografía política del Estado⁶⁵; otra política-institucional,

⁶¹ Ver Fals Borda. *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. p. 27.

⁶² Comparar Fals Borda. *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. p. 25.

⁶³ Ver COT. *Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial*. No. 3, (Mayo de 1992). p. 3.

⁶⁴ Ver Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 15.

⁶⁵ Comparar Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 19.

relacionada con la estructura y forma del Estado denominada como ‘reformismo institucional’⁶⁶; y una tercera, implícita, medioambiental, en tanto que las dos anteriores, independientemente de su coincidencia o no con elementos geográficos y naturales, se construyen sobre una base geoambiental delimitada y transformada por ellas.

Con respecto al O.T. como redefinición de las relaciones entre el espacio socialmente construido y la geografía política del Estado, este segundo significado parte de la caducidad de la actual organización político-territorial del Estado. Considera al O.T. como “un resultado histórico de las relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural, de hecho constantemente sometido a los cambios y transformaciones que el hombre impone al medio geográfico en la relación dialéctica que mantiene con la naturaleza.” El O.T. así considerado es una construcción socio-histórica del espacio, la cual permite el desenvolvimiento en diferentes dimensiones de los individuos y la sociedad en conjunto en su ámbito natural.

Esta concepción pretende establecer una armonía entre naturaleza y sociedad, de modo que exista un equilibrio entre el uso y la ocupación del suelo y las diferentes actividades económicas con el entorno natural. Para lograrlo, este enfoque se centra en la búsqueda de la autonomía regional, entendida como la posibilidad que tiene una sociedad para gestionar sus asuntos, por medio de autoridades administrativas y un gobierno propios, sin injerencia de ningún otro nivel del Estado. Para Borja, “un orden especial autónomo busca [...] acercar el gobierno al ciudadano, para permitirle participar en la toma de decisiones públicas y fiscalizar a sus mandatarios; y acomodar la división político-administrativa a la realidad, para lo cual se hace indispensable reconocer que en Colombia conviven un conjunto de culturas que determinan la diversidad geográfica y regional”⁶⁷.

Por su parte, el O.T. como reformismo institucional se refiere a un concepto funcional del territorio, “basado en el ejercicio especializado de técnicas administrativas, como parte de los esfuerzos de planificación oficiales en los procesos de uso y ocupación del territorio”⁶⁸. Esta noción ha estado ligada a las tensiones políticas entre centralización y descentralización a lo largo del siglo XIX y XX, cuyo enfoque se centra en la necesidad de reestructurar la administración del Estado desconcentrando sectorialmente las funciones administrativas desde la Nación hacia las entidades territoriales, y también a la necesidad de planear el crecimiento de las ciudades.

⁶⁶ Comparar Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 19.

⁶⁷ Ver Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 23.

⁶⁸ Ver Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 19.

No obstante lo anterior, en general en la historia de Colombia sólo ha primado este último enfoque, mientras que los enfoques sociocultural y ambiental son muy recientes y podría decirse que su desarrollo, sino práctico por lo menos normativo, es posterior a la Constitución de 1991. En efecto, como pudo observarse en el primer capítulo, la dinámica del O.T. en Colombia se ha circunscrito a prácticas relacionadas con la alteración de las divisiones político-administrativas internas del Estado, y apenas a partir de 1991 el tema ha incorporado más elementos para formular una verdadera reorganización territorial del mismo.

2.2. OBSTÁCULOS POLÍTICOS QUE HAN IMPEDIDO LA EXPEDICIÓN DE LA LOOT EN COLOMBIA

Este apartado tiene como propósito mostrar tres posibles obstáculos que han impedido expedir la LOOT, incrementando las tensiones políticas entre centralización y descentralización, es decir, entre la distribución del poder entre la Nación y las entidades territoriales.

Para Caicedo Ferrer, la inexistencia de la LOOT se debe, entre otros, a los siguientes factores⁶⁹: 1) no ha sido fácil para el legislador interpretar y resolver las ambigüedades e indefiniciones legadas por la Constitución sobre la materia de O.T; 2) Existe un abanico extenso y confuso de opciones territoriales, donde sobresale la utopía de un 'Estado Regional', conformado por departamentos que se debaten entre crisis fiscales e institucionales; 3) hay una falta de claridad y consenso sobre el modelo de Estado; 4) hay falta de claridad sobre los contenidos que debe incluir una LOOT (a. Resolver el galimatías de las competencias y responsabilidades entre la Nación y las entidades territoriales; ó b. La ley debe abrir las puertas a la creación abrupta y atolondrada de nuevos entes territoriales, sin que esté clara y despejada la conveniencia y la financiación de los mismos). 5) hay falta de claridad y de consenso sobre los factores que deben tenerse en cuenta para construir las 'regiones' (a. La geografía; b. Las etnias; c. Las economías regionales; d. Las coincidencias culturales o sociológicas; e. El mapa de la guerrilla y el narcotráfico; f. La combinación de todos estos factores o de algunos de ellos); 6) la ideología centralista de la administración nacional; y 7) una ausencia de una opinión pública 'fuerte' con respecto al O.T.

Como acaba de verse, la lista de obstáculos que impiden la expedición de la LOOT no es corta. Y qué más quisiera esta investigación poder estudiarlos a profundidad, para encontrarle soluciones al problema de la cuestión territorial en Colombia. No obstante, con base en ellos y una

⁶⁹ Comparar Caicedo Ferrer, Juan Martín. "Reinventar el Departamento". *Los caminos del ordenamiento territorial*. 2001.

continua reflexión alrededor de las tesis expresadas por otros autores, este estudio identifica, propone, analiza y valida los que se consideran los obstáculos políticos que mayor incidencia tienen en la inexistencia de la LOOT. Al hacer referencia a los obstáculos políticos, el estudio se circunscribe a los problemas de carácter institucional, esto es, aquellos derivados del marco constitucional-legal, del mismo sistema político y de la forma como se distribuye el poder del Estado entre la Nación y las entidades subnacionales.

De esta manera, se ha identificado que los obstáculos políticos que imposibilitan la expedición de la LOOT son: i). El modelo de Estado y el contenido de la LOOT planteados en la Constitución de 1991; ii). La composición del Congreso de la República; y iii). El manejo del conflicto armado por parte del Gobierno.

Mientras estos obstáculos políticos continúen impidiendo la expedición de la LOOT, institucionalmente la mencionada ley no podrá transformar el modelo de Estado colombiano como lo impulsó el constituyente, razón por la que tampoco podrá determinar unas nuevas relaciones políticas, económicas y sociales como lo ordena el texto constitucional. Ello conlleva a que las tensiones políticas entre centralización y descentralización continúen o, en otras palabras, a que las competencias entre la Nación y las entidades territoriales sigan estando en desarmonía, haciendo cada vez más pedregoso el camino hacia el desarrollo local, regional y nacional.

2.2.1. Del modelo de Estado y el contenido de la LOOT planteados en la Constitución de 1991. En general, el objeto de estudio del institucionalismo son las instituciones políticas o las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de Gobierno.⁷⁰ En particular, el nuevo institucionalismo político, hace énfasis en que los arreglos institucionales tienen la capacidad para incidir en el comportamiento de los actores sociales, por lo que sus preferencias son variadas y modeladas en el tiempo.⁷¹ Bajo este marco, la Constitución Política de un país “consagra las reglas e instituciones jurídicas que conforman la organización política del Estado y su funcionamiento, establece los distintos órganos de gobierno en que éste se distribuye, las relaciones de éstos entre sí y con los miembros de la comunidad e imprime la orientación ideológico-filosófico-jurídica en que se funda y que inspira sus mandamientos”⁷². En este sentido, el primer obstáculo está relacionado con dos objetos o reglas tratados en la Constitución: el primero referente al modelo territorial del Estado; y el segundo, a los lineamientos que ésta exige a la LOOT en cuanto a su contenido.

⁷⁰ Comparar Rhodes, R. “El Institucionalismo”. *Teorías y métodos de la ciencia política*. 1995. p. 65.

⁷¹ Comparar Basabe. “El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción”. p. 188.

⁷² Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-027 de 1993”. M.P: Dr. Eduardo Cifuentes. Bogotá, 1993. Consulta electrónica.

a) Sobre el modelo de Estado planteado en la Constitución. Frente a este obstáculo, se argumenta que la organización del Estado “en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales [...]” (C.P., art. 1º) deja por sentada una visión ambigua, al referirse a varios modelos de Estado en uno solo –unitario, autónomo, descentralizado–, considerados, además, como incompatibles. Entrando en detalle, frente al modelo de Estado, cabe partir del hecho de que la redacción del artículo 1º trató de conciliar una salida política a las tensiones ideológicas entre centralistas y descentralistas, pero que también dejó como resultado una fórmula política que al parecer ha mantenido igualmente descontentos a todos. Ello tiene repercusiones directas en la forma como se interpretan –o como se quieren interpretar– las reglas de juego. Así, de acuerdo al marco institucional colombiano, sobre el modelo de Estado planteado en el artículo 1º la Corte Constitucional ha expresado que:

El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo en cabeza del gobierno nacional, unidad en todos los ramos de la legislación, en cabeza de un Congreso y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional; la centralización también implica la unidad en la jurisdicción. La centralización política no es otra cosa, pues, que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado. Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales.⁷³

Sobre las últimas líneas, el profesor Penagos ha dicho que precisamente no existe incompatibilidad en tanto que el modelo de Estado Unitario permite una ‘modesta autonomía’ a través de la descentralización territorial.⁷⁴

Paralelamente, se critica el artículo 287 constitucional, por el hecho de que tampoco definió con exactitud a qué tipo de autonomía de las entidades territoriales se refería (fiscal, política y/o administrativa), reforzando la supuesta ambigüedad del modelo de Estado como el alcance de la misma en el ámbito territorial. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado que:

En el ámbito concreto de la República unitaria [...] descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario. La elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernen a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial.⁷⁵

⁷³ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-497 de 1994”. MP: Dr. Vladimiro Naranjo. Bogotá, 1994. Consulta electrónica.

⁷⁴ Comparar Penagos. “La descentralización territorial en el Estado Unitario”. p. 14.

⁷⁵ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-517 de 1992”. MP: Ciro Angarita Barón. Bogotá, 1992. Consulta electrónica.

Así las cosas, es dentro de este marco institucional que surge y debe entenderse la noción de autonomía en Colombia, expresada en el artículo 287 como la capacidad que tienen las entidades territoriales para gestionar sus intereses, con lo cual tendrán derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.⁷⁶ Esta noción incorpora elementos propios de la descentralización política –governarse por autoridades propias-, la cual no es nuevo sino que reafirma un derecho que ya tenían los municipios con la reforma política de 1986 y que la Constitución equilibra en 1991 hacia los departamentos.

En términos generales, al ser una autonomía modesta, debe entenderse como una noción que tiene más elementos de descentralización administrativa territorial y por servicios que de descentralización política. Tampoco podrá entenderse como un sinónimo de ‘autarquía’, en tanto ésta “rompe con el modelo del Estado unitario y lo transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicos en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto.”⁷⁷

En este sentido, de acuerdo al objetivo de la investigación, la supuesta ambigüedad del modelo de Estado y la falta de claridad de la autonomía no constituyen un obstáculo para la inexistencia de la LOOT, dado que existen elementos institucionales que desarrollan la expresión jurídica de la Constitución, indicando y reforzando el horizonte que la ésta le ha querido dar a la forma del Estado en Colombia y su expresión del poder en el territorio.

Si bien cabe decir que la Constitución carece de cierta claridad en su primer artículo al referirse a varios tipos de organización en uno solo, a lo largo del texto constitucional se desarrolla lo que ésta entiende por un Estado Unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, además de considerar que su noción al respecto ha sido aclarada y reforzada en diferentes ocasiones y contextos por la Corte Constitucional (ver Anexo 3).

Por el contrario, el malentendido o la supuesta ambigüedad surgen en la opinión pública cuando la interpretación que se le ha dado a la autonomía en el país ha sido la de carácter político, similar a la de los Estados Regionales de España e Italia⁷⁸, cuando la misma Corte Constitucional ha

⁷⁶ Comparar República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo. 287. Consulta electrónica.

⁷⁷ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-497 de 1994”. MP: Vladimiro Naranjo. Bogotá, 1994. Consulta electrónica.

⁷⁸ Según Cohen y Peterson, la descentralización política es una forma utilizada “por científicos políticos interesados en la democratización y las sociedades civiles, para identificar la transferencia del poder de toma de decisiones a unidades inferiores de gobierno, a ciudadanos o a sus representantes electos.” Ver Maldonado, Alberto. *Conceptos sobre descentralización*. p. 34. Documento electrónico.

expresado que ésta existe pero con carácter meramente administrativo-territorial, es decir, limitada bajo el contexto del Estado Unitario.

b) Sobre el contenido de la LOOT planteado en la Constitución. Sobre este obstáculo se parte del supuesto de que la Constitución tampoco fue clara al no concretar el conjunto de los temas que debe desarrollar la LOOT. Al respecto, se desarrollan varios temas que pueden aclarar el anterior argumento:

- De las leyes orgánicas en Colombia. A grandes rasgos, la 'Ley Orgánica' como concepto ha sido interpretada en el constitucionalismo occidental mediante tres formas distintas pero complementarias:⁷⁹ i). Como ley encargada de hacer interpretaciones de autoridad sobre el texto constitucional; ii). Como ley encargada de desarrollar temas que no pudieron o no quisieron serlo durante el proceso constituyente; y iii). Como norma procedimental dirigida al Congreso.

Con base en lo anterior, el Mag. Humberto Sierra ha expresado que este concepto debe analizarse desde varias perspectivas. En primer lugar, refiriéndose a las diversas funciones que debe cumplir en el ordenamiento jurídico, de acuerdo a la Sentencia C-337 de 1993 “[...] la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas [...]”⁸⁰, y, de la misma manera, la Sentencia C-600a de 1995 indicó que “[...] estas leyes tienden a precisar y complementar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del poder público, por lo cual tienen vocación de permanencia.”⁸¹

En segundo lugar, en tanto que reguladora de la actividad legislativa del Congreso, la ley orgánica posee un carácter instrumental, porque orienta el procedimiento mediante el cual se debe reglamentar la adopción de otras leyes. En ese sentido, la ley orgánica no puede entrar en detalles ni hacer precisiones, porque restringiría la actividad del legislador ordinario. Este carácter instrumental de la ley orgánica conlleva a que sea entendida como una 'ley sobre leyes'.

En tercer lugar, con respecto a las relaciones existentes entre la ley orgánica y las demás leyes, el análisis puede emprenderse desde dos perspectivas: la jerárquica y la competencial. En cuanto a la jerarquía, se presume que una ley orgánica es superior a cualquier otra ley, por lo cual no puede ser modificada por una ley ordinaria, sino que debe hacerse o bien por otra ley orgánica que regule la

⁷⁹ Comparar Corte Constitucional. “Sentencia C-1042 de 2007”. MP: Dr. Humberto Sierra. Bogotá, 2007. Consulta electrónica.

⁸⁰ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-1042 de 2007”. MP: Dr. Humberto Sierra. Bogotá, 2007. Consulta electrónica.

⁸¹ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-1042 de 2007”. MP: Dr. Humberto Sierra. Bogotá, 2007. Consulta electrónica.

misma materia o por un ordenamiento jurídico superior (la Constitución).⁸² En cuanto a las competencias de cada ley, cada una regula materias distintas: por ejemplo, una ley ordinaria no puede legislar sobre una reserva de ley orgánica por cuanto no es competencia suya y porque además estaría contrariando una disposición superior.

En cuarto lugar, el procedimiento legislativo que se requiere para la aprobación de la ley orgánica es diferente al de cualquier otra ley. En Colombia, este procedimiento está restringido a la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Frente a esto, la Corte ha pronunciado en Sentencia C-600a de 1995 que la exigencia de esta mayoría no ha sido por capricho, sino en cambio por considerar que este tipo de normativa toca con la configuración del Estado y con ciertos valores constitucionales, razón por la cual se busca una mayor estabilidad institucional, partiendo de la idea de que este tipo de normas tienen vocación de permanencia.

- La Constitución debe decir expresamente los temas que son reserva de ley orgánica. Con base en lo anterior, el Consejo de Estado⁸³ ha precisado que la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución, con el fin de que no exista una interpretación amplia de la misma y pueda con ello limitarse la actividad legislativa. En ese sentido, de acuerdo a lo expresado en la Sentencia C-432 de 2000 se sostuvo que “[...] la duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario [...]”⁸⁴.

- Reservas de ley orgánica en materia de O.T. en Colombia. Teniendo en cuenta que solamente los temas expresos en la Constitución son materia de ley orgánica, los asuntos reservados por el Constituyente que deben ser desarrollados en la LOOT son los siguientes:⁸⁵ a) La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151); b) La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288); c) El establecimiento de los requisitos para la formación de Departamentos (art. 297); d) Las condiciones para la conversión de una Región en entidad territorial (art. 307); e) La determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos

⁸² Comparar “Sentencia C-337 de 1993”. MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1993. Consulta electrónica.

⁸³ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia n° 25000-23-24-000-2000-00644-01(8667). MP: Camilo Arciniegas Andrade. Bogotá, 2007. Documento Electrónico.

⁸⁴ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-432 de 2000”. MP: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, 2000. Consulta electrónica.

⁸⁵ Comparar Corte Constitucional. “Sentencia 600-A de 1995”. MP: Dr. Alejandro Martínez. Bogotá, 1995. Consulta electrónica; Comparar también Consejo de Estado, Sección Primera. “Sentencia n° 25000-23-24-000-2000-00644-01(8667)”. MP: Camilo Arciniegas Andrade. Bogotá. 2007. Consulta electrónica.

estatutos especiales (art. 307); f) La adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas; el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración; y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen (art. 319); g) Las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (art. 329).

En virtud de lo anterior, las entidades territoriales tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias;
2. Ejercer las competencias que les correspondan;
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
4. Participar en las rentas nacionales.⁸⁶

- La interpretación de la COT y el desarrollo de estas materias en los diferentes PLOOT (ver Anexo 3). De acuerdo con los conceptos emitidos por la COT, la LOOT debe ocuparse de los siguientes temas: a) Condiciones para la constitución de las entidades territoriales; b) Condiciones y requisitos para la formación y existencia de divisiones administrativas del territorio que puedan llegar a constituirse en entidades territoriales; c) Reglas sobre convocatoria y realización de consultas populares, referendos y demás mecanismos de participación democrática que decidan la incorporación o pertenencia a una entidad territorial, en cuanto toque con los aspectos que no quedaron contenidos en las leyes estatutarias de mecanismos de participación y de la función electoral; d) Bases o disposiciones generales sobre el régimen administrativo de las divisiones territoriales y los principios básicos para la adopción de sus respectivos estatutos; e) Principios para el ejercicio de competencias de las entidades territoriales: coordinación, concurrencia y subsidiariedad; f) Mecanismos administrativos y jurídicos para dirimir conflictos de competencia entre la nación y las entidades territoriales; g) Deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales.

Con base en lo descrito con referencia al contenido de la LOOT, se evidencia que la Constitución explicitó ciertos temas que son materia de su reserva, con el fin de dejar claros algunos contenidos así como un marco para su acción. En ese sentido, debe hacerse énfasis en que lo que debe ser objeto de ley orgánica es estrictamente la determinación de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, y no debe regularse directamente tema alguno. Por esta razón, múltiples artículos de la Constitución relacionados con el O.T., incluyendo la mayoría del Título XI, han sido o deberán ser desarrollados ordinariamente por el legislador.

⁸⁶ Comparar República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 287. Consulta electrónica.

De esta manera, puede colegirse que en términos concretos no existe una falta de claridad sobre el contenido de la LOOT. En otras palabras, no es correcto afirmar que como consecuencia de una supuesta falta de claridad sobre el contenido de la legislación orgánica en materia de O.T. la mencionada ley no haya podido ser aprobada, dado que analizando el ordenamiento jurídico colombiano sobre la materia hay claridad sobre los temas que son objeto de reserva y de desarrollo por parte de la LOOT.

2.2.2. De la composición del Congreso de la República. Para describir y analizar este obstáculo se parte de la hipótesis de que la composición del Congreso de la República deriva en una representación territorial poco equilibrada.⁸⁷ Para demostrar lo anterior, se analizará la composición del Congreso de la República teniendo en cuenta dos perspectivas: por un lado, una netamente política-electoral, y por otro lado, una perspectiva económica. Como resultado, las regiones “con mayor representación político-electoral” coinciden con las “mayores participaciones en el PIB nacional” (ver Anexo 4).⁸⁸

- Perspectiva política-electoral. Desde esta perspectiva, el análisis se centra en que la institucionalidad que establece la forma como se compone el Congreso de la República genera distorsiones en la toma de decisiones dentro de la corporación. De manera concreta, ello ocurre sobre todo en la composición de la Cámara Alta o Senado. Al respecto, el Capítulo 4 del Título VI constitucional, relativo al Senado de la República, contempla que esta corporación se compondrá de cien (100) miembros elegidos por circunscripción nacional, a los que se les sumarán dos miembros en representación de las comunidades indígenas, para un total de 102 miembros en esta Cámara.⁸⁹

El problema radica en que si bien este órgano representa la totalidad de la nación al ser elegido mediante circunscripción nacional, en la práctica sus miembros continúan representando a sus respectivos Departamentos y regiones, ya que coincide el lugar de nacimiento con las zonas de mayor votación. En términos de toma de decisiones esta anomalía permite que se pase de una composición teórica pluralista y multiétnica, a una composición práctica cerrada y concentrada, que deriva por favorecer a una u otra región, pero no al país en su totalidad. Esto no ocurre, por ejemplo, en Estados Federales, en donde cada Estado miembro tiene el mismo número de representantes en el Senado;

⁸⁷ Se comparte esta misma tesis en Rodríguez, Jorge Armando. “El Estado Unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano”. *Documento CEDE*. No. 15. Junio de 2003.

⁸⁸ Para demostrar lo anterior, se realizó un análisis sobre la composición del Senado (según el origen) y la Cámara.

⁸⁹ Comparar República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 171. Consulta electrónica.

mientras que en Colombia, un Departamento puede tener en el Senado cuantos miembros hayan querido pertenecer a la mencionada corporación.

Si bien no se quiere entrar en detalles al respecto por considerar que esta inquietud debe ser materia de un análisis profundo en términos electorales y puede constituir un estudio aparte, la anterior reflexión es la que permite pensar que la composición del Congreso, pero especialmente del Senado de la República, tiene una gran incidencia en la inexistencia de la LOOT, por considerar que existe poco interés por parte de los miembros de esta corporación para legislar sobre el único objeto de la ley: la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y más concretamente, la distribución del poder político-electoral en el nivel territorial intermedio.

- **Perspectiva económica.** La perspectiva económica complementa y refuerza el análisis anterior, en tanto que permite reflexionar sobre las anomalías que derivan de la composición de la Cámara Baja o Cámara de Representantes. Al respecto, el texto constitucional en su artículo 176 contempla que esta corporación se elegirá con base en: a) 33 circunscripciones territoriales (departamentos y Distrito Capital); b) 4 circunscripciones especiales (asegurar participación de los grupos étnicos y de minorías políticas; y c) 1 circunscripción internacional (colombianos residentes en el exterior). Sobre el procedimiento, el citado artículo expone que “Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.” Si bien esta norma tiene todo el sentido por darle una mayor representatividad a las entidades que más lo necesitan, en la práctica se desfigura conllevando a que las decisiones de la Cámara no sean equilibradas. Ello se presenta porque las entidades territoriales que mayor población tienen coinciden con las que más aportan al PIB nacional y, en general, son las que disponen de las rentas del país.

En consecuencia, en términos institucionales la composición actual del Congreso dificulta los consensos y por lo tanto, la toma de decisiones, cerrando el círculo de la representación política. En este sentido, la centralización del poder se presenta en las personas y no en las instituciones. En este sentido, en teoría, este factor no constituiría un obstáculo porque las reglas están claras. Sin embargo, las rutinas organizacionales establecidas para el funcionamiento del Congreso, que se caracteriza por un predominio de procesos agregativos, conlleva a ser considerado como un obstáculo para la expedición de la LOOT.

2.2.3. Del manejo del conflicto armado por parte del gobierno. Durante la década de 1990 se han derivado dos problemas que pueden ser considerados adversos al proceso de

descentralización: por un lado, la expansión de los grupos al margen de la ley, y por el otro, la crisis fiscal de las entidades territoriales.⁹⁰ Por una parte, la expansión de los grupos armados al margen de la ley y del conflicto armado es un efecto adverso porque, de acuerdo con Sánchez y Chacón, estos grupos se fortalecieron de la mano de la ampliación de la independencia política y la fortaleza fiscal de los gobiernos locales entre 1982 y 2002, llevando “el conflicto a una disputa por el poder local, lo que se manifiesta en el uso de la violencia ya sea para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influenciar los resultados políticos y electorales de conveniencia para los grupos irregulares y/o para consolidar su dominio territorial desde lo local”⁹¹.

Este análisis fue complementado por el estudio de Vélez, quien arguye que los grupos guerrilleros –FARC-EP y ELN- fueron ampliando su radio de acción desde la década de 1980, estableciéndose en municipios con algún potencial estratégico, en términos políticos (clientelismo armado), militares (para ganar territorio) o económicos (para financiar la guerra). Así mismo, este autor concluyó, tal cual ocurre en la actualidad, que el conflicto armado se estaba trasladando hacia municipios estratégicos y de mayor desarrollo socioeconómico, es decir, a las grandes ciudades, urbanizando un conflicto que en sus inicios era netamente rural.⁹²

Estas tesis han sido compartidas por el gobierno nacional en cabeza del DNP, quien ha expresado su preocupación por la extensión del conflicto armado a todo el territorio nacional. Así, indica que el número de municipios con presencia activa de los grupos armados, aumentó en un 60% al pasar de 223 localidades en el período 1990-1994, a 353 en el período 1994-1998. Igualmente, hubo un incremento de 10.4% para el período 1998-2001, donde se registraron 393 municipios afectados.⁹³ Para el mismo organismo, la intensidad del conflicto también ha aumentado si se tiene en cuenta que para el período 1994-1998 el 7.9% de los municipios afectados tenían un alto nivel de intensidad y el

⁹⁰ El abordaje habitual de estas dos temáticas suele hacerse por separado. Sin embargo, se intenta analizar cómo ambas variables interactúan, permitiendo que el Estado central refuerce el monopolio del manejo del orden público, y por ende, del conflicto armado en Colombia.

⁹¹ Ver Sánchez, Fabio y Chacón Mario. “Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002”. *Documento CEDE*. No. 33. (Junio de 2005). p. 1

⁹² Comparar Vélez, María Alejandra. “FARC–ELN. Evolución y expansión territorial”. *Documento CEDE*. (Marzo de 2001). p. 1. Documento electrónico.

⁹³ Comparar Departamento Nacional de Planeación –DNP-. *CONPES 3134. Plan Colombia: infraestructura social y gestión comunitaria*. Bogotá, 2001. Documento electrónico. Según esta metodología (Echandía. *El conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en las regiones de Colombia*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. 1998), un municipio tiene presencia activa cuando se desarrolla al menos una acción al año en promedio durante el período de análisis. Los niveles de presencia activa (intensidad) son: Alto (8 o más acciones/año en promedio), Medio (4 y 8 acciones/año en promedio) y Bajo (1 y 4 acciones/año en promedio). La “acción” se refiere a actos relacionados con: terrorismo, explosivos, hostigamientos, ataques rurales, urbanos, masacres, enfrentamientos, contactos armados, obstrucción paso vehicular, a ataques a instalaciones, emboscadas.

14.9% un nivel medio, mientras que para 1998-2001 10.2% de los municipios presentaba un nivel alto y 23.2% un nivel medio.⁹⁴

Los efectos del conflicto armado, tanto directos como indirectos (infraestructura y equipamientos destruidos, poblaciones desplazadas, cooptación política, entre muchos otros) se vislumbran con mayor magnitud, en tanto que los municipios que han sido víctimas de sus acciones no han podido hacerle frente por no contar con los instrumentos financieros adecuados para hacerlo. Una de las explicaciones de lo anterior, es que los últimos gobiernos nacionales emprendieron reformas institucionales con el fin de re-centralizar el proceso de descentralización, especialmente en términos fiscales, restringiendo la distribución de los recursos desde la Nación hacia las entidades territoriales. En otras palabras, de manera paradójica, la lucha contra los grupos al margen de la ley ha reforzado su manejo en cabeza del gobierno nacional, al centralizar los recursos y/o controlar su destinación hacia las entidades territoriales sin tener en cuenta la variable del conflicto armado.

Siguiendo a Echeverri, las reformas institucionales en materia de descentralización, que se dieron en los gobiernos de César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998) obedecían más bien a criterios sectoriales que dificultaban su integración adecuada y particular a las realidades territoriales; asimismo, carecían de estímulos efectivos para que las entidades territoriales asumieran sus competencias y no se contemplaban criterios de gradualidad que las discriminara de acuerdo con sus propias capacidades de gestión.⁹⁵

Por su parte, el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), comprometido con la descentralización, más bien re-centralizó con base en argumentos de ajuste fiscal; mientras tanto, durante los dos Gobiernos de Álvaro Uribe I (2002-2006 y 2006-2010), en su afán de acercar el Estado al ciudadano común y corriente, se ha mantenido la línea de la re-centralización en materia fiscal.

Tras un balance sobre la descentralización, en el Gobierno Pastrana (1998-2002) se concluyó que ésta había traído consigo numerosas desventajas para la Nación y las mismas entidades territoriales, sobre todo en términos de finanzas públicas. Bajo este marco, se introdujo la conocida Ley 617 de 2000⁹⁶ vigente o Ley de Ajuste Fiscal, que busca racionalizar el gasto público en las entidades

⁹⁴ Comparar DNP. *CONPES 3134*. 2001. Documento electrónico.

⁹⁵ Comparar Restrepo, Darío. “Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas, 1986-2003”. p. 16. Documento electrónico.

⁹⁶ La Ley tiene por objetivo fundamental garantizar la viabilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales, por medio de mecanismos como la depuración de las rentas de destinación específica y el establecimiento de límites a los gastos de funcionamiento (generar ahorro), así como la categorización municipal de acuerdo a sus capacidades para generar ingresos propios, entre otros. Comparar Restrepo. “Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas, 1986-2003”. p. 12. Documento electrónico.

territoriales. Dentro de sus motivaciones principales se encontraba el hecho de que las entidades territoriales tenían un déficit fiscal enorme, en donde los gastos sobrepasaban a los ingresos debido al pasivo pensional, la dinámica del gasto de funcionamiento y el acelerado crecimiento de la deuda territorial.⁹⁷ Una de sus consecuencias es que puede “declararle la muerte” a los municipios con base en consideraciones meramente fiscales, sin que importen otras de carácter social o político.⁹⁸ Durante este Gobierno también puede destacarse el Acto Legislativo 01 de 2001, que reformó el régimen de transferencias (C.P. artículos 356 y 357), creando el Sistema General de Participaciones en reemplazo del Situado Fiscal (de Departamento y Distritos), la participación (de los municipios) en los ingresos corrientes de la Nación y el Fondo de Crédito Educativo. Derivado de este cambio institucional, se expidió la Ley 715 del mismo año.⁹⁹ No obstante su “impulso” a la descentralización, la Ley condiciona a las entidades territoriales al mantener porcentajes de inversión de los recursos de las transferencias hacia algunos sectores. En consecuencia, por un lado, no permite discriminar del todo la inversión según las necesidades propias de cada municipio, so pena de la categorización impuesta por la Ley 617 de 2000; y por otro lado, tampoco contempla la variable del conflicto armado como “gasto de inversión” por parte de las entidades territoriales, dejándolas sin instrumentos para enfrentar sus efectos. En este sentido, la intervención de la Nación en los asuntos locales centraliza aún más la lucha contra los grupos al margen de la ley y dificulta la descentralización territorial, ya que las decisiones institucionales de los diferentes gobiernos implican que ésta tampoco se pueda concretar y, por lo tanto, existan dificultades de carácter político estructural que impiden la expedición de la LOOT.

⁹⁷ Comparar Restrepo. “Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas, 1986-2003”. pp. 12-13. Documento electrónico.

⁹⁸ Comparar Restrepo. “Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas, 1986-2003”. p. 17. Documento electrónico.

⁹⁹ Según su objetivo general, “perfecciona los criterios de financiación de los servicios sociales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto, y las entidades territoriales consolidan su autonomía administrativa como operadores de la organización de los servicios de educación y salud, así como de las competencias en otros sectores.” Ver Congreso de la República. “Exposición de motivos de la Ley 715”. Consulta electrónica.

3. INCIDENCIA DE LA NO EXPEDICIÓN DE LA LOOT EN LAS TENSIONES ENTRE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: UNA APROXIMACIÓN POLÍTICA

En el capítulo anterior se expusieron los que el autor contempló como los posibles y más importantes obstáculos políticos que al parecer han impedido durante 19 años la expedición de la llamada segunda normativa en importancia dentro del ordenamiento jurídico y político-institucional: la LOOT. A partir de allí, se ilustró cómo dos de los tres obstáculos contemplados impiden la expedición de la mencionada Ley: por un lado, la composición actual del Congreso de la República deriva en una inequidad en la representación de los departamentos —y regiones—, razón por la que la toma de decisiones del órgano legislativo parte de un desequilibrio de intereses, característico de un sistema agregativo en términos institucionales; por otro lado, también se mostró cómo el manejo del conflicto armado por parte del gobierno nacional pone freno el proceso de descentralización en el país.

Si bien los anteriores fenómenos son propios de las últimas décadas y tienen su génesis en las nuevas reglas del juego establecidas desde 1991, en Colombia se concurre a un escenario que, ad portas de cumplir 200 años de independencia, continúa caracterizándose por presentar una escena en la que las entidades territoriales no tienen libertad y mucho menos orden, si se les mira desde la perspectiva política del O.T. Esta perspectiva se refiere a la noción política-administrativa de la división territorial, entendiendo por O.T. una política de Estado que, mediante reformas institucionales, logra incidir en la vida cotidiana de los habitantes y en su relación con el medio ambiente. Pero también, dentro de este marco, una aproximación política al O.T. se refiere a la distribución del poder entre aquellas divisiones sintéticas del territorio.

Dejando claro que en el proceso de expedición de la Ley se atraviesan dos obstáculos de carácter político estructural, en el presente capítulo se pretende reflexionar sobre la forma en que la ausencia de la LOOT refuerza, mantiene o disminuye las tensiones históricas entre centralización y descentralización. Para lograr lo anterior, el capítulo se propone, por un lado, mostrar el desequilibrio del O.T. bajo una perspectiva política-institucional, destacando la disfuncionalidad de las entidades territoriales que se presentó con anterioridad a la Constitución de 1991 y que en la actualidad se mantiene y se refuerza, como también lo que ha empezado a ocurrir en el ordenamiento jurídico relacionado con el O.T. tras la inexistencia de la LOOT; por otro lado, se reflexiona alrededor del

abordaje conceptual y la discusión sobre el O.T., como las posibles alternativas para promover una LOOT.

3.1. EL DESEQUILIBRIO TERRITORIAL EN COLOMBIA: LO QUE HA HABIDO, LO QUE HAY Y LO QUE ESTÁ SUCEDIENDO SIN UNA LOOT.

3.1.1. La crisis departamental: consecuencia de la falta de claridad de las funciones y competencias de las entidades territoriales, y de una descentralización desequilibrada. Sobre las diferentes entidades territoriales del Estado colombiano ya se hizo mención en la primera parte de este trabajo, dejando en evidencia el avance hacia el actual ordenamiento político-territorial. Ahora bien, para evidenciar los efectos de la no expedición de la LOOT en Colombia sobre las tensiones entre centralización y descentralización, es justo y necesario partir de fechas más recientes, tomando como punto de partida el proceso adelantado hacia la década de 1980, ya que fue en esta época cuando la descentralización empezó a mostrarse como el camino más idóneo para solucionar la grave crisis de legitimidad política, para mejorar las asimetrías regionales, corregir la ineficiencia de la administración pública, fortalecer la democracia local, ganar gobernabilidad, prestar mejor los servicios a cargo del Estado y pacificar el país.¹⁰⁰

De su evaluación a lo largo de casi tres décadas, puede hacerse un balance importante. De una parte, como ya se ha expuesto con anterioridad, se avanzó significativamente en términos de descentralización política y se dejó la puerta abierta para continuar por ese camino en materia territorial. No obstante, de otro lado, el impulso descentralista ha disminuido significativamente tras la expedición de la Constitución de 1991, teniendo en cuenta las políticas desarrolladas al respecto por parte de los diferentes gobiernos, algunos ocupándose menos del tema y otro en cambio, devolviendo el proceso hacia un modelo más centralizado.

Teniendo en cuenta los avances, para los autores más críticos sobre el proceso de descentralización adelantado en Colombia, éste se ha llevado a cabo de manera regresiva para el país, por profundizar la inequidad en términos socioeconómicos como territoriales, puesto que la mayoría de los municipios -pobres y pequeños- no han podido tener la capacidad para costear su propio desarrollo.¹⁰¹

¹⁰⁰ Comparar Restrepo. “Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas, 1986-2003”. p. 1. Documento electrónico.

¹⁰¹ Comparar Restrepo. “Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas, 1986-2003”. p. 23. Documento electrónico.

Para Darío Restrepo,

La descentralización careció de visión territorial del Estado, pues se dio a partir de un municipio tipo que no se compadece con la mayoría de municipios del país. Estos no contaban con la infraestructura física, económica, técnica e institucional necesaria. La descentralización, entonces, ha sido un llamado a *sálvese quien pueda y tenga los medios para ello*; además que su énfasis en servicios no es garantía de desarrollo.¹⁰²

Una de las respuestas acerca de esta disyuntiva, por lo menos en materia territorial, puede tener su génesis en el impulso que se le dio sólo a la descentralización municipal en la década de 1980, dejando al nivel intermedio del país -el Departamento- en el limbo y sin competencias, al repartir la suyas entre la Nación y los municipios.

Aunque el texto constitucional intentó subsumir esta debilidad, no sólo ésta ha continuado, sino que además la Carta siguió avanzando aún más en la definición de competencias, recursos e instrumentos para el nivel municipal. Lo anterior se evidencia en que a pesar de que también se dotó a los Departamentos de autonomía para cumplir eficientemente sus funciones, de acuerdo al DNP ésta se ha visto limitada porque los desarrollos normativos han asignado competencias iguales a todos ellos sin reconocer su heterogeneidad y diferencias en aspectos sociales, niveles de desarrollo, capacidad financiera e institucional; porque tampoco se ha cumplido a cabalidad el mandato constitucional dado en el artículo 305, en el cual se le asigna al gobernador la función de dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones que le confiera el Presidente de la República; no se ha dado cumplimiento al artículo 26 de la Ley 152 de 1994, el cual establece que 'Los planes que ejecuten las entidades nacionales con asiento en las entidades territoriales deberán ser consultadas previamente con las respectivas autoridades de planeación'; los recursos propios han sido insuficientes para el adecuado cumplimiento de las funciones no financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, tales como: electrificación, vías y medio ambiente, entre otros; existe debilidad financiera e institucional y baja capacidad de planificación.¹⁰³ A lo anterior hay que agregarle que en términos institucionales, el nivel intermedio en el país aún se rige por una norma anterior a la misma Constitución, lo que indica el desánimo político que produce desarrollar este nivel territorial.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Constitución busca ampliar este nivel territorial para darle una mayor eficiencia administrativa al Estado mismo, aparecen la Región y la Provincia como alternativas al departamento, en un nivel superior e inferior, respectivamente. Para Meyer, el tema de la descentralización no puede concebirse sin tener en cuenta la viabilidad e importancia del

¹⁰² Ver Restrepo. "Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas, 1986-2003". p. 23. Documento electrónico. El énfasis es del autor.

¹⁰³ Comparar DNP. CONPES 3238. *Estrategias para el fortalecimiento departamental*. Bogotá. 2003. Documento electrónico.

establecimiento de unidades territoriales medianas y pequeñas dentro de una nación, considerando su papel en cuanto a las dimensiones políticas, económicas y socioculturales de las divisiones espaciales que se constituyen para administrar un país.¹⁰⁴ Para el mismo autor, la descentralización tiene una dimensión política que es imposible ignorar: en la medida en que dividimos el Estado en unidades administrativas más pequeñas, se plantean retos en cuanto a la estructura administrativa del Estado y en torno a la cohesión nacional.¹⁰⁵

Sin lugar a dudas, lo anterior plantea cuestiones centrales para tener en cuenta en el establecimiento en estas nuevas unidades político-administrativas del territorio, como por ejemplo, si es necesario crear más estructuras burocráticas o es suficiente con fortalecer las existentes, o si una mayor división territorial implica una mayor fragmentación de la unidad nacional.

Al respecto, según lo dispuesto en la Constitución, la Región debe aparecer como entidad administrativa primero y como entidad territorial después. La Provincia, por su parte -que se abolió porque desde la década del 40 del siglo XX no volvió a mencionarse-, mal que bien existe culturalmente y algunas asociaciones de municipios hoy constituidas reflejan esa realidad. Así las cosas, además de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), la discusión sobre el O.T. teniendo en cuenta el contexto global y local, tiene un papel importante en el nivel intermedio de la organización del Estado colombiano; pero también, la discusión debe ir más allá de lo que la misma Constitución plantea, porque ésta se queda en re-pensar las divisiones virtuales del territorio y no tanto en su papel como promotoras del desarrollo.

Frente a esto último, Hernández Becerra arguye que la solución del problema para la configuración de la Región no debe ser aquél que trata sobre el trazo de una geografía regional, que por cierto, advierte, no debe ser necesariamente nuevo, sino que más bien se debe pensar en modelos de organización y gestión, como en procedimientos que permitan que el Estado actúe con visión e impacto regional.¹⁰⁶

Ahora bien, si bien es cierto que este nivel territorial debe impulsarse, no sólo para dar desarrollo a la Carta Magna y darle mayor institucionalidad a la organización territorial en Colombia, se debe ser cuidadoso en la forma cómo se adelante el proceso, ya que en lugar de descentralizar el Estado puede fomentarse una re-centralización indirectamente. Esto podría verse, por ejemplo, en el

¹⁰⁴ Comparar Meyer, Heinrich. "Presentación". *Colombia Regional. Alternativas y Estrategias*. p.11.

¹⁰⁵ Comparar Meyer. "Presentación". p. 11.

¹⁰⁶ Comparar Hernández Becerra, Augusto. "Antes y más allá de las regiones políticas". *Colombia Regional. Alternativas y estrategias*. p. 248

caso en que se eliminaran los departamentos para estructurar las regiones, puesto que las comunidades se verían obligadas a relacionarse con centros políticos más alejados, incrementando el abandono del que son parte actualmente poblaciones incomunicadas y pobres, subordinadas a espacios políticos de escasa representación y capacidad de rendición de cuentas.

Una región sin departamentos podría conllevar a la concentración del poder político por parte de los grupos más fuertes en los órganos de representación. Así mismo, una región con departamentos, tal como lo plantea la Constitución, al mantener las competencias y atributos de éstos últimos, podrían ser regiones mediatizadas por los gobiernos departamentales y las burocracias. Al respecto, quizá la última opción, la que plantea la Constitución, podría conllevar a múltiples problemas, entre otros, porque aumentan los órganos administrativos al mantener dos órganos intermedios parecidos y vaciados de contenido desde el principio. En este caso, o se fortalece el departamento, o se suprime y se crea en el nivel supra-departamental la Región y en el infra-departamental la Provincia, de acuerdo a condiciones geográficas, socio-culturales, económicas, ambientales, etc.

3.1.2. Lo que existe por la ausencia de la LOOT: ¿desarrollo normativo aislado? El proceso de descentralización territorial a partir de la Constitución de 1991 se está llevando a cabo sin tener claro para qué, ya que no está claro el modelo que se persigue, y que ha sido encomendado a la LOOT. En consecuencia, las normas sobre el tema territorial se han expedido de forma fragmentaria y sectorial, dando origen a una situación en la que ‘primero nacen las hijas que la madre’. Entre las leyes que tocan ampliamente con el tema territorial, vale la pena destacar la Ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente y desarrolla el Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993), la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), la Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994), la Ley sobre Modernización de los Municipios –que actualiza el Código Municipal- (Ley 136 de 1994), la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994), la Ley de Desarrollo Territorial –municipal- (Ley 388 de 1997), la Ley de Transferencias –competencias y recursos de las entidades territoriales (Ley 715 de 2001).

Si bien la expedición de estas leyes no viola lo establecido en la Constitución por no ser materias reservadas para la LOOT, en la práctica estos temas deberían tener una única norma estructurante que de un mandato claro sobre los lineamientos generales de organización territorial, y así se puedan perseguir eficaz y eficientemente los mismos objetivos de superior jerarquía, sin que unas normas se contradigan con otras, o planteen velocidades de descentralización distintas, conduciendo, indirectamente a sus propósitos particulares, a un mayor desequilibrio entre las entidades territoriales.

Al respecto, ello conlleva a que el propio Estado cumpla un papel de intervención en la gestión del territorio, que contempla, entre otras acciones, la consolidación de una política territorial unificada, basada en la integración de las políticas sectoriales, y la asignación de responsabilidades de las organizaciones que hacen política y gestión territorial.¹⁰⁷ Actualmente existen varias instancias del gobierno con competencias en el tema, pero aún existe la necesidad de definir de forma específica cuál será el ámbito de aplicación de cada una de ellas; de ahí que la LOOT sea el marco general para las demás leyes sectoriales y éstas, a su vez, faciliten la actuación de las organizaciones para evitar duplicidades, ampliación de la burocracia, etc. En otras palabras, al legislar sobre las competencias de las entidades territoriales, la LOOT haría referencia sobre lo que le compete a las organizaciones del orden nacional, intermedio y municipal, como también sus relaciones de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.¹⁰⁸

3.1.3. Lo que ha empezado a ocurrir sin la LOOT: la construcción de regiones. Hasta el momento se ha visto cómo por la ausencia de una política y visión de O.T. integral ha habido un desequilibrio en el desarrollo de las entidades territoriales, en especial en el nivel intermedio; igualmente, cómo derivado de la ausencia de un marco normativo común existe en la actualidad un desarrollo legal aislado. Ahora bien, como consecuencia de ambos factores, los cuales debieran concretarse en la LOOT, un nuevo fenómeno ha empezado a surgir, siendo una de las promesas incumplidas de la Constitución de 1991: la Región.

Según como se estudie el tema, se puede hablar de ‘región’ en un sentido sociológico, económico, político o jurídico, o por una combinación de varias de estas formas.¹⁰⁹ Para Thorsten, la región no sólo tiene diferentes acepciones desde la perspectiva científica que se le mire, sino que su “[...] delimitación geográfica [...], sus competencias y funciones, su organización y legitimación es un

¹⁰⁷ Comparar Andrade Pérez, Ángela. “Bases conceptuales para el O.T. en Colombia”. *Revista Perspectiva Geográfica*. (Diciembre de 2004). Consulta electrónica.

¹⁰⁸ Frente a este tema el DNP ha identificado también la poca claridad normativa sobre las competencias asignadas a cada nivel de gobierno. De acuerdo a ello, las entidades territoriales no tienen certeza sobre las competencias delegadas a ellas, el alcance de las mismas y los recursos con que cuentan para su financiación. Además, los municipios pequeños no son tenidos en cuenta en la definición de políticas y normas y por esta razón se le asignan competencias en el mismo nivel que a municipios capitales sin tener en cuenta su capacidad institucional, dificultando, entre muchos otros temas, la complementariedad entre departamentos y municipios en lo que corresponde a salud y educación, por ejemplo, como dos de sus funciones constitucionales. Comparar DNP. “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”. Tomo IV. *Memorias Seminario Internacional de la descentralización en Colombia*. 2002. p. 196. Documento electrónico.

¹⁰⁹ Comparar Suárez, Zico Antonio. “Hacia una nueva organización territorial en Colombia”. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo. Universidad del Rosario. 2009. p. 64.

proceso político que se da en el marco del ordenamiento territorial en un país”¹¹⁰, que implica también un ejercicio de descentralización del poder del Estado.

De lo anterior, el mismo autor identifica dos tipos de regiones: a). Regiones formales, que presentan varios elementos físicos/estructurales en común; y b). Regiones funcionales-nodales, que son un sistema fuertemente integrado. Estas dos clases de región se pueden construir bajo el método de regiones de planeación o sobre la base de regiones como niveles de gobierno,¹¹¹ recordando que ambas necesitan de un acuerdo político para su formación.

A pesar de la multiplicidad de definiciones, el debate en Colombia sobre la región está directamente ligado a una discusión sobre el nivel intermedio de gobierno, bien como una unidad de administración y planificación del territorio o como una unidad política completa.

Si bien este tipo de entidad, concebida en principio para planificar el territorio (RAP) y después como entidad territorial plena (RET), sólo podrá existir cuando sea expedida la LOOT, en Colombia han empezado a fraguarse diálogos inter-institucionales como entre las instituciones y la comunidad que ponen de presente la importancia y la necesidad de constituir estas nuevas entidades político-territoriales y socioeconómicas para avanzar hacia la autodeterminación y para poder integrarse en una dinámica mundial que exige instituciones flexibles, cohesionadas y con una alta capacidad de gestión y coordinación.¹¹²

Sin desconocer por ningún motivo que este fenómeno se está desarrollando a lo largo y ancho del país, cabe destacar dos procesos de integración regional diferentes: la Región Central y la Región Caribe.¹¹³

El primer caso lo constituyen los departamentos de Cundinamarca, Meta, Tolima y Boyacá y sus respectivas ciudades capitales. En términos generales, esta ‘región’ ocupa 157 mil Km² (13% del total del país), concentra al 28.5% de la población (aproximadamente 13 millones de habitantes), y produce el 34.5% del PIB nacional (algo más de \$26 mil millones).¹¹⁴ En términos generales, este

¹¹⁰ Ver Savage, Thorsten; GTZ; Prodepaz. “Regiones para complementar los niveles subregionales”. *Colombia Regional. Alternativas y estrategias*. p. 19.

¹¹¹ Comparar Savage (et al). “Regiones para complementar los niveles subregionales”. p. 19-20.

¹¹² En todo caso, para dar este paso hacia la adaptación de las instituciones al contexto debe preguntarse sobre: ¿Para qué nos sirve la región? ¿Cuáles son sus beneficios y quién los recibe? ¿La región permite ampliar la presencia del Estado en el territorio?

¹¹³ Para ampliar sobre las iniciativas de regionalización adelantadas en el país puede consultarse DNP. “Iniciativas regionales y subregionales de organización territorial”. *Documentos para el desarrollo territorial*. No. 64. 2003. Documento electrónico.

¹¹⁴ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Universidad Nacional de Colombia. *Región Central. Aportes para una caracterización de los territorios que la conforman*. 2006. p.15.

proceso de integración, que surge como un ‘Acuerdo de Voluntades’ en el año 2004¹¹⁵, tuvo su génesis en diálogos institucionales a finales del año 2001¹¹⁶ entre el Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca, bajo la denominada Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, bajo un enfoque de Ciudad – Región, que posteriormente dio paso a la mencionada Región Central con la vinculación de otras entidades territoriales.¹¹⁷ Una de sus características más importantes, es que en su constitución prima un enfoque de ‘alianza estratégica’, lo que la posiciona como un caso apartado, aunque no del todo, de la vieja concepción de que las regiones deben compartir elementos naturales, sociales, culturales, físico-espaciales, económicos. Por el contrario, al constituirse como tal comprende que las regiones deben ser dinámicas y flexibles por su razón de entidades complejas que buscan posicionarse en el contexto global.¹¹⁸ Por esta razón, sin desconocer lo demás, entendiendo por ello el esfuerzo que se ha realizado para sustentar la propuesta de su conformación bajo elementos socioculturales y geográficos, podría sostenerse que la Región Central tiene un enfoque marcadamente económico, orientado hacia mejorar las estructuras que le permitan competir hacia afuera y garantizar la sostenibilidad ambiental y alimentaria hacia adentro.¹¹⁹

Por otro lado, la ‘Iniciativa Caribe’, como la han denominado sus coterráneos, es un proceso que tiene su génesis en fechas más recientes, aunque desde hace décadas se ha reconocido, por múltiples factores, el atraso en los niveles de desarrollo de los departamentos del norte del país,¹²⁰ y se ha visto en la fórmula de la regionalización una alternativa plausible para superar las distintas crisis.¹²¹ Por esta razón, bajo un diálogo concertado entre las instituciones políticas de los departamentos que la

¹¹⁵ Denominado como “Acuerdo de voluntades para la Cooperación regional hacia el desarrollo humano sostenible”. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Región Central”. p. 1. Documento electrónico.

¹¹⁶ Inicialmente entre la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional.

¹¹⁷ Con sólo ver la denominación que ha recibido cada uno de los procesos puede evidenciarse cómo el enfoque intenta ser cada vez más integral, conceptualizando de una manera más amplia sobre aquello que se conoce como ‘región’.

¹¹⁸ Según la clasificación de Thorsten, podría decirse que esta región es de tipo funcional-nodal, con un sistema de ciudades fuertemente integrado. En términos del método sobre el cual se ha estado construyendo la Región Central, por el momento es más como región de planificación que como entidad territorial (aunque se intentó adicionar el artículo 306 C.P. para darle jerarquía constitucional a la Región, pero por obvias razones –ausencia de la LOOT- el proceso quedó a medio camino).

¹¹⁹ En efecto, en el Acuerdo de Voluntades mencionado los mandatarios de los ocho entes territoriales (los 4 departamentos y sus 4 ciudades capitales) se comprometieron al logro de mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible, en beneficio de la población que se localiza en sus territorios.

¹²⁰ Diversos estudios hacen referencia al rezago en términos de desarrollo de la región Caribe en el país, poniendo sobre el otro lado de la balanza su gran riqueza en recursos naturales. Entre ellos pueden revisarse los realizados por Adolfo Meisel desde la perspectiva socioeconómica, Jaime Bonet Morón sobre la disparidad regional de la política de descentralización y Eduardo Posada desde la visión de la concentración del poder por parte de los caudillos locales.

¹²¹ Podría afirmarse que los departamentos de esta zona del país han sido claves en las iniciativas sobre la regionalización del Estado bajo el principio de autonomía, si se tiene en cuenta que su participación fue determinante en el modelo adoptado en 1991.

componen y de la ciudadanía caribeña, se ha dado inicio a uno de los procesos regionales más interesantes del país.

La región Caribe, geográfica y socioculturalmente diferenciada, está integrada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, César, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Comprende una extensión territorial de aproximadamente 133 mil Km² (equivalente al 11.6% del territorio nacional) de superficie terrestre y más de 470 mil Km² de área marítima, concentra al 21.4% de la población del país (unos 9.5 millones de habitantes), del cual el 72.7% se localiza en áreas urbanas, y se calcula que contribuye con el 14.4% del PIB nacional.¹²²

En términos generales, puede decirse que esta iniciativa, a diferencia de la Región Central, surge como consecuencia de una necesidad imperiosa por apartarse del fuerte centralismo característico del sistema político colombiano y avanzar hacia la autonomía de las entidades territoriales -aunque en el marco del Estado Unitario-, para lograr el tan anhelado equilibrio regional al disminuir las brechas entre el Caribe y el resto del país¹²³. Aunque no es su principal objetivo, sino consecuencia de la autonomía que se busca, la conformación de la región Caribe también se circunscribe como una alternativa para alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad en el nivel internacional, al promover mayor inversión en infraestructura turística, portuaria, para el transporte de pasajeros, entre muchos otros.¹²⁴

No puede hacerse referencia a este proceso sin destacar la amplia participación ciudadana en el mismo, ya que nace de la iniciativa política y popular y como manifestación del deseo de la comunidad de constituir una región. Con base en lo anterior, se promovió el Voto Caribe (para marzo de 2010), con el ánimo de motivar a la ciudadanía caribeña a construir conjuntamente ese deseo regional.¹²⁵

A manera de conclusión preliminar, cabe destacar que sin un marco legal como la LOOT que permita reducir costos políticos de transacción en la construcción de regiones, estos ejemplos

¹²² Ver “El compromiso con la Región Caribe”. Documento electrónico; y Acosta Medina, Amylkar. “La autonomía regional: alternativa de desarrollo”. Noviembre 20 de 2008. Consulta electrónica.

¹²³ Al respecto, el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República –entre los que se encuentra Adolfo Meisel- ha propuesto a inicios de 2010 la creación de un Fondo de Compensación Regional –FCR- (aunque la discusión viene desde algunos años atrás), como mecanismo para impulsar el desarrollo de la periferia. Puede consultarse Galvis, Luis Armando y Meisel Roca, Adolfo. “Fondo de Compensación Regional: igualdad de oportunidades para la periferia colombiana”. Banco de la República. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. No. 122. (Enero de 2010). Documento electrónico.

¹²⁴ Este caso, retomando la tipología de Thorsten, constituiría una región más cercana al tipo de Regiones formales, por presentar varios elementos físicos y estructurales en común.

¹²⁵ En este sentido, esta iniciativa busca claramente, en el largo plazo, constituirse como RAP primero, y como RET después.

ponen de presente, por un lado, la necesidad de reformular la concepción que se tiene sobre las regiones en Colombia, en donde lo que menos importa es la estructura y los límites administrativos de la misma sino más bien su funcionalidad y la forma en la que resuelve las necesidades de la población; y por otro lado, la importancia de crear conciencia en las comunidades sobre la construcción colectiva de nuevas y óptimas realidades territoriales, permitiéndole a las mismas apropiarse de los procesos mediante diferentes mecanismos de participación ciudadana.

4. CONCLUSIONES

Tras haber expuesto las tensiones históricas entre centralización y descentralización, los obstáculos políticos que han impedido la expedición de una LOOT así como sus implicaciones en el reforzamiento actual de tales tensiones, en este apartado se consideran algunos elementos que pueden enriquecer el debate sobre el O.T. en Colombia, en particular, sobre lo que podría haber para corregir el desequilibrio territorial en el país.

- De la necesidad de considerar el contexto en el que se insertan las instituciones. Como pudo evidenciarse en la tercera parte del primer capítulo, relativa a las tensiones entre centralización y autonomía, sin duda una discusión sobre O.T. debe considerar la forma del Estado en el marco del ‘retramiento’ y del ‘re-escalamiento’ de la soberanía del Estado, por las implicaciones del contexto sobre las instituciones. Sobre estos procesos dialécticos, existen algunas interpretaciones desde la economía y la política. En el plano económico, Omaha plantea que se estaría presenciando el fin del Estado-nación y se vislumbra una transición hacia el Estado Región¹²⁶, debido a que aquél ya no cumple las mismas funciones de antaño relacionadas con la capacidad de impulsar el crecimiento económico y el bienestar social, distribuir riqueza, controlar los tipos de cambio y proteger sus mercados de capitales.¹²⁷

Desde el plano político, para Keating la transformación del Estado es exigida por las comunidades subnacionales bajo el ideal de autogobierno y autonomía (nacionalistas)¹²⁸, pero también porque tanto en el nivel supranacional como subnacional ha habido un cambio institucional. En primer lugar, la tesis de Keating, según la cual las exigencias de las identidades subnacionales de autogobierno y autonomía erosionan el Estado-nación, cobra otra noción en este contexto en la medida en que el autogobierno y la autonomía no buscarían “[...] fundar un Estado o [...] una estrategia de autarquía económica [sino crear] un proyecto nacional/regional”¹²⁹, para construir la política del Estado sobre una base territorial legitimada socio-histórica y culturalmente, y que además haga frente al contexto político y económico del momento.

Este cambio institucional tiene como ejemplo en el nivel supranacional a la Unión Europea, en la que los Estados miembros han delegado a la Unión funciones monetarias, de comercio,

¹²⁶ Comparar Omaha, Kenichi. *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*. 1997.

¹²⁷ Comparar Moncayo. *Las políticas regionales en Colombia. De la intervención activa al retramiento del Estado*. p. 19.

¹²⁸ Comparar Keating. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Quebec, Cataluña y Escocia*. p. 72

¹²⁹ Comparar Keating. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Quebec, Cataluña y Escocia*. p. 72.

seguridad, entre otras, y con el paso del tiempo avanzan hacia la integración política completa. Por otra parte, en el nivel subnacional los cambios institucionales se presentan en la medida en que muchos Estados han descentralizado su gobierno bajo diferentes formas, traspasando ciertas responsabilidades a otras instancias del poder, localizadas y diferenciadas territorialmente.

Teniendo en cuenta que este nuevo escenario tiene implicaciones sobre las instituciones de cada país, de la misma forma como la ideología liberal incidió sobre la organización política del Estado colombiano durante el siglo XIX y a lo largo del XX, éste sin duda debe incidir sobre la forma actual del Estado, llevando a pensar dos cosas bien importantes: por un lado, la necesidad de abordar conceptualmente y en la práctica el O.T. de una manera integral; y por otro lado, la de repensar la forma en la que la Constitución de 1991 contempló a las regiones.

Sin duda alguna, el abordaje habitual sobre la ‘cuestión territorial’ debe plantearse varios interrogantes, empezando por el enfoque de reformismo institucional que ha seguido el país –y que ha mantenido incluso en la Constitución de 1991-, y que da mayor importancia a la división político-administrativa de las entidades territoriales, que no son más que estructuras virtuales en la que se divide el territorio. Lo anterior conlleva no sólo a no plantear la discusión de una reforma institucional profunda como la LOOT a partir de sus implicaciones prácticas en términos de la distribución del poder, como también a dejar de lado discusiones relacionadas con dinámicas derivadas de este nuevo escenario económico y político-social –la globalización- como pueden ser las mejores alternativas para configurar regiones no sólo con fines administrativos y por razones de contigüidad geográfica, sino sobre todo como mecanismos para incentivar el desarrollo de los pueblos, cualesquiera que sea el enfoque que se le quiera dar.

En ese sentido, y de acuerdo con algunos postulados de Vidal Perdomo, la discusión ya no debería centrarse en la mera conformación de entidades administrativas o territoriales, sino más bien “en una mayor utilización de ‘lo regional’, para efectos de la planificación territorial, del desarrollo económico y social, de la superación parcial de los límites de las actuales entidades territoriales [...]”¹³⁰, para disminuir aún más las brechas de desigualdad entre las regiones, y para que los políticos respondan más fácilmente ante sus electores y por medio de resultados.

¹³⁰ Ver Vidal Perdomo, Jaime. “La región, menos institucional y más en la perspectiva de la planificación y el desarrollo a largo plazo”. *Colombia Regional. Alternativas y estrategias*. p. 153.

- De la necesidad de la transformación del Estado en un nuevo contexto. El Congreso de la República no ha desarrollado un mandato del constituyente primario, lo que implica que por unos pocos intereses las comunidades en conjunto no puedan alcanzar niveles óptimos de desarrollo.

Para autores como Villar Borda, si bien la Constitución avanzó en materia territorial al contemplar otro tipo de organizaciones político-administrativas y territoriales, la forma compleja en que la Carta Magna desarrolló el proceso para su constitución, implica, en parte, que estas nuevas entidades aún no se hayan creado. Así mismo, consideran los autores de la misma línea de Villar Borda, que la reforma constitucional se quedó a medio camino, porque no contempló la constitución de nuevas entidades territoriales de acuerdo a nuevas condiciones, sino manteniendo las divisiones político-administrativas existentes, entre otras, con todas sus desventajas fiscales, socioculturales, económicas, etc.

Para el mismo autor, la situación podría ser más preocupante, porque: “el hecho de que sean regiones voluntarias puede conducir a que el país se divida entre zonas con región y zonas sin región, o aun al peor de asociarse departamentos desarrollados y ricos, dejando a los departamentos atrasados solos, llevando así a un nuevo y grave problema”¹³¹.

De acuerdo a lo anterior, cabe preguntarse entonces sobre ¿cuál debería ser la discusión hoy sobre O.T. en Colombia? Como política, el O.T. debe propender porque el *territorio* sea una herramienta de desarrollo integral, con capacidad para canalizar los diversos procesos externos e internos que emergen tanto de la dicotomía globalización-localización como de las tensiones entre centralización y descentralización, respectivamente.

Las tensiones entre centralización y descentralización se refieren a los modelos territoriales de gobierno adoptados en los diferentes niveles y a la distribución del poder y la soberanía del Estado-nación entre los niveles nacional, intermedio y local. Colombia se ha caracterizado por ser un Estado centralista, esto es, unitario, el cual, con algunos vaivenes, ha perdurado desde la época de la Colonia hasta la Constitución de 1991.

Sin embargo, el tinte socio-político añadido en la Carta busca orientar el desarrollo institucional hacia la tendencia opuesta: la descentralización (que como ya se expuso también está determinada por el Estado Unitario). Como bien lo indica Augusto Hernández Becerra, “la descentralización es una concepción general de la organización del Estado que hace énfasis en la distribución racional y democrática de competencias y recursos entre los distintos niveles territoriales

¹³¹ Ver Villar Borda, Luis. “Presentación”. *Colombia Regional. Alternativas y Estrategias*. pp. 9-10.

de gobierno. Comprende, por tanto, no sólo al municipio sino a los niveles intermedios de gobierno y, por supuesto, al nivel nacional.”¹³²

De lo anterior se colige que el proceso hacia la descentralización se debe dar en todos los niveles del Estado para que haya una articulación y coherencia institucional. No obstante se dieron pasos muy importantes hacia la descentralización (en las décadas que antecedieron a la Constitución de 1991, como en los años posteriores a su expedición), éstos se concentraron en el nivel municipal, desatendiendo por completo el nivel intermedio, el cual en cabeza de los departamentos los caracterizaba por ser una entidad “fiscalmente quebrada, en el limbo jurídico por ausencia de reformas legales, y prácticamente sin competencias propias.”¹³³ Como ya se ha expuesto, el mayor fortalecimiento del municipio en detrimento de las competencias departamentales ha generado desequilibrios en la estructura de la administración del Estado, que se puede ilustrar con la forma de un reloj de arena. De esta manera, la autonomía sobredimensionada de los municipios los ha vuelto soberanos e independientes de los mismos departamentos, en tanto que éstos no tienen la capacidad suficiente para articularlos entre sí, y mucho menos con el nivel nacional. En Colombia, quien cumple esta función es la Nación. Como resultado de este proceso, se han reforzado las tensiones entre estas dos entidades territoriales y entre éstas y la Nación.¹³⁴

En este sentido, la Constitución de 1991 tampoco ayudó a desatar el nudo de la estrangulación del nivel intermedio y por esta razón, entre otras, se ha mantenido vigente el desorden territorial. Al respecto, para el mismo Hernández Becerra el eje institucional de la descentralización, como proyecto estructurante de Estado, se ubica en el nivel intermedio de gobierno, pensando en las posibilidades actuales y las futuras.

En términos de las tensiones que se derivan por el poder y las competencias entre las entidades territoriales y la Nación, dotar a las primeras de una autonomía ilimitada, podría conllevar a la “feudalización de la sociedad, su desarticulación en mil y tantas soberanías, romper la unidad de concepción en la gestión de lo público e imposibilitar la necesaria coordinación interadministrativa para ser eficientes en la prestación de servicios y la ejecución de proyectos de interés público.”¹³⁵

¹³² Comparar Hernández Becerra, Augusto. “Antes y más allá de las regiones políticas”. *Colombia Regional. Alternativas y estrategias*. pp. 243-244.

¹³³ Ver Hernández. “Antes y más allá de las regiones políticas”. p. 243.

¹³⁴ Se debe destacar, además, que aunque pareciera que dar pasos agigantados en materia de descentralización municipal significa ir en la dirección correcta, este desbordamiento de la autonomía local ha traído consigo resultados adversos, especialmente para los municipios intermedios y pequeños quienes no tienen la capacidad para hacerse cargo de tantas responsabilidades.

¹³⁵ Ver Hernández. “Antes y más allá de las regiones políticas”. p. 245

De lo anterior puede colegirse que el nuevo modelo de Estado que propone la Constitución de 1991 permitiría para algunos territorios alcanzar niveles óptimos de desarrollo y consolidación; pero queda claro asimismo que para otros, este podría ser el paso hacia su destrucción. Al respecto, Massiris anota que en efecto el ordenamiento territorial está ligado directamente con el modelo económico vigente al momento de adoptar políticas, por lo que los países en desarrollo deben ajustar sus políticas territoriales y fiscales teniendo en cuenta esta relación.¹³⁶ Así, los Estados reacomodan sus territorios ante los nuevos paradigmas mundiales, y ello conlleva necesariamente el reacomodamiento de las unidades político-administrativas que tendrán mayor protagonismo que el Estado central en el nuevo concierto mundial.¹³⁷

La dicotomía arriba señalada se presentaría en Colombia si se tiene en cuenta que aún el Estado-nación está en construcción, por lo que adaptar las instituciones a los nuevos contextos externos e internos con un máximo nivel de descentralización aunque no tendría efectos inmediatos, podría conllevar a continuar multiplicando la soberanía del Estado en múltiples soberanías regionales.

Para Liliana Estupiñán, si bien es cierto que la globalización es una realidad contundente, que debe ser afrontada, la adaptación de las instituciones territoriales a este nuevo contexto a través de una profundización de la descentralización debe estar dirigida hacia la protección de los intereses nacionales y de la economía nacional, independientemente de las entidades territoriales que se constituyan para enfrentar este nuevo escenario.¹³⁸

- Algunas recomendaciones para ‘destrabar’ el proceso de toma de decisiones que obstaculiza la expedición de la LOOT. Es fácil encontrar en la literatura sobre el tema, algunas recomendaciones que orientan el debate de la LOOT y de su existencia hacia impulsar una nueva Constitución. El argumento habitual que se expone es de la relativa ambigüedad con la que la actual Carta política estableció el modelo de Estado. No obstante, lo anterior demuestra no sólo un desconocimiento legal y jurisprudencial sobre el caso –salvaguardado en interpretaciones jurídicas–, puesto que aquí se expuso que tal ambigüedad no existe y no debe ser considerada como un obstáculo político para su expedición, sino también prueba el énfasis legalista que en Colombia se le suele dar a la solución de los problemas desde su independencia.

Entendiendo que las instituciones se adaptan lentamente a los cambios del contexto, no se pretende, pues, recomendar cosa distinta que una reforma institucional de fondo. Aunque pareciera

¹³⁶ Comparar Estupiñán, Liliana. “Región y Estado Unitario en Colombia”. *Colombia Regional. Alternativas y Estrategias*. p. 220.

¹³⁷ Comparar Estupiñán. “Región y Estado Unitario en Colombia”. p. 220.

¹³⁸ Comparar Estupiñán. “Región y Estado Unitario en Colombia”. pp. 220-221.

que una reforma constitucional es la solución a las causas del desorden territorial, ésta no es del todo la mejor solución en tanto no contemple reformas drásticas. Por ejemplo, la Constitución de 1991, aunque dio un giro de más de 180° al sistema político colombiano, en la práctica aún mantiene muchos rasgos de la Constitución de 1886, sobre todo en la forma cómo dialogan las entidades territoriales, es decir, todavía prima el principio del centralismo sobre el de la descentralización y la autonomía.

Al respecto, se considera que una reforma de tales proporciones podría más bien mantener algunas fallas profundas del actual sistema. Nada se ganaría si mediante una reforma institucional la nueva Constitución modifica el modelo actual al de un Estado Regional, por ejemplo, mientras deja en cabeza del Congreso de la República la legislación sobre las competencias de la Nación, la Región y el Municipio, y éste a su vez guarda la misma forma de composición regional actual en el que aún priman los criterios poblacionales sobre los de unidades territoriales.

No obstante, si el objetivo último es darle un cambio institucional al sistema político, parte de la solución sólo podría estar presente en una reforma constitucional mientras ésta transforme radicalmente la forma del Estado en Colombia y pase, por ejemplo, a un modelo de Estado Federal, en el que desde la misma Carta Política se deje claro el establecimiento del nuevo sistema político, esto es, la conformación del nuevo modelo territorial, tanto de las entidades que lo conforman, como la forma de elección de su representantes internos y de aquellos que los representarán proporcionalmente ante el Estado Nacional.

En este orden de ideas, se propone una solución al que aquí se ha considerado como el núcleo del problema de la representación en Colombia, por lo menos en el nivel intermedio de Gobierno, el cual dificulta la expedición de la LOOT. En ese sentido, se recomienda una reforma a la composición de la Cámara Alta del Congreso de la República que contemple entre sus medidas la representación equitativa de los Departamentos. Dado que el Senado tiene una génesis de circunscripción nacional pero ésta en la práctica es ilusoria, en aras de una representación equilibrada entre los diferentes departamentos y, sobre todo, de las diferentes regiones geográficas y socioculturales del país, resulta lógico pensar, por ejemplo, en la existencia de dos (2) senadores por departamento, en lugar de su concentración en las regiones más ricas y representadas poblacionalmente en el país.

Aún cuando en la literatura se sostiene que la reforma completa del texto constitucional constituye una reforma radical y la posterior solución al desorden territorial en el país, aquí se considera, en cambio, que la modificación de la Constitución puede arrastrar consigo los vicios y males institucionales e institucionalizados del pasado. Mientras tanto, aunque parece una solución sintomática

y no causal, la reforma de la composición del Senado constituye una alternativa más razonable y en definitiva, podría llegar a destrabar la toma de decisiones en el Congreso y coadyuvar a equilibrar la representación popular.

Así mismo, se debe considerar que la mencionada reforma estaría igualmente en cabeza del Congreso de la República, el cual se vería afectado posteriormente en su composición, por lo que podría impedir la reforma. Al respecto, se invita a que el Ejecutivo, el poder Judicial, los gremios y asociaciones, las entidades territoriales y, sobre todo, la sociedad civil en su conjunto adelanten, en un amplio diálogo nacional, la convocatoria para reformar mediante acto legislativo el artículo 171 constitucional, relativo a la composición del Senado de la República.¹³⁹

Finalmente, se recomienda profundizar este estudio por medio del análisis comparado de los 31 PLOOT aquí contemplados (en el que se deberá incluir el PLOOT recientemente presentado por el Gobierno Nacional¹⁴⁰), evaluando sus potencialidades, oportunidades y mayores dificultades, y así poder formular alternativas institucionales viables sobre la materia. Estas consideraciones permitirán asimismo una LOOT lo más concreta y completa posible. Para ello, se deben considerar los temas referentes a las ETIS contemplados en los PLOOT y comprender que la legislación orgánica si bien tiene unos temas obligatorios por la Constitución de 1991, ésta puede avanzar hacia un O.T. más integral que trate de abarcar más asuntos que los meramente político-administrativos; así mismo, reformar el Régimen Departamental y actualizar y adecuar a la LOOT el Régimen municipal; actualizar y adecuar las normativas tendientes a regular el ordenamiento del territorio sectorialmente, entre muchos otros.

¹³⁹ El Consejo de Estado tiene atribuciones para presentar actos reformativos de la Constitución (art. 137 inciso 4). Art. 374: La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

¹⁴⁰ Puede consultarse el PLOOT No. 58 Cámara de 2010, presentado por el Gobierno del Presidente electo Juan Manuel Santos.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá – Universidad Nacional de Colombia. *Región Central. Aportes para una caracterización de los territorios que la conforman*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI-, Universidad Nacional de Colombia. CEREC, 1999.

Bushnell, David. *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta. 1999.

Castro, Jaime. *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2000.

_____. *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Ariel, 1998.

Del Águila, Rafael (Ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta, 1997.

De la Cadena, Andrés. Bancadas, regiones y ausentismo. *El voto del Congreso colombiano en el TLC con los Estados Unidos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2008.

Estupiñán, Liliana (et al.). *Ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva Histórica y Legal*. Bogotá: Universidad Libre, 2001.

_____. *Organización del territorio: teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, 2004.

Fals Borda, Orlando. *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: IEPRI (UN) - Tercer Mundo Editores, 1996.

_____. *Acción y Espacio. Autonomías en la Nueva República*. Bogotá: IEPRI (UN) - Tercer Mundo Editores., 2000.

Gilmore, Robert Louis. *El Federalismo en Colombia, 1810 – 1858*. Bogotá: Sociedad Santanderista de Colombia - Universidad Externado de Colombia, 1995.

Heller, Hermann. *La soberanía*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Hernández Becerra, Augusto. *Estado y territorio*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM-. 1981.

_____. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

Keating, Michael. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Quebec, Cataluña y Escocia*. Traducción de Jordi Beltrán. Barcelona: Ariel, 1996.

March, J y Olsen, J. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Traducción de Jorge Ferreiro Santana. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Marsh, David y Stoker, Gerry. *Teorías y métodos de la ciencia política*. Traducido por Jesús Cuéllar Menezo. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

Moncayo Jiménez, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia. De la intervención activa al retraimiento del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.

_____. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva Latinoamericana*. Bogotá: PNUD / CEPAL / RET, 2004.

Omahe, Kenichi. *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*. Traducción de Rafael Aparicio Aldazabal. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello. 1997.

Parejo, Luciano (et al.). *El federalismo en Colombia. Pasado y Perspectivas*. Bogotá: Sigma, 1997.

Pombo, Manuel y Guerra, José Joaquín. *Constituciones de Colombia: La Confederación Granadina*. Tomo IV. Bogotá: Banco Popular, 1986.

Rivera, Rodrigo. *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*. Bogotá: Oveja Negra, 2001.

Strange, Susan. *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Traducción de Josep Ibáñez. Barcelona: Icara Editorial - Intermón Oxfam, 2001.

Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia., 2001.

Universidad Externado de Colombia Universidad Externado de Colombia – Konrad Adenauer Stiftung. *Colombia Regional. Alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: CEREC, 1997.

Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2001.

Capítulos de Libro

Basabe, Santiago. “El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción”. En: Basabe, Santiago (comp.). *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC), 2007. 173-200.

Correa, Néstor. “Nexos entre centralización y orden público” En: Mockus, Antanas (et al) *Descentralización y orden público*. Bogotá: Fescol/Centro de Pensamiento Político Milenio. 2001. 19-36.

Fals Borda, Orlando. “Visión del ordenamiento territorial colombiano en el siglo XX”. En *Nueva Historia de Colombia*. Vol. III. Bogotá: Planeta. 1998.

Ocampo, Javier. "El proceso político, militar y social de la independencia". Jaramillo Uribe, Jaime (Dir.). *Manual de historia de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo/Instituto Colombiano de Cultura. 1996. 15-132.

Restrepo, Darío y Cárdenas, Raúl. "Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevo retos para las entidades territoriales". En: Becker, Alejandro, (et al.) (Comps.). *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: GTZ / FESCOL. 2003. 55 - 107.

Restrepo, Darío. "Descentralización y violencia en Colombia". En Astrid Martínez (Comp.). *Economía, crimen y conflicto*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2001. 351 - 382.

Publicaciones periódicas académicas

Brenner, Neil. "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista." *Revista EURE*. Santiago. Vol. 29, No. 86. (2003): 05-35. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en: www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250g=es&nrm=iso >. ISSN 0250-7161

Charry, Juan Manuel. "Una aproximación al Sistema Normativo de la Constitución de 1991". *Revista de Derecho Público*. No. 3. Bogotá: Facultad de Derecho, Universidad de los Andes - Cal Publicidad. (1993): 19-32.

Córdoba Mariño, Luis. "El federalismo y la descentralización". *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*. No. 221-223 Bogotá: Editorial Kelly. (Ene.-Jun. 1978): 151-166.

Estupiñán, Liliana. "El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas". *Revista Diálogo de Saberes*. No. 25 Bogotá: Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Libre. (Jul.-Dic. 2006): 91-108.

Girón Reguera, Emilia y Estupiñán, Liliana. “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial”. *Revista Diálogo de Saberes*. No. 22 Bogotá: Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Libre. (Ene.-Juli. 2005): 57-79.

Ibarra Lozano, Jairo. “Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia”. *Justicia Juris*. Vol. 7 Barranquilla: Universidad Autónoma del Caribe. (Abr.-Sep. 2007): 37-45.

Instituto de Ciencia Política. “Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. *Observatorio Legislativo*. Boletín No. 6. Mayo de 2004.

_____. “Ley 1176: Sistema General de Participaciones”. *Observatorio Legislativo*. Boletín No. 86. Enero de 2008.

Naranjo Mesa, Vladimiro. “El Ordenamiento Territorial en la Constitución de 1991”. *Revista de Derecho Público*. No. 3. Bogotá: Facultad de Derecho, Universidad de los Andes - Cal Publicidad. (1993): 37-56.

Palacio, Marco. “La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica”. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 42, No. 4 (Oct. - Dic., 1980): 1663-1689. Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en : web <http://www.jstor.org/stable/3539965>. Acceso: 24/08/2010)

Penagos, Gustavo. “La descentralización territorial en el Estado Unitario”. *Revista Universitas*. Universidad Javeriana, Bogotá. (25 de marzo de 2003): 9-24. Consulta realizada el junio de 2010. Disponible en página web http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/9-24.pdf.

Rodríguez, Jorge Armando. “El Estado Unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano”. Documento CEDE No. 15. Bogotá: Universidad de los Andes. (Junio de 2003): 1-49.

Sánchez, Fabio y Chacón Mario. “Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002”. Documento CEDE. No. 33. Bogotá: Universidad de los Andes. (Junio de 2005): 1-45.

Torrijos, Vicente. “La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones”. *Revista Desafíos*. No. 2. Bogotá: Universidad del Rosario. (I semestre de 2000): 19-54.

Valencia Villa, Hernando. “El Constituyente de 1990 y la Constituyente de 1991”. *Análisis Político*. No 11. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Universidad del Rosario) - Universidad Nacional de Colombia. (Septiembre a diciembre de 1990):70-76.

_____. “Por una asamblea constituyente democrática”. *Análisis Político*. No 9. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. (Enero a abril de 1990): 82-86.

_____. “Biografía sobre el constitucionalismo colombiano”. *Análisis Político*. No. 2. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. (Sep.-Dic. 1987): 156-162.

Otros Documentos

Acosta Medina, Amylkar. “La autonomía regional: alternativa de desarrollo”. Noviembre 20 de 2008. Consulta realizada en Septiembre de 2009. Disponible en página web <http://www.amylkaracosta.net>

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Región Central”. XX. Consulta realizada en de septiembre de 2010. Disponible en página web http://www.sdp.gov.co/resources/avu_texto_introductorio_a_region_central.pdf.

Andrade Pérez, Ángela. “Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia”. *Revista Perspectiva Geográfica*. Biblioteca Virtual del Banco de la República. (Diciembre, 2004). Consulta

realizada en enero de 2010. Disponible en:
<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden2/orden2.htm>. Acceso 8 de abril de 2009.

Boisier Echeverry, Sergio. “Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad”. *Tesis Doctoral*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá. España. 2007. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en:
<http://www.eumed.net/tesis/2008/sbe/TERRITORIO%20ESTADO%20Y%.htm>

Bengoetxea, Juan Antonio. “La ordenación del territorio”. *Principios jurídicos para la ordenación del territorio*. Euskonews y media. Consulta realizada en julio de 2010. Disponible en página web www.euskonews.com/0061zblk/gaia6102es.html

Bernal Arteaga, Carlos Humberto. *Otra mirada al ordenamiento territorial*. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la República. Diciembre de 2004. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en: www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden1/orden1.htm

Caicedo Ferrer, Juan Martín. *La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. XX. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en página web <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/3lale.pdf>

Castillo García, Moisés. “Método de Estudio de Caso”. *Metodología e Investigación Científica USN*. Universidad Sentimientos de la Nación A.C. Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en: www.usn.edu.mx/artman/publish/article_16.shtml

Comisión de Ordenamiento Territorial. *Boletines de la Comisión de Ordenamiento Territorial No. 1-10*. Marzo – Diciembre. 1992.

_____. *Colombia hacia el milenio, memorias del taller sobre sistemas de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización*.

_____. *Los caminos del ordenamiento territorial. Memorias de los Foros Regionales*. 2001.

Congreso de la República. “Exposición de motivos de la Ley 715”. Consulta realizada en junio de 2010.

Disponible en:

<http://www.ired.org/cmmapserver/servlet/SBReadResourceServlet?rid=1H1GM0710F-1D4>

_____. “Proyecto de Ley 195 (Senado), por la cual se dicta la Ley Orgánica y los Principios Ordenamiento Territorial”. Bogotá, 1995.

_____. “Proyecto de Ley 215 (Senado), por la cual se dictan normas para la creación y funcionamiento de las RAP”. Bogotá, 1995.

_____. “Proyecto de Ley 71 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas para la creación y funcionamiento de las RAP, de conformidad con el artículo 306 de la CP y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1995.

_____. “Proyecto de Ley 23 (Senado), Ley Orgánica de Ordenamiento territorial. Con base en los Artículos 285, 286, 306 y 307 de la CPC”. Bogotá, 1996.

_____. “Proyecto de Ley 84 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas sobre la creación y funcionamiento de las RAP de conformidad con el Artículo 306 de la CP y se dictan otras disposiciones.” Bogotá, 1996.

_____. “Proyecto de Ley 103 (Senado), Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Bogotá, 1996.

_____. “Proyecto de Ley (sin número), por la cual se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Bogotá, 1996.

_____. “Proyecto de Ley 21 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas sobre la creación y funcionamiento de las RAP, de conformidad con el artículo 306 de la CP y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1997.

_____. “Proyecto de Ley 94 (Senado), por la cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional – Asociación de Departamentos.”. Bogotá, 1998.

_____. “Proyecto de Ley 68 (Senado), por la cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional”. Bogotá, 1999.

_____. “Proyecto de Ley 128 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial”. Bogotá, 1999.

_____. “Proyecto de Ley 77 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial”. Bogotá, 2000.

_____. “Proyecto de Ley 118 (Senado), por medio de la cual se desarrolla el artículo 329 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 2000.

_____. “Proyecto de Ley 52 (Senado), por medio del cual se dictan normas orgánicas, se crean las RAP y se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional.”. Bogotá, 2001.

_____. “Proyecto de Ley 57 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial”. Bogotá, 2001.

_____. “Proyecto de Ley 72 (Senado), por medio de la cual se desarrolla el artículo 329 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.”. Bogotá, 2001.

_____. “Proyecto de Ley 120 (Senado), Por medio del cual se promueve el desarrollo del ordenamiento territorial y la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 2005.

_____. “Proyecto de Ley 170 (Senado), por medio de la cual se crean mecanismos para el desarrollo normativo del ordenamiento territorial y la descentralización y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 2005.

_____. “Proyecto de Ley 24 (Senado), por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial”. Bogotá, 2007.

_____. “Proyecto de Ley 122 (Senado), por la cual se expide normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 2007.

_____. “Proyecto de Ley 179 (Senado) – 24 (Cámara), por medio de la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial”. Bogotá, 2007.

_____. “Proyecto de Ley 194 (Senado), por la cual se expiden Normas Orgánicas en Materia de Ordenamiento Territorial en Desarrollo de los Artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras Disposiciones”. Bogotá, 2008.

_____. “Proyecto de Ley 99 (Senado), por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 2009.

“Constituciones de Hispanoamérica. Consulta realizada en julio de 2010 Disponible en página web <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/89145173211214929532457/index.htm>

“Constitución Política de Colombia”. Consulta realizada en julio de 2010. Disponible en la página web <http://www.anticorruptcion.gov.co/marco/documentos/constitucion.pdf>

Corte Constitucional. “Sentencia C-517 de 1992”. Descentralización / Autonomía. MP: Dr. Ciro Angarita Barón. Bogotá, 1992.

_____. “Sentencia C-027 de 1993”. Significado de la Constitución. MP: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1993.

_____. “Sentencia C-337 de 1993”. MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1993.

_____. “Sentencia C-497 de 1994”. Autonomía Administrativa-Autonomía Territorial”. MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Consulta realizada en agosto de 2009 Disponible en la página web: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/.../Sentencias/c-497a-94.rtf>

_____. “Sentencia C-600-A de 1995”. MP: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Diciembre 11 de 1995. Consulta realizada en agosto de 2009. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2332>.

_____. “Sentencia C-432 de 2000”. MP: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, 2000. Consulta realizada en agosto de 2009. Disponible en la página web <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14511#0>

_____. “Sentencia C-579 de 2001”. MP: Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, 2001. Consulta realizada en agosto de 2009. Disponible en la página web <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9622>

_____. “Sentencia C-1042 de 2007”. MP: Dr. Humberto Sierra Porto. Bogotá, 2007. Consulta realizada en agosto de 2009. Disponible en la página web <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30234>

Defensoría del Pueblo. “Comentarios al Proyecto de Ley 16 de 2003 Senado y 270 de 2004 Cámara”. Consulta realizada en agosto de 2009. Disponible en la página web: <http://www.cyemh.org/resource/agendadel13al16diciembre.htm>

Departamento Nacional de Planeación. “Iniciativas regionales y subregionales de organización territorial: algunos procesos, esquemas, asociaciones y programas que aportan al estudio de la regionalización en Colombia”. *Documentos para el desarrollo territorial. No. 64.* (2003). Consulta realizada en agosto de 2010. Disponible en la página web: http://www.dnp.gov.co/Portdocumentos/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/3d0264.pdf

CONPES 3238. *Estrategias para el fortalecimiento departamental*. Bogotá. (11 de agosto de 2003). XX. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/3238.PDF

CONPES 3134. *Plan Colombia: infraestructura social y gestión comunitaria*. Bogotá, 2001. Consulta realizada en mayo de 2010. Disponible en la página web: <http://fddhh.eurosur.org/colombia/planc01.pdf>

Naciones Unidas. *La gestión del riesgo de desastres hoy*. (2008): 142-150. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en página web <http://www.eird.org/gestion-del-riesgo/capitulo11.pdf>.

Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Sevilla. “El Estado: definición y tipos. La organización del territorio estatal”. XX. Consulta realizada en julio de 2009. Disponible en la página web: <http://titulaciongeografavilla.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/estado.pdf>

Galvis, Luis Armando y Meisel Roca, Adolfo. “Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana”. Banco de la República. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. No. 122. Enero de 2010. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER22.pdf>

Gaviria Correa, Guillermo. *La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales*. (15 de julio de 2003): 65-76. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en página web <http://www.sogeocol.com.co/documentos/3lalo.pdf>.

Girón Reguera, Emilia y Estupiñán, Liliana. “El modelo de descentralización territorial en la Constitución colombiana de 1991 a la luz de la jurisprudencia constitucional”. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web: <http://www.idpc.es/archivo/1213706177FCI9AEGRLEA.pdf>.

Gobernación de Cundinamarca. “Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca”. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en página web: <http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co>

Gobernación del Atlántico. “El Caribe colombiano: algunas reflexiones acerca de su situación actual y posibilidades de desarrollo”. Marzo de 2009. Consulta realizada en agosto de 2010 Disponible en: http://www.regioncaribe.org/documentos/futuro_inmediato_caribe.pdf

Gobierno Nacional. “Proyecto de Ley 178 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial”. 1992.

_____. “Proyecto de Ley 89 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial”. 1993.

_____. “Proyecto de Ley 191 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial”. 1995.

_____. “Proyecto de Ley 130 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial”. 1995.

_____. “Proyecto de Ley 254 (Senado) – 299 (Cámara), por la cual se dictan disposiciones sobre las regiones planificación, los Consejos Regionales de Planificación y se modifican los artículos 47 y 51 de la Ley 152 de 1994. Por la cual se modifica el párrafo 1º de la Ley 152 de 1994.”. 1996.

_____. “Proyecto de Ley 41 (Senado), por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial”. 2001.

_____. “Proyecto de Ley 16 (Senado) – 270 (Cámara), por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones”. 2003.

_____. “Proyecto de Ley 58 (Cámara), por el cual se expiden normas orgánicas de ordenamiento territorial”. 2010.

Hernández Becerra, Augusto. *Estado y territorio. en la teoría general, en el derecho colombiano y en el derecho comparado*. Consulta realizada en julio de 2010. Disponible en la página web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=676>

Lechner, Norbert. “La crisis del Estado en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 39, No. 2 (Abr.-Jun., 1977): 389-426. Consulta realizada en agosto de 2010. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3539771>

Maldonado, Alberto. *Conceptos sobre descentralización*. Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes. Especialización en Gobierno y Políticas Públicas. Consulta realizada mayo de 2009. Disponible en la página web: www.foro.org.co/cis/idpacv/290907%20Maldonado-Descentralizacion.pdf

Mann, Michael. “La crisis del Estado-nación en América Latina”. *Desarrollo Económico*. Vol. 44, No. 174 (Jul. - Sep., 2004). pp. 179-198. Consulta realizada en agosto de 2010. Disponible en la página web: <http://www.jstor.org/stable/3456035>.

Massiris, Ángel. *Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Virtual Banco de la República. 2000. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web: www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm

Moncayo Jiménez, Edgar. *Las políticas regionales en Colombia*. 2001. Inédito.

Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público. *Algunas reflexiones y conclusiones sobre el debate de la reforma a las transferencias y el futuro del proceso de descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario / CEPI. Consulta realizada en julio de 2010. Disponible en la página web http://www.urosario.edu.co/cienciapolitica/cepi_grupos_de_trabajo_opip.html

Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público. “La Reforma a las Transferencias”. *Forum Legislativo*. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario. CEPI.

Consulta realizada en mayo de 2009. Disponible en la página web:
http://www.urosario.edu.co/cienciapolitica/cepi_grupos_de_trabajo_opip.html

Ospina Restrepo, Juan Manuel. “La LOOT puede abrir caminos al país”. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.sogeocol.com.co/documentos/3lalo1.pdf>

Ramírez del Valle, Bernardo. Autonomía y Estado Regional en Colombia. Ponencia presentada en el Conversatorio “Para qué Región Caribe” realizado por la Presidencia del Senado de la República. Barranquilla, (5 de Marzo de 2010): 1-17. Consulta realizada en abril de 2009. Disponible en la página web <http://www.regioncaribe.org/documentos/rap.pdf>

Región Caribe Ya. “El compromiso con la Región Caribe”. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web : <http://www.regioncaribe.org>.

Registraduría Nacional del Estado Civil. “Boletín de Prensa No. 10”. Bogotá, 14 de julio de 2006. XX. Consulta realizada en agosto de 2010. Disponible en la página web <http://redescolombia.com/registraduria-comu-de-prensa-n10-4-de-06.htm>

Restrepo, Darío. “Descentralización. Una aproximación a la producción académica y a las políticas públicas, 1986-2003”. Consulta realizada en agosto de 2010. Disponible en la página web <http://www.udenar.edu.co/viceacademica/CICLOS/conflicto%20y%20sector%20.pdf>

Suárez, Zico Antonio. “Hacia una nueva organización territorial en Colombia”. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá: Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. 2009. Consulta realizada en septiembre de 2009. Disponible en la página web <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1121>

Valderrama Andrade, Carlos. "Atlas básico de historia de Colombia". Revista Credencial. (Ene-Dic. 1993). Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero-dic1993/hatlas.htm>

Vélez, María Alejandra. “FARC–ELN. Evolución y expansión territorial”. *Documento CEDE*. (Marzo 2001). Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web:

http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/Revista_Desarrollo_y_Sociedad/Ediciones/revista_desarrollo_y_sociedad_no_47/farc_eln_evolution_y_expansion_territorial

Anexo 1. Modelos de Estado existentes en la actualidad teórica y práctica.

El territorio, al ser uno de los elementos constitutivos del Estado, da lugar a diferentes formas para su organización. En general, se conocen tres formas de organización del Estado en función del territorio: el Estado Unitario, el Estado Federal y más recientemente el Estado Regional o Autonómico, considerada como intermedia.

a) El Estado Unitario. El Estado Unitario tiene como objetivo preservar la unidad del poder político, y por lo tanto de la soberanía, en la Nación, esto es, en el Estado Central. Dado que en este modelo sólo existe un Estado, las divisiones territoriales internas sólo tienen competencias y funciones administrativas. Así, las funciones constituyentes, legislativas y judiciales se encuentran centralizadas en aquél¹, por lo que “todos los individuos colocados sobre su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes.”²

No obstante, en materia territorial, la existencia de divisiones territoriales menores, comúnmente conocidas como departamentos y municipios, se fundamenta en el reconocimiento de intereses seccionales, es decir, necesidades y servicios particulares de cada división político-administrativa.³ En Colombia, esa realidad sociológica responde a la necesidad de acercar la administración central al ciudadano, mediante la descentralización. De ahí que Colombia, desde la Constitución de 1886, que instaure el Estado Unitario, se mantenga la unidad política, pero se permita ampliar gradualmente la descentralización.

b) El Estado Federal. Esta tipo de organización proviene de la noción del Estado Compuesto, opuesta a la del Estado Unitario. En este, junto a la Federación o Estado Nacional las entidades político-administrativas se denominan Estados y tienen soberanía parcial sobre su territorio (ya que, por ejemplo, las relaciones internacionales son manejadas por el Estado en conjunto⁴). Los múltiples Estados tienen las mismas competencias que el Estado Federal en materia legislativa, judicial, administrativa y hasta constitucional, de manera que lo que existe es un doble ordenamiento jurídico: uno global y otro territorial. La encargada de precisar tales competencias es la Constitución Federal.⁵

¹ Comparar Vidal. *La región en la organización territorial del Estado*. p. 26.

² Ver Penagos. “La descentralización territorial en el Estado Unitario”. *Revista Universitas*. p. 15. Documento electrónico.

³ Comparar Vidal. *La región en la organización territorial del Estado*. p. 27.

⁴ Aunque cabe decir que algunos Estados de la Federación han emprendido sus propias relaciones diplomáticas con otros Estados-nación, regiones y gobiernos locales. Al respecto puede consultarse Torrijos, Vicente. “La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones”. *Revista Desafíos*. No. 2. (2000): 19-54. Bogotá: Universidad del Rosario.

⁵ Comparar Vidal. *La región en la organización territorial del Estado*. p. 21.

En Colombia, tras la disolución de la Gran Colombia en 1830 y cruentas guerras civiles a lo largo de las siguientes dos décadas, devino la organización del territorio bajo un modelo de Estado Federal, inspirado en la adoptada por los Estados Unidos en la Constitución de Filadelfia de 1787. Su máximo esplendor se dio con la conformación de los Estados Unidos de Colombia hacia 1863, modelo que conformó Estados Soberanos como divisiones político-administrativas autónomas.

c) El Estado Regional o Autonómico. Este modelo es intermedio entre el Unitarismo y el Federalismo, por lo que tiene elementos del uno como del otro en materia de organización territorial y de funciones y competencias de las entidades político-administrativas internas, aunque también tiene elementos particulares. Desde una perspectiva evolutiva, el modelo regional puede concebirse como “una etapa del progreso de la descentralización administrativa hacia la vía política y un acercamiento al federalismo.”⁶

Contrario a los dos modelos anteriores, en los cuales las competencias de las partes o de las divisiones territoriales se definen teniendo como referencia a la soberanía, este modelo lo hace con referencia en la autonomía. Aunque bajo este modelo se mantiene la unidad del Estado, la noción de soberanía, explica Vidal Perdomo, “se remite más al origen del poder político que a su ejercicio territorial”, mientras que la autonomía, reconocida como derecho, concede a las comunidades, es decir, a los habitantes, la posibilidad de darse su propio gobierno.

Lo anterior resulta importante, en la medida en que la autonomía así entendida conlleva a que las divisiones del territorio no sólo adquieren un carácter administrativo sino también político. Sin embargo, las regiones no tienen su propia Constitución, sino que tienen Estatutos, gozan de facultades legislativas y administrativas, pero no tienen poder para impartir justicia.⁷

⁶ Ver Vidal. *La región en la organización territorial del Estado*. p. 34.

⁷ Comparar Vidal. *La región en la organización territorial del Estado*. p. 33.

Anexo 2. Cuadro comparativo de las Constituciones de Colombia 1811-1991.

Año	Constitución		Estado-nación	Características constitucionales del Estado	Impulsor	División Territorial
	Nombre	Tipo				
1811	Acta de Federación de las Provincias Unidas: constituciones de Socorro (1810), Tunja, Antioquia, Cartagena, Mariquita, Neiva (1811).	Federal	Provincias Unidas de la Nueva Granada - Nuevo Reino de Granada	Consideradas como iguales, independientes y soberanas, garantizándose la integridad de sus territorios, su administración interior y una forma de gobierno republicano. Se prometen recíprocamente la más firme amistad y alianza, se juran una fe inviolable y se ligan con un pacto eterno.	Camilo Torres	15 Provincias: Santa Fe, Tunja, Socorro, Pamplona, Santa Marta, Cartagena, Riohacha, Panamá, Veraguas, Chocó, Antioquia, Popayán, Mariquita, Neiva, Casanare) Cantones. Las Provincias Unidas estaban conformadas por Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja.
	Constitución de Cundinamarca (1811)	Centralista	Cundinamarca	Mantuvo respeto al Rey de España y se constituyó como una Monarquía Constitucional. Enmendada en 1812.	Antonio Nariño	Provincia de Cundinamarca. Parroquias -ciudades, villas o partidos- (Bosa, Espinal, Sagrario, Las Nieves, Santa Bárbara, San Victorino, Zipaquirá, Ubaté, Bogotá, Chocontá, Ubaque, Guaduas, Tocaima, La Mesa, Ibagué, La Palma)
1821	Constitución de la República de Colombia	Centralista	La Gran Colombia	Integrada por tres naciones: Cundinamarca, Venezuela y Ecuador (después de 1822). Separación de poderes (el ejecutivo depende del Presidente y éste designa a los demás hasta el Gobernador -igual que en la C.P de 1886-), un único ejército y garantías para los derechos individuales.		5 (6 según CP.) Departamentos: C/marca (Bogotá), Cauca (Popayán), M/lena (C/gena), Boyacá (Tunja), Panamá (Panamá); 20 Provincias: Riohacha, Sta. Marta, C/gena, Atrato, Panamá, Veraguas, Nóvita, Antioquia, Soto, Pamplona, Vélez, Socorro, Tunja, Casanare, Mariquita, Neiva, Santa Fe, Popayán, Citará y Mompo; Cantones y Parroquias. En 1824 (Ley 25): 12 Departamentos: Boyacá, C/marca, M/lena, Cauca, Istmo, Orinoco, Venezuela, Apure, Zulia, Ecuador, Asuay y Guayaquil; 38 Provincias.
1830	Constitución de la República de Colombia	Centralista	República de Colombia	Igual que la anterior pero disminuyó rasgos centralistas		Departamentos; 13 Provincias: Bogotá, Tunja, Socorro, Vélez, Pamplona, Magdalena, Cartagena, Panamá, Antioquia, Neiva, Popayán, Pasto y Barbaecos; Cantones y Parroquias.

Año	Constitución	Autoridades de Gobierno y Administración			Elección del Legislativo
	Nombre	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	
1811	Acta de Federación de las Provincias Unidas: constituciones de Socorro (1810), Tunja, Antioquia, Cartagena, Mariquita, Neiva (1811).	Provincias Unidas de la Nueva Granada: Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada			1 ó 2 miembros por cada Provincia
	Constitución de Cundinamarca (1811)	Corresponde al Rey y sus Ministros. La representación nacional es responsabilidad única del Presidente quien estará acompañado por un Vicepresidente y dos Consejeros. Enmienda 1812: Presidente y 2 Consejeros.	Nacional: denominado Cuerpo Legislativo (19 miembros, uno por cada 10 mil habitantes. Duración de dos años con cambio a la mitad del periodo). Enmienda 1812: Cámara de Senadores y Cámara de Representantes.	Tribunales de la provincia: Senado de Censura y Protección (5 miembros. Defiende la Constitución), Tribunales de Apelación, Jueces de Primera Instancia	Elecciones primarias o parroquiales (es elegido un apoderado por Parroquia por y de entre varones mayores de 25 años y con ciertas rentas); Elecciones secundarias o de partido (representante de varias parroquias por población); Colegio Electoral (vota por cada uno de los cargos de la Representación Nacional). Enmienda 1812: electores mayores de 21 años o los que sin tener esa edad estuvieran casados y vivieran de su renta y trabajo.
1821	Constitución de la República de Colombia	Nacional: Presidente (4 años), Vicepresidente, Consejo de Gobierno y Secretarios del Despacho. Regional: Intendente (3 años, nombrados por el Presidente). Local: Gobernador (3 años), Cabildos.	Nacional: Senado (8 años) y Cámara de (4 años).	Nacional: Alta Corte de Justicia (5 Magistrados). Regional: Cortes Superiores de Justicia y Juzgados inferiores.	Indirectamente por un sistema de asambleas electorales desde las parroquias hasta el Congreso. La Cámara es poblacional (por cada 30 mil habitantes) y el Senado por 4 representantes de cada Departamento.
1830	Constitución de la República de Colombia	Periodo presidencial 8 años			

Año	Constitución	Soberanía	Competencias de la Nación y de las entidades territoriales	Observaciones
	Nombre			
1811	Acta de Federación de las Provincias Unidas: constituciones de Socorro (1810), Tunja, Antioquia, Cartagena, Mariquita, Neiva (1811).	Reside sobre cada una de las provincias.	Art. 7. Se reservan para las provincias: 1. Facultad de darse su propio gobierno (popular, representativo y análogo al general de la Unión). 2. La policía, el gobierno interior y económico, y nombramiento de sus empleados. 3. Sus códigos civiles y criminales. 4. El establecimiento de juzgados y tribunales superiores e inferiores. 5. El ejército. 6. La formación de un Tesoro particular. 7. La protección y fomento de la agricultura, artes, ciencias, comercio, y cuanto pueda conducir a su felicidad y prosperidad. 8. Todo lo que no sea del interés general, ni expresamente delegado a la federación. Se ceden a la Unión: facultades nacionales y grandes relaciones y poderes de un Estado, que no podrían desempeñarse sin una representación general, sin la concentración de los recursos comunes, y sin la cooperación y los esfuerzos de todas las provincias (funciones militares, imposición de contribuciones para la guerra, relaciones internacionales, rentas de aduana, correos y amonedación).	Se mantienen las divisiones provinciales de la Colonia (15). Unas provincias se unen bajo el sistema federal, mientras que otras provincias siguen bajo el dominio español o aún independientes son fieles a la Corona. Ordenamiento que expresaba una sociedad precapitalista, rígida y agraria, con un alto grado de concentración de la riqueza y del poder, con propiedad latifundista de la tierra, un dominio monopolístico de recursos naturales y constituida por los terratenientes como grupo dominante, con aspiraciones caudillistas y regionalistas, y una gran masa analfabeta.
	Constitución de Cundinamarca (1811)	Reside esencialmente en la universalidad de los ciudadanos.	Provincia: fuerza pública, contribuciones fiscales, la instrucción pública	
1821	Constitución de la República de Colombia	Reside esencialmente en la nación, pero es ejercida por un gobierno popular y representativo, con división de poderes	El Congreso fijará los límites de los Departamentos, Provincias y demás divisiones el territorio.	Constituye un intento de unidad geopolítica. Sin embargo, las características políticas y socioeconómicas de la época, sumadas a la diversidad regional geográfica, social y cultural, las distintas formas de poblamiento interno y los centros urbanos que se venían consolidando, no permitían la unidad bajo el mismo Estado.
1830	Constitución de la República de Colombia			

Año	Constitución		Estado-nación	Características constitucionales del Estado	Impulsor	División Territorial
	Nombre	Tipo				
1832	Constitución de la Nueva Granada	Centralista	Estado de la Nueva Granada	Presidencialista. Refuerza el poder de las Provincias (entendidas como unidad básica del territorio). Estado Provincia: regiones sociopolíticas. Estado laico.		21 Provincias: Riohacha, Sta. Marta, C/gena, Panamá, Veraguas, Antioquia, Pamplona, Vélez, Socorro, Tunja, Casanare, Mariquita, Neiva, Popayán, Mompox, Buenaventura, Pasto, Cantón de San Martín, Bogotá, Chocó y Valledupar; Cantones y Distritos Parroquiales.
1843	Constitución de la Nueva Granada	Centralista	República de la Nueva Granada	Refuerza el poder presidencial en relación con el Congreso y las Asambleas provinciales	Centralistas (militares)	21 Provincias: Riohacha, Sta. Marta, C/gena, Panamá, Veraguas, Antioquia, Pamplona, Vélez, Socorro, Tunja, Casanare, Mariquita, Neiva, Popayán, Mompox, Buenaventura, Pasto, Cantón de San Martín, Bogotá, Chocó y Valledupar; Cantones y Distritos Parroquiales.
1853	Constitución de la República de la Nueva Granada	Centro-Federal	República de la Nueva Granada	Inicio de la descentralización. Separación entre Iglesia y Estado. Las Provincias tienen el poder municipal en toda su amplitud (cada provincia podía darse su propia organización. La provincia era la unidad fundamental del territorio). Permite variar la división territorial para efectos fiscales, políticas y judiciales. Sufragio universal masculino	Liberalismo	Provincias (34) y Distritos Parroquiales. Reforma en 1855: permitió crear Estados soberanos (Panamá, Antioquia, Santander, Cauca, C/marca, Boyacá, Bolívar y M/lena). En 1856 hubo hasta 36 provincias: Riohacha, Sta. Marta, C/gena, Panamá, Veraguas, Antioquia, Soto, Pamplona, Vélez, Socorro, Tunja, Casanare, Mariquita, Neiva, Popayán, Mompox, Azuero, Pasto, Bogotá, Chocó, Valledupar, Sabanilla, Chiriquí, Ocaña, Santander, Tundama, Zipaquirá, Córdoba, Cauca, Túquerres, Tequendama, C/marca, Barbaças, Medellín, y Buenaventura y García Rovira (introducidas con la reforma).
1858	Constitución de la Confederación Granadina	Federal	Confederación Granadina	Estados Federales bajo un régimen unitario (interviene en temas de orden público, legislación penal, moneda y relaciones exteriores). Tunja fue la ciudad capital de la Confederación.	Conservatismo	8 Estados Soberanos (Panamá, Antioquia, Santander, Cauca, C/marca, Boyacá, Bolívar y M/lena), Provincias y Distritos Parroquiales

Año	Constitución		Autoridades de Gobierno y Administración			Elección del Legislativo
	Nombre	Ejecutivo	Legislativo	Judicial		
1832	Constitución de la Nueva Granada	Nacional: Presidente (4 años); Regional (provincias): Gobernadores, Cámaras de Provincia; Local: Consejos Municipales.	Nacional: Senado; Regional (provincias): Cámaras de Provincia. Local: Consejos Municipales			El Senado era nombrado en las provincias a razón de 1 por cada 60.000 personas; la Cámara elegida por las Asambleas Electorales de las Provincias a razón de 1 por cada 25.000 personas.
1843	Constitución de la Nueva Granada	Nacional: Presidente (4 años); Regional (provincias): Gobernadores, Cámaras de Provincia; Local: Consejos Municipales.	Nacional: Senado; Regional (provincias): Cámaras de Provincia. Local: Consejos Municipales	Nacional: Corte Suprema de Justicia; Regional: Tribunales Superiores del Distrito; Local: Tribunales y juzgados necesarios.		Para ser elegido para el Congreso se debía tener una base patrimonial. La elección para Senado y Cámara se realiza bajo distritos parroquiales en razón de la población de cada parroquia: 60.000 y 25.000 personas, respectivamente.
1853	Constitución de la República de la Nueva Granada	Nacional: Presidente (4 años), Vicepresidente (4 años), Secretarios de Estado, Consejo de Gobierno. Regional (provincia): Gobernador (2 años).	Nacional: Senado y Cámara de Representantes (2 años). Regional (provincia): Legislatura Provincial (Representantes y Senadores)	Nacional: Suprema Corte de la Nación (4 años), Tribunales y Juzgados. Regional: Tribunales y Juzgados		Art. 16.- El pueblo delega el Poder Legislativo del Gobierno general a un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores, en razón de uno por cada provincia, si el número de estas fuere o excediere de veinticinco; y otra de Representantes, en razón de uno por cada cuarenta mil almas, y uno más por un residuo de veinte mil en las respectivas provincias; teniendo siempre cada provincia el derecho de elegir un Representante, aunque su población no alcance a aquel número.
1858	Constitución de la Confederación Granadina	Nacional: Presidente (4 años), Secretarios de Estado. Regional: Gobernador	Nacional: Senado y Cámara de Representantes (2 años).	Nacional: Senado, Corte Suprema (4 años), Tribunales y Juzgados. Regional: Tribunales y Juzgados		Art. 20. El Senado Se compondrá de tantos Senadores cuantos correspondan a razón de tres por cada Estado. Art. 21. La Cámara de Representantes se compondrá de los que elijan los Estados, a razón de un Representante por cada sesenta mil habitantes, y uno más por un residuo que pase de veinticinco mil.

Año	Constitución	Soberanía	Competencias de la Nación y de las entidades territoriales	Observaciones
	Nombre			
1832	Constitución de la Nueva Granada			Las asambleas provinciales adquirieron el derecho de tomar decisiones relativas a las escuelas, caminos y otros asuntos de interés local.
1843	Constitución de la Nueva Granada	Recae sobre la Nación	Sólo serán competencia de las Provincias, Cantones y Distritos Parroquiales las que el Gobierno Central exprese abiertamente.	
1853	Constitución de la República de la Nueva Granada	Reside sobre el pueblo quien la delega en la República	Art. 10. Régimen y administración general: Gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias el poder municipal en toda su amplitud, quedando al Gobierno general las siguientes facultades: 1. El orden general y el ejército y marina. 2. La Hacienda Nacional, establecer contribuciones y gastos y amortizar la deuda nacional. 3. Comercio exterior, puertos, canales o ríos navegables. 4. La legislación civil y penal. 5. Establecer límites territoriales nacionales y entre provincias. 6. Las relaciones exteriores. 7. La aclaración y reforma de la Constitución. 8. El censo poblacional. 9. El sistema electoral. 10. Todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de tierras baldías y demás bienes nacionales. 11. El arreglo de los pesos y medidas oficiales; 12. Inmigración y naturalización de extranjeros; 13. Conceder privilegios exclusivos, u otras ventajas o indemnizaciones, para objetos de utilidad pública. Art. 11. El fomento de la instrucción pública.	La multiplicación de provincias se debía al caudillismo y la personalización del poder económico y político. Los gobernadores provinciales fueron elegidos localmente, se aumentaron los ingresos y responsabilidades provinciales. Los jueces de la Corte Suprema y el Procurador General eran elegidos por voto popular directo.
1858	Constitución de la Confederación Granadina	Reside el pueblo quien la delega en la Confederación	Art. 15. Competencia exclusiva del Gobierno general: 1. Organización y reforma del Gobierno de la Confederación. 2. Las relaciones de la Confederación con otras naciones. 3. La defensa exterior. 4. El orden y la tranquilidad Interior. 5. La fuerza pública. 6. El crédito público. 7. Creación, organización, administración y aplicación de las rentas. 8. La creación y admisión de nuevos Estados. 10. El restablecimiento de la paz entre Estados. 11. La decisión en las diferencias entre Estados; 12. El arreglo de los pesos, pesas y medidas. 15. Legislación marítima. 16. Legislación civil y penal. 17. Censo poblacional. 18. Fijación de límites entre Estados. 9. Vías interoceánicas. 20. Demarcación de límites del territorio nacional. 21. Naturalización de extranjeros; 22. Navegación de los ríos. 23. Designación de símbolos de la Confederación. Art. 16. De competencia compartida: 1. Instrucción pública. 2. Los correos. 3. La concesión de privilegios para la mejora y conservación de las vías de comunicación.	

Año	Constitución		Estado-nación	Características constitucionales del Estado	Impulsor	División Territorial
	Nombre	Tipo				
1863	Constitución de los Estados Unidos de Colombia	Federal	Estados Unidos de Colombia	Instituyó el Federalismo. Disminución del poder presidencial. Cada Estado tenía plena autonomía y soberanía para manejar sus asuntos: Constitución, gobierno y ejércitos propios, con derecho a declarar la guerra a los otros Estados y con administración de justicia propia. Podían crearse nuevos Estados mientras se mantuviera más de 100 mil habitantes para los nuevos y más de 150 mil para los escindidos. Cualquier reforma constitucional requería la aprobación de los 9 Estados.	Liberalismo	9 Estados Soberanos (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, C/marca, M/lena, Panamá, Santander y Tolima), 65 Provincias, Departamentos y Municipios
1886	Constitución de la República de Colombia	Centralista	República de Colombia	Estado Unitario con descentralización administrativa: poder ejecutivo central, legislación para toda la nación y un ejército único, capacidad impositiva exclusiva del Congreso. Confesional. La provincias pierden el poder político del Estado y en su lugar se consolidan los Departamentos. Con el tiempo se transfirieron funciones impositivas (administración de impuestos) a las asambleas departamentales y concejos municipales.	Conservatismo	Departamentos, Territorios nacionales; Provincias, Distritos municipales. Reforma 1905: 34 departamentos (D.Luna 25 Deptos), 95 provincias, 1 Distrito capital (Bogotá), 1 territorio intencional (La Guajira), 1 territorio nacional (Meta). 1910: 15 departamentos, 2 intendencias, 7 comisarías especiales; Reforma 1936: Departamentos, Intendencias y Comisarias; Municipios y distritos (1945 también Intendencias y Comisarias).
1991	Constitución de la República de Colombia	Centralista	República de Colombia	Estado Social de Derecho con autonomía de las entidades territoriales. El municipio es la entidad territorial fundamental del Estado.	Liberalismo, Conservatismo, Alianza Democrática M-19, otros.	Departamentos (elevó a este nivel las Intendencias y Comisarias), Distritos, Municipios y Territorios Indígenas. Podrán crearse Regiones y Provincias (previa expedición de LOOI)

Año	Constitución	Autoridades de Gobierno y Administración			Elección del Legislativo
	Nombre	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	
1863	Constitución de los Estados Unidos de Colombia	Nacional: Presidente (2 años).	Nacional: Senado de Plenipotenciarios, Cámara de Representantes.	Nacional: Senado, Corte Suprema federal. Regional (Estados Soberanos): Tribunales y Juzgados, y por los que se establezcan en los territorios que deban regirse por legislación especial.	Artículo 38.- Cámara de Representantes representa el pueblo colombiano, y la componen los Representantes de cada Estado, en razón de uno por cada cincuenta mil almas, y uno más por un residuo que no baje de veinte mil. Artículo 39.- El Senado de Plenipotenciarios representará los Estados como entidades políticas de la Unión, y se compondrá de tres Senadores Plenipotenciarios por cada Estado.
1886	Constitución de la República de Colombia	Nacional: Presidente (6 años); Regional: gobernadores nombrados por el gobierno nacional; Local: alcaldes nombrados por gobernadores.	Nacional: Congreso Bicameral; Regional: Asambleas; Local: Concejos.	Nacional: Corte Suprema de Justicia (vitalicio); Regional: Tribunales Superiores de Distrito (vitalicio); Local: juzgados inferiores.	Diputados y Concejeros elegidos popularmente. Senadores elegidos por Asambleas departamentales. Los Representantes se eligen de acuerdo a distritos electorales.
1991	Constitución de la República de Colombia	Nacional: Presidente (4 años); Regional (departamental): Gobernador; Local: Alcalde. Todos elegidos popularmente.	Nacional: Congreso Bicameral; Regional: Asambleas; Local: Concejos.	Nacional: Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura; Regional (departamental): Tribunales Superiores; Local: Juzgados	Elegidos por votación popular. El Senado por circunscripción nacional y la Cámara por circunscripción territorial (poblacional). Tienen representación los indígenas, negritudes y colombianos residentes en el exterior.

Año	Constitución	Soberanía	Competencias de la Nación y de las entidades territoriales	Comentarios
	Nombre			
1863	Constitución de los Estados Unidos de Colombia	Reside sobre el pueblo quien la delega en los Estados Soberanos	Art 17. Del Gobierno general: 1. Las Relaciones Exteriores, la defensa exterior y el derecho de declarar y dirigir la guerra y hacer la paz. 2. La fuerza pública. 3. El crédito público y las rentas nacionales. 4. La fijación del pie de fuerza en paz y en guerra, y la determinación de los gastos públicos a cargo del Tesoro de la Unión. 5. El comercio exterior, las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras. 6. Vías interoceánicas y la navegación de los ríos. 7. El censo general. 8. El deslinde y la demarcación territorial nacional. 9. Los símbolos nacionales. 10. La naturalización de extranjeros. 11. Decidir sobre las diferencias entre los Estados. 12. La acuñación de moneda. 13. Los pesos y medidas. 14. La legislación y el procedimiento judicial de los hechos ocurridos en alta mar. 15. La legislación judicial y penal en los casos de violación del Derecho internacional. 16. La facultad de expedir leyes, decretos y resoluciones civiles y penales de acuerdo a la competencia del Gobierno general. Artículo 18. Compartidas entre el Gobierno y los Estados: 1. El fomento de la educación. 2. Los correos. 3. La estadística y la cartografía. 4. La civilización de los indígenas.	Según los historiadores esta Constitución favoreció a los terratenientes y comerciantes. El Presidente se elegía por un voto de cada Estado y éstos eran libres de decidir cómo lo hacían internamente.
1886	Constitución de la República de Colombia	Reside esencial y exclusivamente en la nación	Art. 185. De las Asambleas: 1. Dirigir y fomentar sus recursos. 2. Instrucción primaria. 3. Industrialización. 4. Inmigración e importación de capitales. 5. Colonización de sus tierras. 6. Apertura de caminos y canales navegables, construcción vías férreas. 7. Explotación de bosques. 8. Policía local. 9. Fiscalización de rentas y gastos de los distritos. Art. 186. Crear o suprimir municipios. El resto de funciones y atribuciones pertenecen al Gobierno Central.	Capitalismo: relaciones comerciales con Estados Unidos, industrialización de la economía
1991	Constitución de la República de Colombia	Reside en la nación	Se reservan para las entidades territoriales: la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio de los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. Entre departamento y municipios la regulación del deporte, la educación y la salud, la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Municipio: regulación de usos del suelo y control de actividades relacionadas con enajenación de inmuebles destinados a vivienda; por el Concejo M/pal: normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural.	Inmersa en un contexto de ampliación y profundización de la globalización y la democracia.

Fuente: cuadro elaborado por el autor de la presente Monografía, con base en Valderrama Andrade, Carlos. "Atlas básico de historia de Colombia". *Revista Credencial*. (Ene-Dic 1993); Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*; Hernández Becerra, Augusto. "Las instituciones municipales en Colombia. El municipio, célula de descentralización y democracia". *Revista Credencial*. (Bogotá-Colombia). Edición 147. Marzo de 2002; Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*; Bushnell, David. *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*; Riveros Serrato, Héctor. "Palabras de instalación del Seminario sobre autonomía y ordenamiento territorial". Comisión de Ordenamiento Territorial. *Boletín de Ordenamiento Territorial No. 6*. Agosto de 1992; Moncayo, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia*. 2001. Inédito; Ocampo, Javier. "El proceso político, militar y social de la independencia." Manual de Historia de Colombia. Tomo II. 1994.

Anexo 3. Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Id.	Año	Proyecto		Título	Gaceta Congreso	Fecha de radicación	Autor(es)	Ponentes		Discutido En:	Archivado Por qué?	No. Art.
		Sen	Cám					Senado	Cámara			
1	1992	178		Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial	143/1992	14/10/1992	MinGobierno Humberto de la Calle	Darío Londoño	-	No se rindió ponencia	Oficio # 021 de Agosto 4/1993.	30
2	1993	89		Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial	321/1993	14/09/1993	MinGobierno Fabio Villegas	Dario Londoño, Carlos Espinosa, Bernardo Zuluaga, José R. Trujillo, Omar Yepes y Orlando Vázquez.	-	No se rindió ponencia	Oficio # 64/1995	69
3	1995	191		Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial	321/1995	22/03/1995	MinInterior Horacio Serpa	Claudia Blum, Carlos Espinosa, José R. Trujillo, Mario Uribe y Luis Giraldo.	-	No se rindió ponencia	Oficio # 347 de Octubre 31/1995	119
4	1995	130		Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial	325/1995	06/10/1995	MinInterior Horacio Serpa	Mario Uribe, Luis Giraldo y Carlos Espinosa	-	No se rindió ponencia	En Comisión Oficio de Octubre 9/1996.	116
5	1995	195		Por la cual se dicta la Ley Orgánica y los Principios Ordenamiento Territorial	447/1995	28/11/1995	H.S. Juan Camilo Restrepo	Mario Uribe, Luis Giraldo y Carlos Espinosa	-	No se rindió ponencia	En Comisión Oficio de Octubre 9/1996	810
6	1995	215		Por la cual se dictan normas para la creación y funcionamiento de las RAP	75/1995; 161/1995	02/05/1995	H.S. Amilkar Acosta, Alvaro Benedetti y otros	Piedad Córdoba y María I. Cruz	-	Se rindió ponencia	Junio 29/1995	25
7	1995	71		Por la cual se dictan normas orgánicas para la creación y funcionamiento de las RAP, de conformidad con el artículo 306 de la CP y se dictan otras disposiciones	248/1995	16/08/1995	H.S. Amilkar Acosta, Julio Guerra, Salomón Nader, Juan López y Francisco Jattin	Carlos Espinosa	-	No se rindió ponencia	En Comisión I	21
8	1996	23		Ley Orgánica de Ordenamiento territorial. Con base en los Artículos 285, 286, 306 y 307 de la CPC	292/1996	24/07/1996	H.S. Armando Blanco Dugand	Mario Uribe	-	-		16

Id.	Año	Proyecto		Título	Gaceta Congreso	Fecha de radicación	Autor(es)	Ponentes		Discutido	Archivado	No. Art.
		Sen	Cám					Senado	Cámara			
9	1996	84		Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la creación y funcionamiento de las RAP de conformidad con el Artículo 306 de la CP y se dictan otras disposiciones.	375/1996; 430/1996	04/09/1996	H.S. Amilkar Acosta Medina	Pliego 'Modificaciones H.S. Carlos Espinosa	-		En Comisión Oficio de Agosto 15/1997	84
10	1996	103		Ley Orgánica de Ordenamiento territorial	415/1996	26/09/1996	H.S. Juan Camilo Restrepo	Carlos Espinosa	-			769
11	1996	254	299	Por la cual se dictan disposiciones sobre las regiones planificación, los Consejos Regionales de Planificación y se modifican los artículos 47 y 51 de la Ley 152 de 1994. Por la cual se modifica el párrafo 1° de la Ley 152 de 1994.		11/04/1996	MinHacienda Guillermo Perry Rubio		-			
12	1996			Por la cual se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial		/08/1996	H.R. Marta Luna Morales		-		Retirado	
13	1997	21		Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la creación y funcionamiento de las RAP, de conformidad con el artículo 306 de la CP y se dictan otras disposiciones	301/1997; 397/1997	30/07/1997	H.S. Amilkar Acosta	Carlos Espinosa	-		En Comisión Oficio # 04 de Febrero 3/2000	16
14	1998	94		Por la cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional – Asociación de Departamentos.	196/1998	22/09/1998	H.S. Amilkar Acosta, Julio Guerra, Piedad Zuccardi, Enrique Caballero, Edgar Perea y otros	Carlos Espinosa	-		En Comisión Oficio # 4 de Febrero 3/2000	
15	1999	68		Por la cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional	262/1999	12/08/1999	H.S. Miguel Pinedo, Juan M. Ospina, J. Matías, Isabel Celis, y otros	José R. Trujillo, Carlos Espinosa y Jorge León	-		En Comisión Oficio de Marzo 15/2001	22
16	1999	128		Por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento territorial	358/1999	04/10/1999	H.S. Juan Martín Caicedo F	José R. Trujillo, Carlos Holguín, Claudia Blum, Rodrigo Rivera, Jesús Carrisoza y José Sánchez	-		En Comisión Oficio de Marzo 15/2001	144

Id.	Año	Proyecto		Título	Gaceta Congreso	Fecha de radicación	Autor(es)	Ponentes		Discutido	Archivado	No. Art.
		Sen	Cám					Senado	Cámara			
17	2000	77	-	Por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial	348/2000	24/08/2000 (Senado)	H.S. Juan Martín Caicedo Ferrer	Carlos Arturo Ángel	-		Archivado	119
18	2000	118		Por medio de la cual se desarrolla el artículo 329 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.	439/2000 152/2001	02/11/2000 (Senado)	H.S. Francisco Rojas Birry	Jesús Piñacué	-		En Comisión Oficio de Julio 3/2002	17
19	2001	41	43	"Por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial"	362/2001; 366/2001; 627/01; 104/02; 138/02	25/07/2001 (Senado)	MinInterior Armando Estrada y MinDesarrollo Eduardo Pizano	José R. Trujillo, Jesús Piñacué, Carlos Holguín, Rodrigo Rivera, Juan M. Caicedo, Carlos Ángel, Claudia Blum y Miguel Pinedo	-	1er Debate Senado (Gaceta: 627/2001)	Pendiente de Informe Segundo Debate. Archivado según Oficios de junio 24 y julio 8/2003	112
20	2001	52		Por medio del cual se dictan normas orgánicas, se crean las RAP y se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Nacional.	366/01 y 627/01	31/07/2001	H.S. Amilkar Acosta M., Manuel G. Infante, Vivianne Morales H., Juan F. Cristo B., y Dieb Maloof		-		Pendiente Informe 2 Debate. Archivado Oficio julio 8/03	22
21	2001	57	223	"Por la cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial"	366/2001; 152, 362, 366, 410, 427, 451, 460, 627/01 y 138/02	01/08/2001 (Senado)	H.S. Juan Martín Caicedo Ferrer	José R. Trujillo, Jesús Piñacué, Carlos Holguín, Rodrigo Rivera, Juan M. Caicedo, Carlos Ángel, Claudia Blum y Miguel Pinedo	-	1er Debate Senado (Gaceta: 627/2001)	Pendiente Informe Segundo Debate. Archivado según Oficios de junio 24 y julio 8/03	119
22	2001	72	-	Por medio de la cual se desarrolla el artículo 329 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.	410/2001; 627/01, 105/02, 138/02	16/08/2001 (Senado)	H.S. Francisco Rojas Birry	José R. Trujillo, Jesús Piñacué, Carlos Holguín, Rodrigo Rivera, Juan M. Caicedo, Carlos Ángel, Claudia Blum y Miguel Pinedo	-		Pendiente Informe Segundo Debate. Archivado según Oficios de junio 24 y julio 8/03	17

Id.	Año	Proyecto		Título	Gaceta Congreso	Fecha de radicación	Autor(es)	Ponentes		Discutido	Archivado	No. Art.
		Sen	Cám					Senado	Cámara			
28	2007	122	-	"Por la cual se expide normas organicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones".	437/2007	10/09/2007 (Senado)	H.S. Ernesto Estacio, Manuel Carebilla	Hernán Andrade	-			
29	2007	179	24	"Por medio de la cual se expiden normas organicas en materia de ordenamiento territorial nota;"Acumular". De conformidad con el articulo 152 ley 5ª/92 "Acumulacion"	554/2007	20/07/2007 (Cámara)	H.R. Luis Salas y otros	Hernán Andrade	Álvaro Murón, David Luna, Rosmeri Martínez, Guillermo Rivera, Orlando Guerra			
30	2008	194	-	"Por la cual se expiden Normas Organicas en Materia de Ordenamiento Territorial en Desarrollo de los Articulos 286, 329 y 330 de la Constitucion Política y se dictan otras Disposiciones"	794/2008	12/11/2008 (Senado)	H.S. Ernesto Estacio	Alfonso Valdivieso	-	1er Debate Senado (Gaceta: 238/2009)	Archivado	15
31	2009	99	-	"Por la cual se expiden normas organicas en materia de ordenamiento territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitucion Política y se dictan otras disposiciones".	752/2009	18/08/2009 (Senado)	H.S. Ernesto Estacio	Parmenio Cuellar	-	1er Debate Senado (Gaceta: 978/2009)		15
32	2010		58	"Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial."	537/2010	23/08/2010 (Cámara)	MinInterior Germás Vargas Lleras					

Fuente: elaborado por el autor de la presente Monografía, con base en www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

Anexo 4. Composición del Congreso de la República y su relación con el PIB departamental.

Id.	DEPARTAMENTOS	Población Proy C85-90	PIB 1990*	Curules 1990		Población Censo 93	PIB 1994*	Curules 1994	
				Cámara	Senado			Cámara	Senado
1	Antioquia	4.499.838	9.364.630	17	9	4.734.610	10.201.385	17	11
2	Atlántico	1.693.997	2.465.069	7	5	1.802.241	3.049.100	7	7
3	Bogotá D. C.	4.947.890	12.957.160	18	35	5.413.484	16.374.307	18	14
4	Bolívar	1.486.671	2.002.710	6	4	1.610.004	2.302.705	6	5
5	Boyacá	1.175.999	1.677.853	6	5	1.193.375	1.900.177	6	4
6	Caldas	916.220	1.274.565	5	3	939.033	1.631.805	5	6
7	Caquetá	330.636	381.270	2	0	362.587	447.142	2	0
8	Cauca	1.031.681	841.307	4	2	1.110.536	936.947	4	1
9	Cesar	711.865	874.783	4	1	758.386	1.003.646	4	1
10	Córdoba	1.155.831	979.427	5	3	1.214.837	1.272.679	5	5
11	Cundinamarca	1.717.131	2.952.282	7	1	1.805.568	3.310.778	7	4
12	Chocó	390.191	274.285	2	0	406.203	274.044	2	0
13	Huila	788.145	1.016.390	4	2	833.075	1.259.181	4	3
14	La Guajira	408.175	645.494	2	1	432.317	774.372	2	2
15	Magdalena	983.209	877.142	5	4	1.032.483	1.107.835	5	2
16	Meta	552.740	973.739	3	3	591.275	1.225.715	3	1
17	Nariño	1.250.605	914.748	5	3	1.312.785	1.173.717	5	5
18	N. Santander	1.035.782	1096511	5	1	1.094.578	1202298	5	4
19	Quindío	453.105	562.330	3	1	485.785	771.806	3	0
20	Risaralda	747.167	1.073.578	4	1	807.716	1.261.957	4	1
21	Santander	1.704.364	2.879.284	7	4	1.782.192	3.438.787	7	6
22	Sucre	632.139	438.960	3	2	670.987	577.377	3	4
23	Tolima	1.278.917	1.553.536	6	3	1.296.605	1.875.126	6	3
24	Valle	3.383.819	6.763.999	13	7	3.605.685	7.916.576	13	11
25	Amazonas	194.750	54.113	2	0	217.242	62.358	2	0
26	Arauca	137.646	726.964	2	0	161.019	739.433	2	0
27	Casanare	196.100	585.733	2	0	216.866	656.710	2	0
28	Guanía		18.585	2	0		25.058	2	0
29	Guaviare		231.148	2	0		259.725	2	0
30	Putumayo	237.860	165.998	2	0	256.432	217.515	2	0
31	San Andrés y Providencia	52.592	159.705	2	0	60.338	188.514	2	0
32	Vaupés		27.487	2	0		35.810	2	0
33	Vichada		63.145	2	0		58.277	2	0
TOTAL		34.095.065	56.873.930	161	100	36.208.244	67.532.862	161	100

Fuente: Elaborado por el autor de la presente monografía con base en DANE. *Proyecciones de población*; DANE. *Cuentas Departamentales*; y Registraduría Nacional del Estad Civil.

* Miles de millones a precios constantes de 1990

** Miles de millones a precios constantes de 2000

Para los años 1990-1994-1998 y 2002 la población de los Departamentos de Amazonas, Guanía, Guaviare, Vaupés y Vichada corresponde al valor del Amazonas.

Al total de representantes debe sumársele 5 curules correspondientes a circunscripciones especiales: indígenas (2), negritudes (2) y colombianos en el exterior (1).

Al total de senadores debe sumársele 2 curules correspondientes a circunscripción indígena.

Al total de senadores en el año 2002 debe agregársele un senador que no tiene información sobre su lugar de nacimiento y otro por haber nacido en el exterior.

Id.	DEPARTAMENTOS	Población Proy C93-98	PIB 1998*	Curules 1998		Población Proy C93-02	PIB 2002**	Curules 2002	
				Cámara	Senado			Cámara	Senado
1	Antioquia	5.130.791	10.940.292	17	8	5.447.452	29.452.941	17	13
2	Atlántico	1.958.661	3.377.943	7	9	2.076.172	8.383.592	7	7
3	Bogotá D. C.	6.072.489	17.411.812	18	18	6.520.473	52.683.910	18	14
4	Bolívar	1.753.875	2.623.436	6	5	1.828.062	6.785.941	6	5
5	Boyacá	1.223.745	1.828.682	6	3	1.244.332	5.516.863	6	4
6	Caldas	956.353	1.587.371	5	3	963.198	4.078.869	5	5
7	Caquetá	391.492	668.227	2	0	406.566	910.807	2	0
8	Cauca	1.190.779	1.052.852	4	2	1.238.565	3.344.327	4	3
9	Cesar	821.596	1.224.197	4	2	867.373	2.841.225	4	2
10	Córdoba	1.319.305	1.725.530	5	4	1.404.080	4.114.833	5	3
11	Cundinamarca	1.994.007	3.691.997	7	5	2.159.796	10.958.857	7	5
12	Chocó	426.769	311.306	2	0	441.790	599.254	2	0
13	Huila	908.528	1.279.246	4	2	967.774	3.645.997	4	3
14	La Guajira	506.299	926.577	2	1	599.196	1.511.657	2	0
15	Magdalena	1.087.068	1.282.382	5	3	1.121.819	2.842.325	5	4
16	Meta	663.372	1.444.500	3	0	732.048	3.998.823	3	1
17	Nariño	1.407.953	1.266.022	5	5	1.483.493	3.317.345	5	2
18	N. Santander	1.166.960	1.337.790	5	4	1.211.514	3.629.490	5	5
19	Quindío	513.802	783.884	3	1	525.400	1.863.168	3	
20	Risaralda	858.902	1.373.234	4	1	880.267	3.336.856	4	3
21	Santander	1.878.719	4.106.446	7	7	1.928.234	12.111.985	7	4
22	Sucre	719.256	665.165	3	4	749.594	1.550.277	3	3
23	Tolima	1.325.351	2.154.235	6	3	1.348.653	4.785.620	6	4
24	Valle	3.865.405	8.917.551	13	10	4.031.465	23.506.265	13	8
25	Amazonas	254.716	66.345	2	0	279.018	175.866	2	0
26	Arauca	203.132	666.913	2	0	224.831	1.528.532	2	0
27	Casanare	250.969	1.852.200	2	0	276.712	6.507.588	2	0
28	Guanía		25.910	2	0		69.132	2	0
29	Guaviare		174.348	2	0		197.406	2	0
30	Putumayo	284.526	357.571	2	0	300.865	620.013	2	0
31	San Andrés y Providencia	66.501	208.321	2	0	68.717	423.637	2	0
32	Vaupés		40.719	2	0		78.800	2	0
33	Vichada		48.321	2	0		219.080	2	0
TOTAL		39.201.321	75.421.325	161	100	41.327.459	205.591.281	161	98

Fuente: Elaborado por el autor de la presente monografía con base en DANE. *Proyecciones de población*; DANE. *Cuentas Departamentales*; y Registraduría Nacional del Estad Civil.

* Miles de millones a precios constantes de 1990

** Miles de millones a precios constantes de 2000

Para los años 1990-1994-1998 y 2002 la población de los Departamentos de Amazonas, Guanía, Guaviare, Vaupés y Vichada corresponde al valor del Amazonas.

Al total de representantes debe sumársele 5 curules correspondientes a circunscripciones especiales: indígenas (2), negritudes (2) y colombianos en el exterior (1).

Al total de senadores debe sumársele 2 curules correspondientes a circunscripción indígena.

Al total de senadores en el año 2002 debe agregársele un senador que no tiene información sobre su lugar de nacimiento y otro por haber nacido en el exterior.

Id.	DEPARTAMENTOS	Población Censo 05	PIB 2006**	Curules 2006	
				Cámara	Senado
1	Antioquia	5.682.276	37.603.773	17	11
2	Atlántico	2.166.156	10.670.246	7	10
3	Bogotá D. C.	6.840.116	66.496.917	18	12
4	Bolívar	1.878.993	8.921.978	6	4
5	Boyacá	1.255.311	6.494.528	6	4
6	Caldas	968.740	4.577.448	5	4
7	Caquetá	420.337	1.168.330	2	
8	Cauca	1.268.937	4.190.555	4	4
9	Cesar	903.279	3.887.553	4	2
10	Córdoba	1.467.929	5.104.935	5	6
11	Cundinamarca	2.280.037	13.734.890	7	6
12	Chocó	454.030	857.179	2	0
13	Huila	1.011.418	4.329.164	4	3
14	La Guajira	681.575	2.341.963	2	1
15	Magdalena	1.149.917	3.559.900	5	2
16	Meta	783.168	4.703.974	3	1
17	Nariño	1.541.956	4.485.516	5	3
18	N. Santander	1.243.975	4.075.288	5	4
19	Quindío	534.552	2.137.296	3	1
20	Risaralda	897.509	4.456.826	4	2
21	Santander	1.957.789	15.292.054	7	7
22	Sucre	772.010	1.946.117	3	3
23	Tolima	1.365.342	5.527.177	6	3
24	Valle	4.161.425	27.733.122	13	6
25	Amazonas	232.118	209.355	2	0
26	Arauca	295.353	1.756.961	2	0
27	Casanare	310.132	6.376.168	2	1
28	Guanía	70.554	91.029	2	0
29	Guaviare	67.726	247.507	2	0
30	Putumayo	35.230	675.568	2	0
31	San Andrés y Providencia	95.551	469.740	2	0
32	Vaupés	39.279	77.951	2	0
33	Vichada	55.872	304.590	2	0
TOTAL		42.888.592	254.505.598	161	100

Fuente: Elaborado por el autor de la presente monografía con base en DANE. *Proyecciones de población*; DANE. *Cuentas Departamentales*; y Registraduría Nacional del Estad Civil.

* Miles de millones a precios constantes de 1990

** Miles de millones a precios constantes de 2000

Para los años 1990-1994-1998 y 2002 la población de los Departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada corresponde al valor del Amazonas.

Al total de representantes debe sumársele 5 curules correspondientes a circunscripciones especiales: indígenas (2), negritudes (2) y colombianos en el exterior (1).

Al total de senadores debe sumársele 2 curules correspondientes a circunscripción indígena.

Al total de senadores en el año 2002 debe agregársele un senador que no tiene información sobre su lugar de nacimiento y otro por haber nacido en el exterior.

