Desequilibrios Territoriales

Colección Doctrina y Ley de
Tesis Doctorales
1

Desequilibrios Territoriales

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

Liliana Estupiñán Achury
Profesora de Carrera de la Facultad de Jurisprudencia
de la Universidad del Rosario

Universidad del Rosario
Adelante en el tiempo

Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
Bogotá, D. C.

Colección Doctrina y Ley de Tesis Doctorales **1**

© 2012 Editorial Universidad del Rosario
© 2012 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Jurisprudencia
© 2012 Liliana Estupiñán Achury

ISBN: 978-958-676-548-0

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

© Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 No. 5-83
Tels.: 336 6582/83 - 243 2380
Correo electrónico:
editorial@urosario.edu.co

© Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
Cra. 6ª N°. 11-87 Of.: 102
Tels.: 281 0802 - 341 7801 - 281 9373
Fax.: 286 6318

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

Corrección de estilo: Carlos Rafael Domínguez
Diseño de cubierta: Carlos Mauricio Palacios
Diagramación: Clara Gómez C.
Impresión Caja:

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

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

Ordenamiento Territorial - Centralización Territorial - Centralismo - Colombia - Departamento
Entidades Territoriales - Nivel Intermedio de Gobierno y Competencias Territoriales

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

Ley 23 de 1982

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Agradecimientos

A Alejandro Venegas Franco, por el espacio creado en asuntos de descentralización y territorio y por todas las oportunidades brindadas en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; a Carlos Ariel Sánchez Torres, por su apoyo académico y profesional; a Augusto Hernández Becerra mentor de la Escuela de estudios jurídico-territoriales en Colombia, a Emilia Girón Reguera, como amiga, experta y tutora internacional de mi tesis doctoral; a Giorgia Pavani, Profesora de la Universidad de Bolonia (Italia), por su amistad y fiel compañía académica; a Alberto Reyes y a Juan Felipe Córdoba, por el liderazgo y calidad editorial; a Paula Robledo Silva, por la cuidadosa dirección de la tesis doctoral y el apoyo académico y metodológico; a los estudiantes y semilleros de investigación en temas territoriales, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre (1998-2007), y a los estudiantes y semilleros de investigación de la Línea de Investigación en Territorio, Descentralización y Democracia de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (2008-2010 y 2011). También a la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial -RINDE- en donde puedo desarrollar, junto con inigualables expertos, el tema de la autonomía, la descentralización y la democracia en Colombia. A todos los amigos y amigas que me apoyaron en esta agotadora y fascinante tarea. A todos ellos, mis agradecimientos.

DEDICATORIA

A la tierna, amorosa y estudiosa Paula Alejandra
y al guerrero y crítico Leonardo
A Gonzalo: amigo, esposo y aliado de todas las batallas
A mi madre por su valentía, osadía y disciplina
A mi padre por el espíritu crítico, autónomo y rebelde que me inculcó
A todos ellos mi amor, compromiso y dedicación.

LA AUTORA

Liliana Estupiñán Achury

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

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

Consultora, asesora, directora de grupos de investigación en Derecho y coordinadora de centros de investigación universitarios, editora de revistas indexadas, autora y coautora de varias publicaciones, capítulos de libros, libros de compilación, manuales, ensayos y de diversos artículos publicados en revistas indexadas.

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

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN 1

INTRODUCCIÓN 5

Capítulo 1
LAS DIFUSAS FRONTERAS DE LAS FORMAS DE ESTADO

Introducción 11
1.1 Constituciones territoriales: imitación, imposición, trasplante e hibridez. 13
1.2 La transformación del estado unitario 27
1.2.1 Francia: La figura regional en un Estado arraigado al centralismo . 28
1.2.2 Portugal: Un Estado unitario "sui generis" 40
1.2.3 Chile: Región y Estado unitario 47
1.3 un modelo territorial abierto. El caso español 57
1.4 Federalismos unitarios: constitución paradigmática y nuevos federalismos 74

Capítulo 2
CENTRALISMO Y AUTONOMÍA: OSCILACIONES TERRITORIALES
Y NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

Introducción 87
2.1 Modelo unitario y centralismo. una constante histórica del ordenamiento territorial colombiano 88
2.1.1 Colonia, centralismo y autonomía 89
2.1.2 Oscilación entre centralismo y federalismo. 102
Al final, la constante estructural centralista 141
2.1.3 Cien años de centralismo bajo la égida de la Constitución Política de 1886 111
2.2 El modelo territorial y el nivel intermedio de Gobierno en la Constitución Política de 1991 124
2.2.1 El modelo territorial unitario fue evidente desde el acto preconstitucional 124
2.2.2 Nuevamente el modelo territorial unitario levemente flexibilizado 132
2.2.2.1. La propuesta federal del Presidente César Gaviria 136
2.2.2.2. Propuestas federales y regionales en la Asamblea Nacional Constituyente 140

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

Capítulo 3
EL MODELO TERRITORIAL UNITARIO DE 1991. VISTO DESDE EL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

Introducción 167
3.1 Los vaivenes de la figura departamental a partir de la Constitución Política de 1991..... 169
3.1.1 Apertura, descentralización y privatización (1991 – 1994)..... 169
3.1.2 Un toque social a las políticas públicas neoliberales de la descentralización (1994 – 1998)..... 173
3.1.3 Ajuste estructural, control fiscal y políticas territoriales (1998 – 2002)..... 176
3.1.4. Seguridad democrática, sostenimiento de políticas de ajuste estructural y territorio (2002 – 2006) 180
3.1.5. Seguridad democrática, consejos comunitarios y políticas de sostenimiento fiscal (2006 - 2010)..... 187
3.2 Nivel intermedio de gobierno: competencias, recursos y estado social de derecho..... 191
3.2.1 Filosofía del modelo territorial de 1991 en materia de distribución de competencias..... 196
3.2.2 Del abandono a la sobrecarga competencial..... 210
3.2.3 Mercado vs. competencias..... 213
3.2.4 Más competencias y nuevo ajuste fiscal..... 224
3.2.5 Percepción social y política en torno del tema competencial y el recorte a las transferencias intergubernamentales 233
3.2.6 Agotamiento de la descentralización, competencias y Estado Social de Derecho..... 239

Capítulo 4
OTROS DEBATES TERRITORIALES A VEINTE AÑOS DE EXPEDIDA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Introducción 247
4.1 ¿Cómo siguen las apuestas territoriales?..... 248
4.1.1 Pervive la defensa del Estado autonómico o regional para Colombia 249
4.1.2 Colombia ¿federal?..... 256

4.1.3 Un considerable sector en defensa del Estado unitario legado por el constituyente de 1991 261
4.2 ¿Departamentos o regiones? ¿Hacia donde se dirige el debate? 264
4.2.1 Debates ideológicos 265
4.2.2 Causas de la crisis y propuestas 269
4.2.3 Región y departamento o región o departamento. Algunos elementos para la discusión 275
4.3 Todas las esperanzas cifradas en la ley orgánica de ordenamiento territorial 286
Conclusiones 297

Bibliografía 309

Fuentes citadas obtenidas de las Gacetas Constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente 325

Constituciones Consultadas 327

Apéndice Jurisprudencial 328

Apéndice Institucional 329

Artículos de prensa 331

Entrevistas Fuente primaria 334

Fuentes consultadas en Internet 336

ANEXOS

ANEXO 1
Perfil académico o político de los entrevistados 339

ANEXO 2
Debates ideológicos en torno al modelo territorial y del nivel intermedio de gobierno 341

ANEXO 3
Ley 1454 de 2011 383

ANEXO 4
Decreto 3680 de 2011 405

PRESENTACIÓN

Emilia Girón Reguera
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jerez, 10 de enero de 2012

INTRODUCCIÓN

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

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

Esta pregunta se inspiró en los planteamientos realizados por Hernando Valencia Villa acerca de las constantes constitucionales estructurales del Estado colombiano, entre las cuales, además del republicanismo, presidencialismo, confesionalismo y libertades públicas, se incluyó al centralismo como una de las égidas sobre las cuales se ha construido el Estado nacional[2]. Varias de estas constantes se han alterado en las últimas décadas muy a tono con los procesos de transformación del Estado nación, la globalización, la integración, la regionalización y la descentralización. La afirmación de Valencia Villa, como reto y antecedente sirvió para guiar, a manera de hipótesis, la investigación, y por lo tanto, como idea básica para comprender la historia constitucional del modelo territorial en Colombia.

---

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

2. Ibíd., p. 36 y ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo 1

LAS DIFUSAS FRONTERAS DE LAS FORMAS DE ESTADO

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

Peter Häberle [1].

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Constituciones Territoriales: imitación, imposición, trasplante e hibridez.

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

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

Para Duncan Mitchell[3], la formulación de tipos ideales implica la construcción intelectual de una categoría que selecciona "entre la compleja masa de datos en que consiste la realidad social, aquellos rasgos de una estructura que fuesen de algún modo significativos, que realmente la definiesen y fueren dignos de atención por ser relevantes para su estudio"[4]. Una propuesta metodológica beneficiosa para el estudio de la descentralización y de los modelos territoriales. Así, por ejemplo, la doctrina ha descrito las características que identifican al modelo unitario, del regional o del federal en su estado puro. Desde luego raramente ubicados en la realidad[5] con los atributos, rasgos y elementos que los caracterizan y diferencian en el contexto teórico.

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

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

4. Ibid., p. 142.

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

La creación de tipos "ideales" para el estudio de los modelos territoriales, es posible mediante la construcción intelectual de una categoría que reúna la mayoría de las características y los elementos que le son propios a una determinada forma de Estado[6].

Así, por ejemplo, en el campo teórico, el Estado unitario, tal como lo señala Juan Ferrando Badía[7], se caracteriza por la existencia de un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, que traen como consecuencia una organización política única, un ordenamiento constitucional único, homogeneidad en el poder y una organización política que cobija todo el territorio de forma idéntica. Tal como lo anota Miguel Revenga[8], rasgos puros imposibles de ubicar en su totalidad en el universo complejo de los Estados actuales: "Cierta descentralización del poder, y cierta desconcentración de funciones, resultan inherentes a cualquier organización política que trascienda los límites de la decisión "cara a cara", propia de la democracia "de los antiguos"[9].

Una vez se insinúan los rasgos del modelo unitario puro, nos encontramos con una realidad diversa y compleja de Estados que se tildan como tales dentro de dicha clasificación. Por ejemplo, Estados unitarios en proceso de regionalización, casos concretos de Francia, Chile, Perú[10] e incluso Colombia; Estados con avances significativos en descentralización administrativa, para lo cual, nuevamente cito a Colombia a pesar de las contradicciones y retrocesos del proceso; Estados "unitarios" que, opuestamente al "tipo ideal, permiten ciertos niveles de descentralización política, tal como se observa, en Portugal para la zona insular y el Reino Unido para el caso de Escocia e Irlanda del Norte.

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

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

8. Revenga, Miguel. "Las formas de Estado". *Op. cit.*, p. 35.

9. Ibíd.

10. Ver: Comité Operativo y Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: "Balance del proceso de descentralización". En: *Ecuador Debate. Zonas grises de la descentralización.* Quito: No 61 (abril 2004), p. 167-191; Romero Reyes, Antonio. "Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana". En: *Ecuador Debate. Zonas grises de la descentralización.* Quito: No 61 (abril 2004), p. 193 - 210.

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

> Las normas que emanan de la instancia central están supra-ordenadas a cualquiera de las que pudiera aprobar las instancias administrativas periféricas, de tal manera que éstas últimas nunca podrían hacer valer su capacidad de auto-normarse frente a (o en contra de) la voluntad política (general) expresada por las instituciones (centrales) del Estado a través de unas normas (básicas) que delimitan y concretan, en cada momento, el alcance efectivo de la descentralización administrativa. La Constitución puede reconocer, y preconizar, los principios de descentralización administrativa y desconcentración de funciones, pero lo que nunca hará, en tal tipo de Estado, es garantizar la efectividad de tales principios mediante la separación de ámbitos de actuación, cuyos conflictos pudieran dirimirse con arreglo a criterios distintos a los de delegación, supervisión y, en último extremo, jerarquía normativa y supremacía de la voluntad política central frente a la que pudieran articular las instancias descentralizadas[11].

Por su parte, el Estado federal se encuentra "en su forma ideal" al extremo del Estado unitario. Dos expresiones se invocan al estudiar este modelo territorial: federalismo y federación. La primera, evoca una filosofía del respeto a la diversidad, la libertad y el pluralismo como una búsqueda permanente del equilibrio entre libertad y autoridad[12], esto es, un esfuerzo por conciliar la libertad de los gobernados con la autoridad de los gobernantes[13]. La segunda, siguiendo a Maurice Croisat[14], hace referencia a las aplicaciones concretas del federalismo o las distintas organizaciones institucionales posibles para incorporar varias unidades autónomas al ejercicio de un gobierno central.

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

11. Revenga, Miguel. "Las formas de Estado". Op. Cit., p. 36.

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

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

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

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

Por lo tanto, se trata de un modelo territorial:

> Basado en una cierta forma de distribuir y ejercer el poder político en una sociedad y sobre una base territorial. Esta singularidad puede tener su fuente en la voluntad de preservar la diversidad de culturas, de formas de vida, de religiones, de lenguas, de instituciones sociales y de ordenamientos jurídicos. Puede también, simplemente, resultar de la constatación de que la historia y las tradiciones políticas se hallan en el origen de las diferencias, necesitando un estatuto de autonomía local. En este sentido, los estados americanos, las provincias canadienses, los cantones suizos, los Länder alemanes, son la expresión de diversos pluralismos. En consecuencia, el federalismo se sitúa en una perspectiva general, siendo una de sus manifestaciones en el ámbito político[15].

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

Corroboran la anterior afirmación los nombres dados por Emilia Girón Reguera[16] a las diferentes clases de constituciones territoriales europeas, así: "un federalismo participativo" para el Estado federal alemán; "un federalismo unitario", para el caso del sistema federal austríaco; "el federalismo doble" para identificar al modelo territorial belga o "un federalismo equilibrado" asignado a la Confederación suiza.

Andrés De Blas Guerrero[17], por su parte, relaciona treinta y cuatro tipos de federalismo, entre los propuestos por políticos o los estudiosos; a manera de ejemplo, cita los siguientes títulos: "Nuevo federalismo" (Nixon, 1969 y Reagan, 1982), "Federalismo creativo" (Johnson, 1965), "El federalismo nacional" (Sundquist, 1969), "El federalismo centralizado y periférico" (Riker, 1964), "El federalismo dual y cooperativo" (Corwin, 1934), "El federalismo de aparición y maduro" (Macmahon, 1955), etc. (p. 173). Tantas denominaciones lo llevan[18]

15. Ibíd., p. 24 y 25.

16. Girón Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". En: García Ruiz, José Luis (dir.). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, 2007a, p. 45-143.

17. De Blas Guerrero, Andrés (dir.). *Enciclopedia del nacionalismo.* Madrid: Tecnos, 1997.

18. Ibíd., p. 173.

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

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

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

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

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

> Artículo 1º.- La República constituye un Estado integral[19], compatible con la autonomía de los municipios y las regiones.
>
> Artículo 8º.- El Estado Español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

En el mismo sentido, se lee el artículo 5º de la Constitución italiana[20] de 1947:

---

19. Subrayado fuera del texto.

20. Ver: Pavani, Giorgia y Delgado Jhoana A. "Una aproximación comparada de la descentralización territorial en Italia y Colombia". En: García Ruíz, José Luis y Girón Reguera, Emilia (Coord.) *Estudios sobre Descentralización Territorial: El caso particular de Colombia.* Cádiz (España): Universidad de Cádiz y Universidad Libre, 2006, p. 161–180.

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

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

> Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados por aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado… junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios[21].

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

> En los Estados federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios: pluralidad de titulares de autonomía constitucional: pluralidad de poderes constituyentes, que son, por una parte, el poder constituyente central del Estado federal, y, por otra, los poderes constituyentes locales, es decir, de los Estados-miembros. En los Estados regionales existe un ordenamiento constitucional: un único titular de autonomía constitucional: un único poder constituyente; pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Esta pluralidad de fuentes legislativas surge simultáneamente del *Stato-ordinamento,* del poder constituyente nacional. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional: un solo titular de la autonomía constitucional y un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales[22].

---

21. "Discurso del diputado L. Jiménez De Asúa, en Diario de Sesiones, cit., (27-VIII-1931), p. 644-645. Ferrando Badía, Juan. *Op. cit.*, p. 171.

22. Ibíd., p. 196.

En Colombia, hasta la década de los ochenta, los cursos de derecho constitucional y administrativo ubicaron al modelo regional como una variante de la descentralización dentro del contexto del Estado unitario. Hoy es imposible catalogarlo como una modalidad más de dicho modelo de Estado. Después de veintitrés años la realidad de la constitución territorial española e incluso de la italiana ha mutado considerablemente. Para el caso español, se trata de un proceso más rápido y agresivo, en general, un modelo abierto, tal como se tratará a lo largo del texto, que ha dado lugar a serios debates sobre su posible carácter de federal. Por ejemplo, Peter Häberle[23] en 2007, señaló al modelo regional español como un hijo menor del federalismo[24]; por su parte, Eliseo Aja[25] afirmó que más que un hijo menor, el modelo autonómico, en materia de distribución competencial supera a varios Estados federales, como el brasilero o el austríaco[26]. A su vez, Italia ha hecho una apuesta severa para afianzar el modelo regional, tal como se observa en las reformas constitucionales dadas a finales de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI, incluso la última de ellas denominada "La ley del federalismo"[27].

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

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

23. Häberle, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales". *Op. cit.*, p. 184.

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

25. Aja, Eliseo. "El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución". En: Pérez Royo, Javier y otros. (edits.) y Terol Becerra, Manuel José y otros (Coords.). D*erecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, s. l., Aranzadi., 2006, pp. 4286.

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

27. Girón Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.,* p. 82.

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

lo señala Carlos Gustavo Esteban Campos, bajo la preeminencia del primero[29]. Este proceso fue impulsado desde el año 1997, fecha en la que acceden al poder los laboristas, como consecuencia de la presión de movimientos regulares en favor de la autonomía política por parte de los nacionalistas y autonomistas escoceses.

Se trata, de una forma de Estado que debe ser leída bajo el contexto histórico del Reino Unido. Una agregación de cuatro naciones: Escocia, Inglaterra, País de Gales e Irlanda del Norte, cuya historia común fue lograda a partir de tratados, unión dinástica, colonización e incluso conquista. Al final, nacionalidades sujetas a las instituciones unitarias, como son la Monarquía, el Parlamento central de Westminster y un Gobierno[30].

Dicho modelo territorial se caracteriza por una distribución territorial asimétrica del poder. "Dos territorios con poderes legislativos (Escocia e Irlanda del Norte), uno con poderes administrativos pero con una asamblea elegida democráticamente (Gales), una Alcaldía de Londres también elegida democráticamente y ejerciendo poderes administrativos y un proceso inacabado de regionalización en Inglaterra mediante Agencias[31] de Desarrollo"[32].

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

29. Ibíd.

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

31. Sobre éstas últimas Michael Keating señala, "El gobierno laborista estableció en 1998 agencias de desarrollo económico (Regional Development Agencies o RDAs) administradas con unos comités directivos cuya mayoría de miembros deben representar al sector privado. Unas asambleas indirectamente elegidas de colectivos locales y de colaboradores sociales controlan el trabajo de las RDAs y producen unos planes regionales en ámbitos como el desarrollo económico y el transporte. Una ley de 2003 da la posibilidad a las regiones de establecer unas asambleas elegidas por sufragio universal, después de un referéndum. Estas serían elegidas por escrutinio proporcional. Por muchos aspectos el sistema regional en Inglaterra se parece al modelo francés, pero siempre con un elemento de asimetría. En 2003 el gobierno anunció que después de unas consultas iba a permitir referéndum en solamente tres regiones, el Noreste, el Noroeste y el Yorkshire". Keating, Michael. *La descentralización en el Reino Unido*. Disponible en http://fdbdrep.gencat.net/Consultalea/ws/ieaweb/novetat2/T_CATALEG_AR/RecordIEABIB;jsessionid=20F6FDDBD4B1D44526B1A01571288677?upp=0&m=12&w=NATIVE%28%27+CAT_AUTORS+ph+words+%27%27KEATING%2C+Michael%27%27+%27%29 (2004b), recuperado el 26 de mayo de 2009.

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

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

En materia de niveles competenciales, Escocia recibe, con relación a las demás nacionalidades, el mayor número de competencias, además de la importancia de los asuntos objeto de "devolution"; luego, sigue Irlanda; Gales, por su parte, es la de menor autonomía. Por ello, Carlos Gustavo Esteban Campos[34] plantea que más que un proceso asimétrico, lo que se observa es "una concesión realizada por Inglaterra a sus consocios en la Unión, y no como un proyecto de descentralización homogénea de todo el Estado"[35].

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

> La *devolution* constituye, por tanto, un modelo de descentralización en el que la autonomía política de los territorios carece de protección constitucional y puede ser en cualquier momento abolida por el Estado. Esta afirmación la realizamos siempre desde un plano estrictamente jurídico-constitucional y teórico. En la práctica, y desde un punto de vista político, una vuelta al centralismo se nos antoja ciertamente difícil[36].

Como se puede discernir, no se trata de una federalización. "El objetivo es devolución/descentralización pero no independencia política para ninguno de los componentes del Reino Unido"[37]. La expresión "devolution", en el contexto constitucional británico y tal como lo señala John Bridge[38], es mera delegación de poderes del gobierno central, un concepto que puede ser sujeto de revocatoria o reforma por parte del órgano que retiene la soberanía[39].

---

33. Frosini, Justin Orlando. "Estado Autonómico y Estado Social: ¿Una convivencia posible? El caso del Reino Unido". En: Álvarez Conde, E. (coord.). *El Futuro del Modelo de Estado.* Madrid: Imap, 2007. 105-126.

34. Esteban Campos, Carlos Gustavo. *Devolution y forma de gobierno en Escocia. Op. cit.*

35. Ibíd., p. 307.

36. Ibíd., p. 305 y 306.

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

38. Ibíd., p. 252.

39. También ver: Cuchillo Foix, Monserrat. *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico.* Barcelona: Institut d´Estudis Autonòmics-Marcial Pons, 2001; Leylan, Peter. *The Constitution of the United Kingdom.* Portland OR, Oxford, 2007; Wicks, Elizabeth. *The Evolution of a Constitution.*

La última forma de Estado relacionada nos invita a reflexionar sobre los inconvenientes que en la práctica pueden suscitarse bajo la aplicación exclusiva del enfoque de "tipos ideales" o lo que he denominado "modelos tradicionales de distribución territorial del poder". Por ello, se hace evidente que dicho enfoque debe complementarse con otras propuestas. Como lo señala Miguel Revenga, si bien los "tipos ideales" sistematizan rasgos que corresponden a una categoría específica, en la práctica pueden adolecer de un inconveniente, "el de proceder por simplificación y resultar, por ello, escasamente útil como "categoría regulativa" capaz de aplicarse a realidades estatales concretas y determinadas"[40]. Por ejemplo, la existencia de Estados unitarios impregnados de descentralización política, tal como se vislumbra en Portugal e incluso en el Reino Unido; igualmente, Estados federales con elementos característicos de constituciones unitarias, tal como se observa, en el texto constitucional venezolano[41] o Estados regionales que se acercan poco a poco a la categoría de Estado federal, afirmación recurrente en los textos que analizan el modelo autonómico español.

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

El segundo enfoque invoca un estudio comparativo entre la Constitución territorial "paradigmática" o constitución modelo[43], caso concreto la Constitución

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

40. Revenga, Miguel. "Las formas de Estado". *Op. cit.*, p. 31.

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

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

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

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

La Constitución territorial paradigmática debe haber transformado e influenciado con magnitud la historia de otros pueblos mediante procesos de imposición y recepción como de acción voluntaria o trasplante[44]. Por ejemplo, el estudio de la recepción del modelo territorial federal norteamericano en las constituciones federales europeas y latinoamericanas; la comprensión de la recepción del modelo unitario francés en las constituciones europeas, africanas y latinoamericanas de los siglos XIX y XX; la imposición e hibridación del modelo territorial español en las colonias americanas o la influencia del modelo territorial de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo experimental latinoamericano.

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

Sin duda, el texto constitucional marca las reglas de distribución territorial del poder o formula los principios sobre los cuales debe desarrollarse la forma de Estado. La Constitución concreta las aspiraciones políticas y los valores jurídicos de los pueblos, esto es, además de ser un texto jurídico o una "regla normativa de trabajo", como lo señala Peter Häberle[46], es la "expresión de una situación cultural de desarrollo, medio de autocomprensión cultural de un pueblo, espejo de su herencia cultural y fundamento de sus esperanzas"[47].

Sin embargo, la Constitución, por sí sola, no dice todo acerca del ordenamiento territorial. Por ello, se deben dilucidar otros aspectos en búsqueda de la verdad jurídica cuya fuente, además de la ley, es la doctrina y la jurisprudencia[48]. Al respecto Lucio Pegoraro[49] anota:

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

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

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

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

46. Häberle, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales". *Op. cit.,* p. 173.

47. Ibid., p. 173.

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

49. Retomando el aporte de Sacco.

> es, formantes diferentes de aquellos que se anuncian de manera expresa), representan los diferentes entramados a los que el jurista positivo acude a efecto de determinar la regla del caso concreto; el derecho viviente, por tanto, se extrae de los diferentes "formantes": del "formante" legal, del "formante" jurisprudencial y del "formante" doctrinal[50].

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

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

Por ello, el "criptotipo" se devela con mayor facilidad bajo la lupa de investigadores autonomistas o federalistas. Aquellos, impregnados por otros principios, contextos e historias ubican la subregla, el arraigo histórico y sociológico de formantes inconscientes implícitos en el ordenamiento territorial. Emilia Girón Reguera, por ejemplo, incitó a la apremiante revisión y transformación de la anquilosada estructura territorial colombiana, desechando en principio la aplicación inmediata de un modelo federal, ello en razón de las dificultades que observó en materia de impulso y fortalecimiento de la descentralización. Apuros, en parte justificados por la marcada tendencia centralista, la cual ha sido sostenida con argumentos a partir de las consecuencias nefastas del conflicto armado, carga histórica constitucional, falta de gobernabilidad y un modelo de desarrollo sobrecargado en el centro[52].

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

---

50. Ibíd., p. 53.

51. Ibíd., p. 54.

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

Peter Häberle, "ningún texto sin contexto"[53]. En temas territoriales, éste permite comprender el ordenamiento; la norma *per se,* limita el entendimiento integral de la institución objeto de estudio[54].

Para Peter Häberle[55] el contexto debe estar integrado por el espacio y el tiempo: "La comparación en el tiempo –la historia constitucional–, y la comparación del presente en el espacio, esto es, los Estados federales que van desde Austria a Latinoamérica, de Australia a Canadá"[56].

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

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

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

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

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

55. Häberle, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales". *Op. cit.,* p. 174.

56. Ibíd.

centralización o descentralización que irradian una Constitución territorial. López Guerra afirma:

> Los diversos ordenamientos constitucionales hoy vigentes, en lo que se refiere a la ordenación territorial del poder responden, dentro de su variedad, a dos principios o alternativas, centralización y descentralización. Es posible catalogar a las Constituciones de acuerdo con su mayor o menor acercamiento a uno de estos principios, si bien debe señalarse que en todas se encuentra una combinación de ambos. No sería posible (salvo, quizás, en unidades políticas muy pequeñas) la completa centralización, y en cuanto a la descentralización extrema, equivaldría a la desmembración del Estado en unidades independientes. Pero entre ambos polos ideales, cabe una amplia pluralidad de configuraciones[57].

Bajo el enfoque de López Guerra, reafirmado por Álvaro Xosé López Mira[58], el estudio supera el tema de los tipos ideales de Estado unitario, regional o federal. Los conceptos de centralización y descentralización determinan el análisis. Entre éstos caben muchas posibilidades de formas de distribución del poder.

Por ello, y tal como lo reitera López Mira:

> Si un Estado regional es un Estado unitario descentralizado políticamente, no resulta apenas diferenciable del supuesto de hecho de un modelo federal; aún más, si observamos el alcance de las competencias, tampoco obtenemos un criterio delimitador perfecto si, por ejemplo, comparamos la Cataluña española, la Sicilia italiana o el Schleswig-Holstein alemán, por no citar el atípico caso de Escocia –incluso antes de la reciente *Devolution*–. A mayores, definir los modelos de Estado regional sin allegarse a las experiencias vividas en la práctica, supone un tal alejamiento de la realidad que no resulta viable en un estudio mínimamente riguroso[59].

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

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

58. López Mira, Álvaro Xosé. "La regionalización en Portugal". En: *Revista de las Cortes Generales.* No. 53, 2001, p. 111-197.

59. Ibíd., p. 117.

60. De Blas Guerrero, Andrés (dir.). *Enciclopedia del nacionalismo. Op. cit.*, p. 173.

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

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

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

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

1.2. La transformación del Estado unitario

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

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

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

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

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

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

1.2.1. Francia: La figura regional en un Estado arraigado al centralismo

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

ser la principal característica de la organización territorial francesa: su centralización. Pierre Bon[62].

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

La historia de la centralización francesa está marcada por las siguientes etapas: (i) el Antiguo Régimen, (ii) la Revolución, (iii) las reformas napoleónicas, (iv) la descentralización administrativa que caracterizó el modelo a finales del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, y (v) el tímido proceso de regionalización impulsado en las últimas décadas[65].

El Antiguo Régimen, caracterizado por el Estado absolutista, la centralización y el reforzamiento del poder del monarca[66]. Por su parte, los primeros meses de la revolución francesa se distinguieron por la adopción de la organización territorial unitaria con visos importantes de descentralización. En dicha etapa se suprimieron las provincias, herederas de la organización territorial feudal y otras divisiones, como principados, cantones, villas y comunidades de habitantes[67], y en su reemplazo se crearon los departamentos[68], a su vez divididos en distritos, los distritos en cantones y los cantones en municipios. En general, una etapa caracterizada por convertir al modelo centralista en el instrumento político y jurídico necesario para suprimir las pequeñas patrias o feudos en

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

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

64. Revenga, Miguel. "Las formas de Estado". *Op. cit.*, p. 34.

65. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, 607.

66. Ibíd., p. 607.

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

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

aras de conservar la unidad bajo el riesgo de anarquía y como contención de las tendencias federales, que no faltaron, impulsadas por los girondinos[69].

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

En general, una etapa caracterizada por una descentralización acentuada, cuyo principal rasgo se dio en el carácter electivo de los órganos de gobierno de los niveles territoriales, compensado por una tutela del poder central[71]. Orientación que presentó a la postre serías dificultades, dando lugar a medidas de corte centralista tendientes a apaciguar los espíritus locales y la presunta "anarquía" propiciada por las reformas revolucionarias[72].

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

> a) generalización y uniformidad del régimen municipal, b) creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor; c) carácter electivo de las Administraciones locales; d) bipartición de las funciones asignadas a los municipios, distinguiendo entre funciones "propias" y funciones estatales "delegadas", con una paralela doble calificación del alcalde; e) establecimiento de departamentos, también configurados como principal circunscripción desconcentrada de la administración estatal; f) instauración de un prefecto en esta circunscripción, representante del gobierno central, y dotado de intensos poderes de dirección y control; g) y sometimiento de tutela de los órganos y actos de la Administración local[73].

---

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

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

71. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 607.

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

73. Ibíd., p. 33.

El punto de partida de la férrea política centralizadora, será la Ley del 28 de pluvioso del año VIII (19 de febrero de 1800)[74], por medio de la cual se instauró la figura del prefecto, esto es, un funcionario de excesivos poderes que dio el carácter de desconcentrado[75] al ente departamental y el carácter de marginal a su órgano colegiado[76]. En síntesis apretada, se trata de un funcionario enviado desde París, "que era al mismo tiempo, la autoridad desconcentrada del Estado en el nivel departamental y la autoridad ejecutiva del departamento como colectividad descentralizada distinta del Estado (teoría del desdoblamiento funcional)"[77]. Éste marcó, según su creador, el inicio de la felicidad para los franceses (Napoleón I):

> Ellos son leales a Napoleón y cumplen funciones políticas de animar y controlar la opinión pública en sus territorios departamentales (…). La sujeción al poder central es estrecha puesto que dependen de París, y se traduce un enunciado de entonces según el cual el prefecto no conoce sino al ministro, el ministro no conoce sino al prefecto, el prefecto no discute las órdenes que se le dan[78].

La transformación del departamento en colectividad territorial, bajo los elementos característicos del modelo unitario, se realizó de forma lenta y a la zaga de los vientos centralizadores o descentralizadores que irradiaron las políticas territoriales a lo largo del siglo XIX y el siglo XX[79].

A finales del siglo XIX y buena parte del siglo XX, el modelo se caracterizó por el establecimiento "de un esquema de descentralización que presenta dos características: por una parte, se trata esencialmente, como se puede imaginar, de una descentralización administrativa y no de una descentralización

---

74. López Guerra, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional. Op. cit.*, p. 177.

75. Pedro Alfonso Hernández plantea un debate sobre el carácter desconcentrado del "prefecto francés" y la indebida comparación de dicha institución con la figura del gobernador en Colombia. Para Hernández el "prefecto francés" ha sido el funcionario en el cual se cifró el principio de la "desconcentración". Se trata de un funcionario del nivel nacional responsable de la dirección y coordinación de funciones y de la prestación de servicios nacionales en el departamento, que es a su vez, una circunscripción administrativa. Agrega, Hernández que la desconcentración se realiza básicamente a través del prefecto quien actúa en el departamento, en donde la Administración Central Nacional conserva la titularidad de la función. Por su parte, el gobernador en Colombia es un funcionario del nivel departamental, ejecutivo y representante del Departamento, quien excepcionalmente cumple funciones nacionales por ***delegación*** del Presidente de la República. Hernández M. Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia.* Bogotá: Legis, 1999. p. 11 y ss.

76. Vandelli, Luciano. *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones. Op. cit.*, p. 49.

77. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 609.

78. Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2001, p. 111 y 112.

79. A manera de ejemplo, se relacionan algunas: (i) La Ley tributaria de 2 de ventoso del año XIII, la cual le otorgó relativo grado de autonomía en materia impositiva, además de dotarlo de presupuesto propio; (ii) luego, la ley del 16 de junio del año 1824, la cual le reconoció capacidad para ser titular de un patrimonio; e igualmente, (iii) en desarrollo de una leve tendencia descentralizadora aparece la ley del 28 de junio de 1833, que restableció el carácter electivo de su Corporación pública y le permitió asumir algunas funciones suprimidas y ampliar otras, además, de la afirmación de su personalidad jurídica en el año 1838.

política; por otra parte, el papel desempeñado por el Prefecto, nombrado por el Estado y sujeto al poder jerárquico del Ministro de Interior, sigue siendo considerable"[80].

Por su parte, la segunda mitad del siglo XX fue testigo de severas reformas al modelo territorial francés. Se trata de un Estado unitario en proceso de transformación, entre otras razones, por la consagración constitucional de la figura regional, el tratamiento *sui generis* dado a los territorios de ultramar, y los cambios a los que fue sometida la institución departamental.

Sin duda, surgen muchos interrogantes en torno de dichas transformaciones: ¿Cómo se ha dado dicho proceso? ¿Qué tanto se ha transformado el Estado unitario? ¿Perdió sus rasgos básicos el modelo de Estado unitario francés? ¿Se trata de una nueva forma de Estado? ¿Pervive la constante centralizadora que caracteriza su historia territorial? Por supuesto, el objetivo de éste numeral no es responder a tamañas preguntas, sino simplemente hacer una apretada relación de los hechos y presentar algunas lecturas doctrinales sobre el tema. No sin antes advertir que este proceso ha marcado, en parte, el rumbo de la descentralización en Colombia y el tratamiento de la figura departamental e incluso la regional, por supuesto, con el mestizaje y la hibridación propios de la imitación.

Hoy, el artículo primero de la Constitución Francesa - CF[81] reconoce al Estado como una "República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias", agregando dicho artículo, que la organización es "descentralizada", muy a tono con la frase pronunciada por el socialista François Mitterrand en 1981: "Francia ha tenido necesidad de un poder fuerte para hacerse. Ella tiene hoy necesidad de un poder descentralizado para no deshacerse"[82].

A su vez, las entidades territoriales, conforme lo establece el artículo 72 de la CF son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de ultramar, regidas en los términos del artículo 74 de la CF; también se permite la creación legal de entidades territoriales.

Los municipios, instituidos desde 1789, continúan siendo la estructura básica de la sociedad francesa[83].

---

80. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 608.

81. De ahora en adelante CF.

82. Mitterrand, citado por Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado. Op. cit.*, p. 126.

83. Su excesivo número representa el valor institucional y la flexibilización de su existencia en materia de requisitos poblacionales y presupuestarios. El 80 % de ellos tienen menos de 1.000 habitantes, lo que ha

El departamento[84], tal como se anotó, es la colectividad territorial intermedia. Liderado, desde el año 1982[85], por el Presidente del Consejo General[86] u órgano deliberante. Las leyes de descentralización de los años 1982 y 1983 instauran al Presidente del Consejo Regional como autoridad ejecutiva del departamento, en detrimento de la figura prefectual; así, disminuyó la tutela administrativa y se ampliaron las competencias[87]. Por ello, se afirma que fueron doscientos años de autoridad central férrea del prefecto en el nivel intermedio de gobierno junto con la tutela jerárquica que caracterizó su gestión (1800-1982)[88].

La figura regional francesa, por su parte, evolucionó de forma *sui generis* respecto de los procesos regionales emprendidos en Europa durante el siglo XX. El proceso data de los años cincuenta, época en la que se encuentran divisiones regionales para los asuntos militares, educativos o de telecomunicaciones; en general, una circunscripción meramente administrativa sin disposición de personalidad jurídica. Luego, un proyecto de ley relativo a la creación de regiones y a la renovación del Senado fue presentado por el General de Gaulle, el cual es rechazado en referéndum[89].

Georges Pompidou, asume la bandera regional impulsada en los sesenta por el Presidente de Gaulle, quien concibió las regiones como una palanca del

propiciado el impulso de figuras asociativas como las comunidades urbanas y los sindicatos intercomunales. Dentro de sus competencias, los asuntos de plan de ocupación de suelo, urbanismo y equipamiento; enseñanza, construcción y mantenimiento de guarderías y escuelas primarias, y, por ejemplo, en materia económica, la concesión de ayudas destinadas a la creación de empleo, etc. Cuenta, desde el siglo XIX, con una autoridad ejecutiva y un órgano deliberante; la primera, en cabeza del alcalde, elegido por el órgano deliberante para un período de seis años. Como autoridad ejecutiva hace cumplir las deliberaciones del Consejo Municipal, representa al Municipio, propone y ejecuta el presupuesto; tiene, igualmente, la conservación y la administración del patrimonio municipal, como poderes propios; es responsable de la seguridad y la salud pública, y, como representante del Estado, es Juez de Registro civil, oficial de la policía judicial, además de funciones administrativas como la publicación de leyes, reglamentos, confección de listas electorales, censo del servicio militar, etc. Por su parte, el Concejo Municipal es la Corporación pública u Órgano Deliberante, integrado con un número de miembros proporcional a la población, elegidos para un período de seis años por sufragio universal directo y siendo responsables de la adopción de las grandes orientaciones del ente local .

84. Entre sus competencias, la acción sanitaria y social, asunto que se traduce entre otros, en el funcionamiento de un gran número de establecimientos y servicios sociales; también conoce sobre la organización y la financiación de transportes escolares y los transportes públicos en el ámbito departamental. En materia de infraestructura le corresponde el equipamiento rural, red de carreteras y gestión de puertos marítimos de comercio y pesca, y en asuntos de educación, lo relacionado con los gastos de inversión y funcionamiento de *colléges* (primer ciclo de enseñanza secundaria), así, como el de los archivos departamentales y bibliotecas centrales de préstamo.

85. Es común hablar de colectividades territoriales; en otras palabras una persona moral de derecho público que posee denominación, territorio, presupuesto y un cuerpo de funcionarios; igualmente dispone de competencias y de relativa autonomía.

86. Prepara y ejecuta las deliberaciones del Consejo, representa al Departamento en materia de justicia, dirige la administración departamental y es responsable de la gestión del patrimonio departamental.

87. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 609.

88. Ibíd.

89. Ares Castro-Conde, Cristina. "La Regionalización À La Française: El alcance del derecho a la experimentación". En: *Revista de Estudios Políticos (nueva época).* No 143, (enero-marzo. 2009,), p. 36.

poder económico. Pompidou, por su parte, las observó como vitales para la "realización y la gestión racional de grandes equipamientos colectivos"[90]. Así, entonces, en el año 1972 pasan de divisiones meramente administrativas a la categoría de establecimientos públicos, limitadas a asuntos económicos, de orientación y elaboración de estudios y propuestas. Se les permitió una autoridad deliberante, denominada Consejo Regional y, en materia de autoridad ejecutiva, fungió el Prefecto de la región como Presidente del Consejo regional[91].

Tres leyes profundizaron el proceso de descentralización: la ley del 2 de marzo de 1982 y las leyes del 7 de enero y del 22 de julio de 1983. Por creación legal, tal como lo disponía el artículo 72 de la CF (antes de la reforma del 2003), se erigieron las regiones como colectividades territoriales del mismo nivel de los departamentos y los municipios; los miembros de sus órganos deliberantes o Consejos Regionales, elegidos para un período de seis años mediante escrutinio de lista departamental y un Presidente responsable del ejecutivo regional. Como organismo consultor del Consejo se crea el Comité Económico y social, una asamblea integrada por representantes de gremios económicos, profesionales liberales, organizaciones sindicales, etc., cuya consulta obligatoria se da en materia de preparación y ejecución del plan nacional, el establecimiento del plan regional de desarrollo y la definición de las grandes políticas en materia de presupuesto regional.

Los siguientes rasgos caracterizan los ajustes territoriales de la década de los años ochenta, además del tema regional: (i) La sustitución del prefecto por el Presidente del Consejo Regional como autoridad ejecutiva del departamento; (ii) la disminución del peso de la tutela[92]; (iii) la reinstauración del ejecutivo departamental y regional, elegido por la asamblea o consejo correspondiente, y (iv) el aumento de competencias descentralizadas, por ejemplo, asumió la región las competencias de impulso de la planeación del desarrollo territorial, la planificación económica, la programación de equipamientos, la formación profesional continua y la dirección de los liceos y los establecimientos de enseñanza agrícola[93].

Por su parte, la Ley constitucional del 28 de marzo de 2003 dio un impulso a la descentralización territorial sin afectar de forma considerable el

90. Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado. Op. cit.*, p. 124.

91. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 610.

92. Explica Pierre Bon que hasta el año 1982, la tutela tenía las siguientes prerrogativas: el poder de aprobar las decisiones tomadas por la autoridad tutelada en un buen número de supuestos; el poder de autorizar a la autoridad tutelada para tratar sobre tal o cual asunto; el poder de actuar en lugar de la autoridad tutelada en el supuesto en que ésta desatendiera alguno de los actos prescritos por la ley; y el poder de anulación de los actos de la autoridad tutelada, en principio en los supuestos de ilegalidad de dichos actos, pero a veces también en los supuestos de inoportunidad. Ibíd., p. 611 613).

93. Ver Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 610 y Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado. Op. cit.*, p. 127 y 128.

ancestral modelo unitario que ha identificado a la república gala. La ley ha sido complementada por la ley orgánica relativa al tema de la experimentación (1º de agosto de 2003), la ley orgánica que trata el tema de la autonomía financiera de las colectividades (29 de julio de 2004) y la ley relativa a las libertades y responsabilidades sociales (12 de agosto de 2004)[94].

El artículo 72 de la reforma constitucional incluyó el término de *región*, dentro de las colectividades territoriales, inserción que constitucionalizó su creación legal dada en el año 1982. A su vez se permite la creación legal de otras entidades territoriales, en lugar de una o de varias de las entidades mencionadas (municipios, departamentos, regiones, entidades con estatuto especial y entidades de ultramar). Este último aspecto de la reforma ha dado lugar a lo que la doctrina denomina "lista abierta" en materia de entidades territoriales[95].

La inclusión de la región es un asunto más formal que real, ya que en la práctica venía operando como entidad territorial[96]. Se trata de una respuesta tímida al papel que han asumido los niveles subnacionales en los procesos de descentralización. La mayor innovación de la reforma está en permitir la creación de otras entidades territoriales bajo la figura de la fusión o sustitución, asunto que supera la superposición de entidades y el caos, además de permitir la futura organización de la división político-administrativa y la aplicación del principio de diversidad dentro del contexto de un Estado unitario descentralizado. Sobre este asunto Cristina Zoco Zabala, anota:

> Que la idea subyacente a esta novedad consiste en reagrupar las distintas colectividades territoriales pues se aportaría una mayor coherencia en las competencias y las intervenciones de una colectividad intermedia única, se reforzaría el peso de la nueva colectividad en cuanto dispondría de mayores medios humanos y financieros, se pondría fin a la superposición de dos colectividades sobre el mismo territorio en los departamentos y regiones de ultramar, y se facilitaría la especialización de los impuestos locales que es una condición de la modernización de la fiscalidad local[97].

En apretada síntesis, la descentralización impulsada en el año 2003 se traduce en varios aspectos:

> (I) El reforzamiento de la democracia y la participación local. En efecto, el artículo 72-1 establece que, en las condiciones previstas en la ley orgánica se pueden

94. Ares Castro-Conde, Cristina. "La Regionalización À La Française: El alcance del derecho a la experimentación". *Op. cit.*, p. 40.

95. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 616.

96. Zoco Zabala, Cristina. "Revisión constitucional en Francia: La redefinición del modelo de descentralización administrativa". En: *Revista Española de Derecho Constitucional.* No 72, 2004, p. 165.

97. Ibíd., p. 168.

someter a decisión de los electores de una colectividad, por vía de referéndum, los proyectos de resolución o de actos relativos a asuntos de competencias, cuando sean de su interés. Igualmente, el tema de la creación de una colectividad territorial de estatuto especial o la modificación de su organización o límites. Además, en las condiciones señaladas por la ley, permite el ejercicio del derecho de petición con el fin de solicitar la inclusión de algún asunto especial en el orden del día de la asamblea deliberante de la correspondiente colectividad.

(II) Para efectos de representación y conforme a la letra del artículo 39 de la CF, los proyectos de ley que tengan por finalidad la organización de las colectividades territoriales han de ser tramitados en primer lugar por el Senado, en cuanto cámara representativa de las entidades territoriales de la República[98].

(III) Por otra parte, las entidades territoriales podrán decidir sobre el conjunto de competencias que mejor puedan ejercer dentro de sus respectivos niveles y la disposición de un poder reglamentario (artículo 72 CF), asunto que transforma el viejo principio de la uniformidad. Este último rasgo lo identifica con el modelo unitario, en tanto las colectividades territoriales carecen de facultades legislativas.

(IV) Una innovación se presenta en materia de derogación de forma experimental de leyes y reglamentos (artículo 72 CF). Una prerrogativa que se traduce "en que, antes de adoptar definitivamente un nuevo dispositivo normativo, puede ser razonable experimentarlo de forma puntual con el fin de evaluar todas sus consecuencias; si la evaluación es positiva, entonces la experiencia puntual se convierte en permanente y se generaliza; si, por el contrario, los resultados de la evaluación son dudosos, entonces evidentemente la experiencia se abandona"[99].

Un poder condicionado en razón de los siguientes condicionamientos: limitaciones en materia de objeto y duración, ceñido al marco previsto en una ley orgánica y a la previsión legal "previa" de la posibilidad de derogación, además de limitaciones en materia temática[100].

A su vez, la Ley Orgánica del 1º de agosto de 2003, precisó las condiciones de aplicación del derecho de experimentación[101]; obligó a que la transferencia a título experimental se realice a través de una convención y su término de duración no se prolongue más allá de cinco años; culminado éste se elaborará un informe quinquenal para retornar a la situación inicial o continuar con la experimentación o transferir por ley a todas las colectividades territoriales nuevas competencias[102].

98. Giron Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.*, p. 116.

99. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 617.

100. Ibíd., p. 618.

101. También ver: Crouzatier-Durand, Florence. "Réflexions sur le concept d´expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l´organisation décentralisée de la Republique". (trad.) En: *Revue française de Droit constitutionnel.* No 56, 2003, p. 675-695; Brosset, Estelle. "L´impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d´exercer le pouvoir législatif à l´épreuve de la revisión constitutionnelle sur l´organisation décentralisée de la République". (Trad.) En: *Revue française de Droit constitutionnel*. No 60, 2004, p. 695-739 y Auby, Jean-Bernard. "La reforma dell´amministrazione territoriale in Francia" (Trad.). En: *Revista Amministrare*, año XXXIII, núm. 2, (agosto – 2003), p. 173-189.

102. Ares Castro-Conde, Cristina. "La Regionalización À La Française:: El alcance del derecho a la experimentación". *Op. cit.*, p. 47.

(V) La codificación del principio de subsidiariedad, procedente del derecho europeo[103], el cual se lee en el párrafo 5º del artículo 72: "(…) cuando el ejercicio de una competencia necesite la ayuda de varias entidades territoriales, la ley permite que una de esas entidades o agrupaciones organice las modalidades de su acción común".

(VI) El principio de autonomía financiera (art. 72.2 CF)[104], el cual se traduce en la disposición que tienen las colectividades territoriales de beneficiarse libremente y conforme a la ley de recursos económicos; el reconocimiento del poder fiscal de las entidades o la posibilidad de recibir la totalidad o una parte de los impuestos de cualquier naturaleza, además de la fijación de la base impositiva y el tipo de impuestos, previa autorización legal. Igualmente, la procuración de que los ingresos fiscales y los demás recursos propios de las colectividades territoriales representen una parte determinante de las finanzas de la colectividad; el tema de la compensación financiera o la búsqueda del equilibrio o distribución equitativa que tienda a favorecer la igualdad entre las entidades territoriales; y, finalmente, la prescripción de que toda transferencia de competencias debe ir acompañada de la atribución de recursos.

(VII) Pero uno de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional, está dado en el tema de la organización del ultramar francés. Sobre este aspecto, Pierre Bon afirma:

> Dejando de lado Nueva Caledonia, que se sigue rigiendo por el título XIII de la Constitución, fruto de la ley constitucional No 98-610, de 20 de julio de 1998, y que dispone de una cierta competencia legislativa (las leyes del país) bajo el control del Consejo Constitucional; dejando también de lado las Tierras Australes y Antárticas francesas, cuya organización particular estará regulada por ley, y en las que no viven más que algunos científicos y unos cuantos millares de pingüinos; la Constitución revisada ofrece a las poblaciones de ultramar dos grandes formas de organización, entendiéndose que existe la posibilidad de pasar de una a otra a condición de que se cuente con el consentimiento de las poblaciones interesadas, expresado mediante referéndum, y de que el paso de una a otra forma de organización sea autorizado mediante una ley orgánica[105].

Asimismo, el hecho de que las leyes y reglamentos sean objeto de adaptación en consideración de las condiciones particulares de estas colectividades, siempre que dichas adaptaciones hayan sido autorizadas por la ley y que se trate de asuntos de su competencia, además de la prerrogativa que tienen éstas, previa habilitación delegada, de fijar por sí mismas las reglas aplicables en su territorio en relación con un número limitado de materias, siempre que no

103. Girón Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.*, p. 115.

104. El contenido de este principio de autonomía fiscal de las colectividades territoriales se ha precisado por la Ley Orgánica 758/2004, del 29 de julio.

105. Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". *Op. cit.*, p. 614.

afecten asuntos de soberanía, como la nacionalidad, los derechos cívicos o la garantía de las libertades políticas.

Finalmente, el caso de Córcega, que como lo señala Emilia Girón[106] es *sui generis* dentro del Estado unitario francés. Dicha región adoptó un estatuto particular, mediante la Ley del 13 de mayo de 1991, el cual le ha permitido gozar de mayor poder relativo que las restantes regiones, asunto que se justifica en razón de su particular situación geográfica. "El Estatuto de 1991 confirió a la colectividad territorial de Córcega unas competencias más amplias respecto a las otras regiones de derecho común, y posteriormente la Ley del 22 de enero de 2002 aumentó de manera considerable las competencias de la Colectividad Territorial, otorgándole el poder de adaptación de las normas reglamentarias"[107].

Es necesario anotar, que las reformas emprendidas en el año 2003 no desbordaron el ámbito del Estado unitario, por ello algunos estudiosos las ven como audaces y otros como tímidas o falsas a la luz de la moda europea en materia de constituciones territoriales[108]. Así, por ejemplo, en el tema de nivel intermedio de gobierno y en comparación con el modelo autonómico español, De la Fuente Cabero, señala:

> En la Constitución de la República Francesa de 1958 no existe ninguna regulación comparable a la del Título VIII Capítulo III de la Constitución Española, aunque no hay que dejar de recordar que mediante las últimas reformas legales y constitucionales, que se han estudiado supra, se ha avanzado en la descentralización administrativa de las colectividades territoriales e incluso se ha reconocido la posibilidad de autonormación a las colectividades de ultramar, pero la situación dista mucho del grado de descentralización política alcanzado en España[109].

Por su parte, Zoco Zabala[110] afirmó que la revisión constitucional francesa no alteró de forma significativa los rasgos básicos del Estado unitario francés ni vulneró los principios de indivisibilidad, democracia e igualdad. Así entonces, (i) la inclusión de la palabra región no vulneró el principio de unidad, en tanto éstas carecen de potestades legislativas; (ii) la denominada "lista abierta de entidades" e incluso la posibilidad de sustitución de colectividades territoriales

106. Girón Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.*

107. Ibíd., p. 117, 118 y 119.

108. Garot, Marie-José. "Los procesos de regionalización en la Unión Europea. Dos casos: Italia y Francia", (junio – 2003) [en línea], disponible en: http://ssrn.com/abstract=1024505, recuperado: 10 de junio de 2009.

109. De La Fuente Cabero, M. Inmaculada. *Las regiones en Europa.* Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, p. 337.

110. Zoco Zabala, Cristina. (2004). "Revisión constitucional en Francia: La redefinición del modelo de descentralización administrativa". *Op. cit.*, p. 185 y 186.

tradicionalmente existentes, simplemente permiten terminar con la rigidez del texto constitucional original y garantizar una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos; (iii) la soberanía nacional quedó protegida a través de la participación de los territorios de ultramar en las funciones legislativas y reglamentarias estatales en materias de su competencia, eso sí, previa autorización del órgano legislativo; (iv) la implementación del derecho de experimentación se realizó mediante las necesarias limitaciones constitucionales y legales para su ejercicio; y (v) frente al principio de autonomía fiscal se trató de dar un impulso a la descentralización y la búsqueda de un Estado más democrático. En conclusión, las reformas no vulneraron los principios de unidad, democracia e igualdad; simplemente y de forma tímida continúan con la descentralización administrativa impulsada en el trascurso del siglo XX y el reconocimiento constitucional de la figura regional y de la diversidad de los territorios insulares[111].

A manera de síntesis, se puede señalar que las entidades territoriales francesas, incluido su nivel intermedio de gobierno, hoy en cabeza de departamentos y regiones, presentan los siguientes rasgos: (i) personalidad jurídica; (ii) competencias conferidas por el Parlamento y la posibilidad de escoger las que mejor puedan ejercerse en sus respectivos territorios; (iii) un nivel de autonomía local que ejercen mediante la corporación o asamblea elegida popularmente, que a su vez designa al funcionario que ejecuta o preside; (iv) un poder reglamentario para ejercer las competencias; (v) la posibilidad de derogar a título experimental, con una duración y fin limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias, en los términos prescritos por la ley orgánica; (vi) la ausencia de un control de tutela *a priori,* a pesar de la existencia de un representante del Estado, denominado prefecto, un funcionario de rango nacional o agente del presidente en la entidad territorial departamental, que vela por los intereses del centro, el control administrativo y el respeto a la leyes; y (vii) la posibilidad de que algunas puedan gozar de un régimen especial, caso de los territorios de ultramar o los municipios de París, Lyon y Marsella.

El principio de uniformidad y homogeneidad característico del modelo unitario ha dado paso a un concepto precario de "flexibilización" y "heterogeneidad". A pesar de ello, la regla sigue siendo que la ley emana de un órgano que tiene competencia exclusiva y jurisdicción nacional, es decir, un solo poder legislativo, una sola administración y una sola jerarquía de tribunales; a su vez los poderes judicial y administrativo se organizan jerárquicamente, en tanto se permite la existencia de una serie de órganos territoriales estructurados

111. Ibíd., p. 185 y 186.

según criterios de subordinación, y sometidos, como lo señala Luis López Guerra[112], a una única instancia superior.

La tendencia federal mundial plasmada en la paulatina transformación de los modelos, otrora centralistas, español, italiano o belga, no logró permear la estructura y los rasgos básicos de la descentralización administrativa francesa. A pesar de ello, algo se ha hecho para efectos de administración, planificación y desarrollo en el tema regional, ante el excesivo número de departamentos. Es evidente que las regiones o los niveles subnacionales de gobierno tienen tareas y retos que cumplir en el contexto de la Unión Europea, por ello, los modelos unitarios adecuan sus estructuras para estar a tono con las tendencias en materia de integración y descentralización, sin afectar de manera significativa su "criptotipo" que, en este caso concreto, está dado en el mundo de la centralización y la unidad.

1.2.2. Portugal: Un Estado unitario "sui generis"

> A Portugal probablemente le corresponde el dudoso honor de ser el Estado más centralizado y centralista de Europa occidental en la actualidad, es decir, aquel que conserva con mayor pureza los rasgos ínsitos de la clásica definición estatal, nacida bajo el paraguas del unitarismo: un solo pueblo, un solo territorio, un solo Derecho, un solo poder, una sola soberanía única. Empero, por contraste, alberga tras la Constitución de 1976 en ese seno dos regiones autónomas, las insulares de Azores y Madeira, que gozan de algunas –numerosas la primera– competencias de carácter internacional lo que, realmente, apenas tiene parangón en el contexto europeo antes citado, ni siquiera en los modelos federales (Álvaro Xosé López Mira)[113].

La permanente transformación de los Estados unitarios, así como el difícil encasillamiento de los estudios de caso en los modelos territoriales tradicionales, reafirman la frase pronunciada por Emilia Girón Reguera[114], al estudiar las formas de Estado europeas: "la realidad política es más rica y variada que los modelos teóricos, en ella nunca se presentan los modelos en su estado puro, los tipos ideales, sino alterados según imponen los muy diversos factores que operan en esa realidad y las circunstancias en las cuáles ésta se inserta"[115].

Esta última frase, alivia la comprensión del proceso "regional" desarrollado en Portugal. Dicho Estado implementa en los territorios marítimos algunos elementos del modelo español, pero en la parte continental presenta serias

112. López Guerra, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional. Op. cit.*, p. 175.

113. López Mira, Álvaro Xosé. "La regionalización en Portugal". *Op. cit.*, p. 113.

114. Girón Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.*

115. Ibíd., p. 47.

deficiencias a la hora de fortalecer el nivel intermedio de gobierno. En mi criterio, un modelo territorial producto de la mixtura de rasgos del modelo unitario francés y el modelo autonómico español, con la agregación de elementos históricos, culturales y sociales del Estado unitario Portugués.

La Constitución portuguesa[116], en su artículo 6º, reitera el carácter unitario del Estado, pero permite un régimen autonómico para los territorios insulares, además del principio de subsidiariedad de la autonomía de las instituciones locales.

> Artículo 6 (Estado unitario)
>
> 1. El Estado es unitario y respeta, en su organización y funcionamiento, el régimen autonómico insular y los principios de subsidiariedad de la autonomía de las instituciones locales y de la descentralización democrática de la administración pública.
>
> 2. Los archipiélagos de las Azores y de Madeira son regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos de gobierno propio.

El principio de descentralización en la Constitución territorial portuguesa, está referido a la administración pública, al régimen autonómico insular y a la autonomía de las autarquías locales, esta última de carácter meramente administrativo[117].

El nivel local portugués, está descrito en la Parte III, Título VIII, del texto político. El artículo 236 señala que en el territorio continental el nivel local está comprendido por los distritos, los municipios y las regiones administrativas, en tanto que el territorio insular está integrado por las regiones autónomas de las Azores y Madeira, divididas en distritos y municipios. El texto constitucional permite que en las grandes áreas urbanas y en las islas la ley establezca otra forma de organización territorial y autárquica; a su vez señala que las entidades territoriales son personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos, que tienen como objeto la prosecución de intereses propios de las poblaciones respectivas.

El régimen territorial de las regiones de Azores y Madeira es tratado de forma particular en la parte III del Título VII del texto constitucional. Las concesiones autonómicas otorgadas, conforme lo señala la Constitución, se corresponden con las necesidades propias de los territorios en razón de sus características

116. Constitución del 25 de abril de 1976, revisada el 30 de octubre de 1982, 1 de junio de 1989, 5 de noviembre de 1992, 1997, 2001 para el tribunal penal de la Haya y 2004 para las autonomías de Azores y Madeira, 2005 para permitir el referéndum sobre la Unión Europea.

117. D´Oliveira Martins, Alfonso. "La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal". En: *Cívitas Europa – Revista sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa.* No 3, 1999, p. 351 y 352.

geográficas, económicas, sociales y culturales, además de las aspiraciones autonómicas e históricas de dichos territorios. Sin alterar el poder soberano del centro, se permite la formulación de unos estatutos, proyectados por las asambleas legislativas regionales y aprobados por la asamblea de la República. Se trata de un "condicionante normativo importante de la autonomía regional y no constituyen el fruto de un poder constituyente propio de las regiones sino que son aprobados y modificados por la Asamblea de la República"[118].

El rasgo que identifica a Portugal con el modelo autonómico español es el de la atribución de potestades legislativas a las regiones insulares, conforme al texto del artículo 227 de la Constitución portuguesa[119]. Éstas legislan bajo las limitaciones del modelo unitario, la Constitución y las leyes de la República, en materias de interés específico, que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía.

Dichas materias están taxativamente señaladas en el artículo 228 del texto político. Pueden legislar en asuntos de valorización de los recursos humanos y de la calidad de vida; el patrimonio y creación cultural; la defensa del medio ambiente y equilibrio ecológico; la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, la salud pública, animal y vegetal; el desarrollo agrícola y piscícola; los recursos hídricos, minerales, termales y energía de producción local; la utilización de los suelos, vivienda, urbanismo y ordenamiento territorial; las vías de circulación, tránsito y transportes terrestres; las infraestructuras y transportes marítimos y aéreos entre las islas; el desarrollo comercial e industrial; el turismo, folclore y artesanía; el deporte; la organización de la administración regional y de los servicios incluidos en ella; y otras materias que conciernan exclusivamente a la respectiva región o que asuman en ella una particular configuración.

Conforme al texto del artículo 227, además de las potestades legislativas, poseen potestades reglamentarias, tributarias y de tutela. Igualmente, iniciativa estatutaria, poder ejecutivo propio, administración y disposición de su patrimonio, participación en los ingresos tributarios del Estado, entre otras. En materia de planeación, tienen la atribución de aprobar el plan de desarrollo

118. Ibíd., p. 347.

119. Artículo 227. – (Poderes de las regiones autónomas). 1. Las regiones autónomas son personas colectivas territoriales y tienen las siguientes atribuciones, que serán definidas en los respectivos estatutos: a) Legislar, dentro del respeto a los principios fundamentales de las leyes generales de la República, en materias de interés específico para las regiones que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía; b) Legislar, con autorización de la Asamblea de la República, en materias de interés específico para las regiones que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía; c) Desarrollar, en función del interés específico de las regiones, las leyes de bases en materias no reservadas a la competencia de la Asamblea de la República, así como las previstas en las letras f), g), h), n), t) y u) del apartado 1 del artículo 165 (…).

económico y social, el presupuesto regional y las cuentas de la región, además de la participación en la elaboración de los planes nacionales.

De manera especial y dentro del contexto de Estado unitario, los literales t, u, v y x, del numeral 1º del artículo 227 de la Constitución portuguesa, le atribuyen a las regiones autónomas la participación en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales en asuntos directamente relacionados con ellas, la posibilidad de establecer relaciones de cooperación con otras entidades regionales extranjeras cuyo objeto sea el fomento del diálogo y la cooperación interregional, eso sí, en los términos y las orientaciones dadas por el Estado centro, además de permitir su participación o pronunciamiento por iniciativa propia o de los órganos de soberanía, en asuntos de proceso de construcción europea. Muy a tono con los retos de la globalización y los procesos de integración, la Constitución posibilita a las regiones autónomas la representación en las respectivas instituciones regionales y en las delegaciones implicadas en procesos de decisión comunitaria cuando estén en causa materias de su interés específico.

La Constitución las dotó de una asamblea legislativa y de un gobierno regional**.** Dichos órganos, a usanza del sistema parlamentario, pueden ser disueltos por el Estado centro, caso en el cual el Ministro de la República asume el gobierno. La Asamblea es elegida por sufragio universal, directo y secreto, de conformidad con el principio de la representación proporcional y ejerce las competencias señaladas en el artículo 232 de la CP[120]. El gobierno regional es el órgano políticamente responsable ante la asamblea legislativa regional. Su Presidente es nombrado por el Ministro de la República conforme a los resultados electorales; asimismo, son nombrados los otros integrantes a propuesta del respectivo Presidente. "La Asamblea ejerce la función política y legislativa (y parte de la función reglamentaria); el gobierno, por su parte, aunque puede ejercer la iniciativa legislativa, lleva a cabo especialmente la función administrativa"[121].

El Ministro de la República es el representante del centro en la región autónoma, por ello, es nombrado y separado por el Presidente de la República a propuesta del gobierno, previo oído del Consejo de Estado. Tiene incidencia en la integración del gobierno Regional, firma y publica los

120. Competencias de las Asambleas Regionales: Legislación en materia de intereses específicos o previa autorización de la Asamblea Nacional, desarrollo de leyes de base, reglamentación de las leyes generales emitidas por los órganos soberanos, iniciativa legislativa, ejercicio de la potestad tributaria propia, creación y supresión de entidades locales, elevación de poblaciones, definición de actos ilícitos de mera infracción legal y sus respectivas sanciones, aprobación del presupuesto, del plan de desarrollo económico y social y de las cuentas de las regiones, adaptación del sistema fiscal, presentación de propuestas de referéndum regional y elaboración y aprobación del correspondiente reglamento (Ver artículo 232 de la CP).

121. D´Oliveira Martins, Alfonso. "La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal". *Op. cit.*, p. 350.

decretos legislativos y decretos reglamentarios regionales, ejerce, dentro de las limitaciones correspondientes, el derecho de veto político por consideraciones de inconstitucionalidad y puede asumir el gobierno de la región en caso de disolución de los gobiernos regionales.

Por su parte, en el territorio continental prima la descentralización administrativa; bajo este principio organizacional se entiende el alcance precario de la autonomía de las entidades locales. Éstas disponen de personería jurídica; órganos representativos; poder reglamentario; capacidad jurídica para expedir actos administrativos y celebrar contratos; potestad tributaria; además de patrimonio y finanzas propias, todas ellas en los términos previstos en la ley y sometidas a la tutela correspondiente[122].

La Constitución, para el caso del territorio continental relaciona como entidades locales a los municipios, distritos y regiones administrativas. Ante la ausencia actual de regiones administrativas el distrito debe fungir como nivel intermedio de gobierno o como dependencia de enlace entre la Nación y el nivel municipal. Sobre su estatus Álvaro Xosé López Mira anota que ha sido una constante portuguesa el considerar al distrito como una mera división administrativa para el desarrollo de las acciones del Estado central a través de su agente, el gobernador civil; sin embargo, agrega que han existido algunos lapsos en donde ha funcionado como nivel intermedio de gobierno, por ejemplo, bajo la vigencia de los Códigos administrativos de 1836 y de 1878 y las leyes de la República del año 1910[123].

Por su parte, la región administrativa es una creación constitucional en espera de concreción y del voto favorable de la mayoría de los ciudadanos electores que deben pronunciarse en consulta directa de alcance regional y relativa a cada área regional. "Se trata de un fenómeno que no debe confundirse con el de la regionalización basada en Regiones Autónomas como las de Azores y Madeira, ya que en este caso se trata de algo más que la simple descentralización administrativa"[124].

El texto político delegó en la ley la determinación de los requisitos de creación, poderes, composición, competencias, órganos e incluso la posibilidad de establecimiento de regímenes jurídicos diferenciados. A pesar de ello, la ley de las regiones administrativas, no puede contrariar el alcance de la descentralización de las entidades locales continentales en Portugal.

122. Ibíd., 351 y 352.

123. López Mira, Álvaro Xosé. "La regionalización en Portugal". *Op. cit.*, p. 127.

124. D´Oliveira Martins, Alfonso. "La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal". *Op. cit.*, p. 353.

El papel de la región administrativa fue meramente definido por el Constituyente; éste le otorgó funciones en asuntos de dirección de servicios públicos, coordinación, apoyo a la acción de los municipios, elaboración de los planes regionales y participación en la elaboración de los planes nacionales. Para su administración la dotó de órganos representativos como la asamblea regional y la junta regional[125]. Al igual que en las regiones autónomas, la Constitución permite el nombramiento de un representante del gobierno[126], nombrado en Consejo de Ministros, cuya competencia se extiende a las entidades locales existentes en el área regional.

A manera de síntesis, es ilustrativa la diferencia que realiza Freitas do Amaral[127], entre la descentralización insular y la descentralización continental, así:

> Las regiones continentales son autarquías locales, las regiones autónomas insulares son verdadera regiones político administrativas;
>
> Las regiones continentales se rigen por el Derecho estatal, las insulares por sus propios Estatutos elaborados por ellas mismas, aunque respetando las directrices constitucionales;
>
> Las regiones continentales tienen poderes administrativos, reglamentarios; las autónomas también pero además poderes legislativos y participan, parcialmente, en el ejercicio de la función pública del Estado;
>
> Las continentales apenas intervienen en la elaboración del plan regional; las autónomas lo elaboran ellas mismas sin apenas interferencias;
>
> La disolución de los órganos regionales en el continente compete al gobierno; la de los órganos de las regiones insulares al Presidente de la República, oídos la Asamblea de la República y el Consejo de Estado[128].

Alfonso D´Oliveira Martins, por su parte, al hablar sobre la historia del proceso regional continental de Portugal invoca el siguiente título: "La

125. La Asamblea Regional, integrada además de los representantes elegidos directamente, por los ciudadanos, miembros elegidos por las asambleas municipales en número inferior de aquellos y la Junta Regional elegida por voto secreto de la asamblea regional.

126. Sobre la figura del representante del gobierno o Gobernador civil regional, López Mira, señala: "no deja de resultar sorprendente para quien esto escribe –también originario de un Estado receloso de la autonomía local que, sin embargo, proclama– como la gran protección existente en Portugal sobre las entidades locales por parte del Gobierno central (Ley No 87/89, de 9 de septiembre), se extiende, asimismo, a las regiones administrativas. La consideración de las entidades locales como menores de edad por parte de los Estados centralistas parece ser un rasgo común a todos ellos en su afán paternalista, aunque se descentralicen. De ahí que no quepa llamarse a engaño sobre las posibilidades de autonomía que pueda conceder un padre celoso y protector que traspasa, sin el más mínimo rubor, el ordenamiento civil decimonónico a la esfera jurídico-política, responsablemente participativa y democrática, de las puertas del siglo XXI". López Mira, Álvaro Xosé. "La regionalización en Portugal". *Op. cit.*, p. 159.

127. Citado por López Mira. Ibíd.

128. Ibíd., p. 165.

región administrativa frustrada"[129]. En general, una historia cuyos antecedentes jurídicos inmediatos además del texto constitucional, están en la aprobación de la Ley-Cuadro 56 de 1995; la concreción del tema, a través de la Ley 19 de 1998 o de creación de las regiones administrativas; y la correspondiente convocatoria a consulta popular efectuada mediante el Decreto 39 de 1998. La Ley 19 de 1998 preveía las regiones administrativas de la parte continental portuguesa, el espacio territorial que abarcaba y los municipios comprendidos por ella, en materia de definición de poderes, composición y competencias.

Dos preguntas fueron objeto de la consulta popular. La primera, de carácter nacional, la cual interrogó sobre la posición negativa o positiva de los ciudadanos frente a la concreción e institucionalización de las regiones administrativas. En la segunda, de carácter local o regional, se preguntó sobre el acuerdo ciudadano para la creación de la región respectiva. Al final, el 63,47% de los votos válidos se pronunciaron en contra de la institucionalización de las regiones administrativas. En cuanto a la segunda pregunta, el 64.01% de los votos válidos ofrecieron respuesta negativa, excepto para el caso de la Región de Alentejo. Las consideraciones negativas esgrimidas por los votantes en torno de la institucionalización de la región administrativa dentro del Estado Unitario portugués estuvieron dadas sobre un halo de desconfianza que se apoderó del proceso, además, de la identificación histórica con la tradición municipalista.

> A favor del no se esgrimió, que la regionalización no se correspondía con una tradición propia de Portugal sino que iba en contra de la tradición municipalista que obliga a un proceso distinto de la profundización de la descentralización a favor de los municipios; que la regionalización había sido definida con arreglo a un mapa de regiones administrativas erróneo que implicaba una descentralización mala, inoportuna, artificial, innecesaria y peligrosa. Otros defendieron que el mapa había sido concebido para favorecer al partido del Gobierno; o que ese mapa contemplaba situaciones en las que las regiones del interior resultarían aún más debilitadas; o que, en relación con las regiones fronterizas del interior, se podía producir un fenómeno de satelización por parte de las regiones españolas contiguas. Que las desigualdades regionales se acentuarían. Además, de acuerdo con ese punto de vista, la regionalización sería simplemente un factor de creación de una nueva clase política y de una estructura autónoma de poder político con costes financieros muy elevados de modo que las regiones podrían contribuir también al aumento de los impuestos. Por otra parte, la regionalización abriría un espacio de mayor conflictividad política (entre el poder central y poder municipal) y, posiblemente, para la formación incluso de partidos de ámbito regional[130].

129. D´Oliveira Martins, Alfonso. "La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal". *Op. cit.*, p. 356.

130. D´Oliveira Martins, Alfonso. "La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal". *Op. cit.*, p. 359.

Sin duda, el caso portugués es interesante a la hora de entender las dificultades que presenta el tema de la descentralización y del fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno en los Estados cuya tradición ha sido unitaria. Además de la traba constitucional y legal de creación instantánea de las regiones, se suman los diversos debates académicos, políticos, sociales y económicos para efectos de su institucionalización. Por otra parte, son evidentes los celos entre el nivel local y el nivel intermedio de gobierno y las confusiones que ofrece el concepto de descentralización cuando éste sólo se vincula al término de municipalización. No hay nada más político y que despierte pasiones que el tema de la distribución territorial del poder.

1.2.3. Chile: Región y Estado unitario

> Un tema siempre presente en los análisis de la descentralización es el espíritu centralista chileno y el temor del gobierno central a ceder el control a las autoridades regionales y locales, debido a la existencia de una cultura política "autoritaria", acostumbrada a mantener la hegemonía sobre el país. El tema de la falta de confianza de las regiones, se suma al de la desconfianza de las regiones hacia las decisiones que toma el centro sin su conocimiento.
>
> Claudia Rodríguez S. y María Elena Ducci[131].

La simple idea de imitación o recepción de modelos es insuficiente para entender la organización del territorio en cualquier Estado, pero especialmente en América Latina. En principio, se puede señalar que existe una influencia considerable del modelo territorial francés, e igualmente, del modelo territorial español, que ha estado presente tanto en el momento de la dominación como en la construcción de los Estados nacionales, esto es, en su etapa republicana. Pero igualmente, la hibridación entre las instituciones territoriales de imposición o imitación con las instituciones autóctonas u originales.

Para el caso chileno, varios momentos históricos determinan su modelo territorial, entre otros, el haber sido, hasta el año 1798, una Capitanía del Virreinato peruano; el ser objeto de una "loca geografía", expresión utilizada por Iván Navarro Abarzúa, que ha llevado al país austral a buscar cercanías territoriales, en esa larga y angosta faja de tierra que comprende cerca de 5.000 kilómetros[132]; el haber padecido momentos dictatoriales y de autoritarismo y el

131. Rodríguez S., Claudia y Ducci V. María Elena. "La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias". En: Restrepo I., Darío. *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA.* Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia – Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 2006, p. 600.

132. Navarro Abarzúa, Iván. "Una propuesta para evaluar la regionalización". En: *Ecuador Debate.* Quito. No 65, (agosto – 2005), p. 117.

de poder representar, en su forma territorial, los diversos modelos de desarrollo implementados desde la segunda mitad del siglo XX.

Tanto en Chile como en Colombia sucedieron cortos interregnos de federalismo. Un modelo de Estado que tuvo un precario asidero en el país austral. Los dos Estados coinciden en adoptar el modelo territorial unitario, a pesar de la distancia geográfica; en otras palabras, encontraron en esta forma territorial una garantía para la construcción de sus prematuros Estados nacionales.

Varias "cartas de batalla" o momentos constitucionales preceden a la Constitución unitaria de 1980[133], la mayoría de ellos bajo el principio de centralismo. Sin embargo, la anarquía constitucional de los primeros años de la independencia, llevaron, en los años veinte del siglo XIX , a la desobediencia de las provincias y a la emisión, en el año de 1826, de varios ensayos constitucionales de carácter federal.

> Así se estableció en Chile un sistema federal y se dictaminó que los gobernadores de distrito fueran elegidos por voto popular, igual que los cabildos e incluso los curas párrocos. Además, el territorio nacional se dividió en ocho provincias, cada una con una "cabecera" donde se establecería una asamblea provincial, compuesta por 12 o 14 diputados, y un intendente, todos elegidos por voto popular. El gobierno quedó constituido por un presidente y un vicepresidente[134].

Luego, la Constitución de 1828 asume la forma de Estado unitario pero conservando algunos elementos del ensayo federal, definitivamente superados con la expedición de la Constitución de 1833.

Esta última, es decir, la Constitución de 1833, marcó la centralización administrativa a lo largo del siglo XIX. En términos generales, una Constitución destinada a construir, como lo anota Juan Carlos Ferrada Bórquez[135]: un Estado fuerte y vigoroso, con una presidencia reforzada, a la cual quedaron sujetos los

133. (i) En 1798 Carlos III separa la Capitanía General de Chile del Virreinato del Perú; (ii) toman protagonismo los cabildos; A. Patria Vieja: (iii) en 1810, se forma en Chile la primera Junta de Gobierno; (iv) Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile de 1811; (v) Reglamento constitucional provisorio de 1812; (vi) Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814; B. Patria Nueva: (vii) Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818; (viii) La Constitución Política del Estado de Chile de 1822; C. Período de ensayos constitucionales: (ix) La Constitución Política y Permanente del Estado de Chile de 1823; (x) Las leyes federales de 1826 (xi) . La Constitución Política de la República de Chile de 1828, la cual mantiene la división del territorio en ocho provincias, administradas con independencia del poder central; D. La República: (xii) La Constitución Política de la República de Chile de 1833; (xiii) La Constitución Política de la República de Chile de 1925, y, (xiv) la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Ver: Rodríguez S., Claudia y Ducci V. María Elena. La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias. *Op. cit.* y Campos Harriet, Fernando. Historia Constitucional de Chile. Santiago de Chile: 1999.

134. Rodríguez S., Claudia y Ducci V. María Elena. "La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias". *Op. cit.*, p. 575.

135. Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "La experiencia de descentralización chilena: un modelo de desconcentración administrativa con autonomía limitada". En: Estupiñán Achury, Liliana y Gaitán Bohórquez, Julio (comps. y edits.). *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas.* Bogotá D.C.: Ediciones Universidad del Rosario, 2010, p. 74 y 75.

intendentes y gobernadores en los ámbitos provincial y departamental. Para el ámbito local, el texto constitucional previó una leve descentralización cifrada en la elección de autoridades y la asignación de competencias limitadas, eso sí, bajo el control de las autoridades territoriales nombradas por el nivel central. Algunas reformas complementaron el modelo territorial, hacia la segunda mitad del siglo diecinueve, constituyéndose en una excepción parcial al centralismo absoluto del Estado chileno[136].

Por su parte, la Constitución de 1925 reafirmó el Estado unitario, un texto que contiene dos títulos en materia de división territorial. El primero, eminentemente centralista, dedicado al gobierno interior del Estado, y, el segundo, con algunos elementos de descentralización administrativa, para efectos de la administración interior. La división en provincias, las provincias en departamentos, los departamentos en subdelegaciones y las subdelegaciones en distritos (Art. 88 de la CP), corresponden al primer caso. En desarrollo de la centralización se fortalecen las figuras de los intendentes y los gobernadores como máximos líderes de las provincias y los departamentos; así por ejemplo, el intendente funge como agente natural e inmediato del Presidente, además de establecer entre todas las autoridades territoriales una férrea pirámide jerárquica[137], cuya cabeza es la figura presidencial.

Ahora bien, con relación a la segunda división, esto es, para efectos de la administración interior, la Constitución de 1825 determinó que el territorio nacional se dividía en provincias y estas en comunas[138]. La administración de las provincias estuvo legada al intendente y a un órgano deliberante o la denominada asamblea provincial[139], entidad inédita, que a su vez estaría presidida por el funcionario nombrado por el Presidente.

Por su parte, en el ámbito local pervivió una tímida descentralización territorial consistente en la configuración de las municipalidades como órganos preferentes de las comunas, con atribuciones limitadas y sometidas a estricto control por parte de los intendentes, quienes a su vez tuvieron la labor de designar los alcaldes de las ciudades con más de 100.000 habitantes.

136. Ibíd.

137. Los gobernadores están subordinados al intendente. Por su parte, los subdelegados de "comuna" están subordinados al gobernador del departamento y a su vez son nombrados por éste. Los distritos son dirigidos por un inspector cuyo nombramiento está en cabeza del subdelegado.

138. Cuyo equivalente en la división para la administración nacional corresponde al nombre de "subdelegación".

139. Art. 95.- Cada Asamblea Provincial se compondrá de Representantes designados por las Municipalidades de la provincia en su primera sesión, por voto acumulativo. Estos cargos son concejiles y su duración será por tres años. Las Municipalidades designarán el número de Representantes que para cada una determine la ley.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, tres etapas explican el proceso de reorganización territorial en Chile, periodos que a su vez coinciden con los modelos de desarrollo implementados en el país austral durante la misma época[140].

La primera, identificada entre 1964 y 1974, años dentro de los cuales se formuló la primera política de ordenamiento territorial de impacto nacional. Dicha política territorial se tradujo en una propuesta de regionalización[141], diseñada inicialmente, por el gobierno de Eduardo Frei Montalva[142], cuyos objetivos fueron los de (i) superar la concentración de actividades económicas en una sola ciudad; (ii) disminuir la desigualdad regional y (iii) lograr un alto nivel de integración regional. Por su parte, la descentralización concebida por el gobierno de izquierda de Salvador Allende, derrocado en el año 1973, reorientó la política regional hacia la superación de las disparidades regionales, a partir, de una mayor inversión en las regiones pobres o de menor desarrollo; en general, este último gobierno impulsó la deslocalización o la desconcentración espacial, muy a tono con el modelo de desarrollo, característico de dicha época, denominado de "sustitución de las importaciones"[143].

Al final, y tal como lo anotan Claudia Rodríguez S. y María Elena Ducci V.:

> En estos dos gobiernos no se hicieron avances significativos en materia de descentralización político–administrativa. Las decisiones se tomaban en el centro y las regiones carecían de recursos financieros propios. Así, las nuevas entidades que se crearon durante el gobierno de Frei Montalva fueron más bien regiones de planificación, que carecían de competencias políticas y administrativas. Esta condición se mantuvo durante el gobierno de Allende, además de que, por definición, la planificación del gobierno socialista era de carácter "central", y no se podía esperar una descentralización de esta índole[144].

---

140. Rodríguez S., Claudia y Ducci V. María Elena. "La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias". *Op. cit.*, p. 577.

141. Navarro Abarzúa realiza una síntesis de los enfoques regionales implementados en Chile, así: Para los años cincuenta un desarrollo centrado en las grandes empresas estatales y en su impacto en el crecimiento económico; para los años sesenta, el enfoque estuvo dado en el fortalecimiento de los polos de desarrollo, en general, una orientación fracasada por la ausencia de políticas de descentralización económica o administrativa; por su parte, a partir de los años setenta predominó el criterio del libre mercado, precisamente Chile fue pionero en la implementación del modelo neoliberal, entre otros, por la descarga de competencias locales en asuntos de salud y educación; y, de los años noventa en adelante, un modelo ligado a los conceptos de descentralización e incluso de globalización. Navarro Abarzúa, Iván. "Una propuesta para evaluar la regionalización". *Op. cit.*, p. 122 y 123.

142. Doce regiones, así: Tarapacá: Tarapacá; Antofagasta: Antofagasta; Atacana-Coquimbo: Atacama, Coquimbo; Aconcagua-Valparaíso: Aconcagua, Valparaíso; Zona Metropolitana: Santiago; O´Higgins –Colchagua: O´Higgins-Colchagua; Maule: Curicó, Talca, Linares, Maule; Biobío: Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío, Malleco; Cautín: Cautín; Los Lagos: Valdivia, Osorno; Los Canales: Llanquihue, Chiloé; Aisén; Magallanes: Magallanes.

143. Rodríguez S., Claudia y Ducci V. María Elena. "La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias". *Op. cit.*, p. 577.

144. Ibíd., p. 582.

La segunda, abarca desde 1974 hasta el año 1990 y coincide con el período de la dictadura militar. Un proceso de deslocalización, acompañado por un proceso de desconcentración cuyo propósito fue fortalecer el control del gobierno central. A su vez dicha etapa, coincide con el impulso de la regionalización y la aplicación del modelo de la liberalización de la economía y la doctrina de la seguridad nacional[145]. En apretada síntesis, se trata de un proceso de regionalización y de desconcentración motivado en cuestiones geopolíticas, de seguridad y de mercado.

Desde esta década[146], la división territorial chilena se estableció en regiones[147], provincias y comunas, además de las áreas metropolitanas, transformando las otrora divisiones, esto es, las provincias, departamentos y comunas.

El ajuste territorial de la dictadura se caracterizó por la creación de las divisiones político-administrativas anotadas; el nombramiento central de intendentes, gobernadores y alcaldes en desarrollo de una desconcentración administrativa jerárquica; la instauración de órganos asesores del intendente, esto es, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (Serplac), dependientes de la oficina de Planificación Nacional y los Consejos Regionales de Desarrollo (Corede) con participación de la comunidad regional. Igualmente, la instauración de Secretarías Regionales Ministeriales[148] y las Direcciones Regionales de los servicios públicos, además de la creación de dos fondos presupuestarios de destinación regional y comunal y el proceso de municipalización, influenciado, conforme lo anota Ferrada Bórquez, por el modelo anglosajón del *local government*[149].

Luego, el texto de la Constitución chilena de 1980 retomó los rasgos básicos del ordenamiento territorial dictatorial. Entre otros, el tema del Estado unitario, la división político-administrativa en regiones, provincias y comunas, el nombramiento por parte del Presidente de intendentes, gobernadores y alcaldes, el excesivo papel del intendente en calidad de gobernador y administrador de

145. Ibíd., p. 577.

146. Los Decretos Leyes 573 y 574 de 1974 dieron origen a la división territorial.

147. Regionalización agrupada en los tres grandes sistemas geográficos que atraviesan el mapa chileno, así: el Sistema Interregional norte (Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo; el Sistema Interregional central (Aconcagua, Metropolitana de Santiago, O´Higgins, Maule, Biobío, La Frontera y los Lagos, y el Sistema Interregional Austral (Aysén y Magallanes y a Antártica Chilena).

148. Los únicos servicios mantenidos en el nivel central fueron los del Ministerio del Exterior, Interior y Defensa. Rodríguez S., Claudia y Ducci V., María Elena. "La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias". *Op. cit.*, p. 586 y 587.

149. Se les otorgó personería jurídica, apoyo financiero del gobierno central, recursos propios y creación de organismos asesores del alcalde, tales como, la Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación (Secplac) y otro de participación denominado, el Consejo de Desarrollo Comunal (Codeco). Ver Ferrada Bórquez, *Op. cit.* y Rodríguez S., Claudia y Ducci. V., María Elena. *Op. cit.*, p. 586.

las regiones, el alcance del gobernador provincial, limitado a la supervigilancia de la prestación de los servicios públicos. En general, el texto constitucional continúa con el principio de la desconcentración, esto es, la ubicación de oficinas y funcionarios del Estado centro en las entidades territoriales, adicionando la creación de un Consejo Regional de Desarrollo que apenas operó al final de la dictadura y cuya labor fue meramente consultiva.

En conclusión, la regionalización, durante el período dictatorial, trasciende el tema de planificación y se orienta hacia la construcción de una nueva división territorial, bajo el principio organizacional de la desconcentración. Se pondera la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y del Fondo Común Municipal, mecanismos económicos para el impulso del desarrollo y la promoción del principio de solidaridad o compensación a partir de la reasignación de recursos en favor de las comunas económicamente más débiles; eso sí, hay avances lentos dados a pesar de la dependencia y dominación del Estado centro[150].

Y la tercera etapa, identificada desde el año 1990 hasta la fecha. Un esfuerzo por superar la desconcentración y reorientar el proceso hacia una descentralización muy a tono con las reformas territoriales implementadas en la década de los ochenta y noventa en América Latina, esto es, el boom de la elección popular de alcaldes y concejales, la instauración de gobiernos regionales, sin afectar el modelo desconcentrado en materia de intendentes, gobernadores, secretarías regionales ministeriales y direcciones regionales de los servicios públicos, además de la creación de nuevos instrumentos de financiamiento de la actividad regional y el propósito de la expedición de leyes orgánicas en materia territorial.

Sobre las reformas a la Constitución Territorial de 1980, por parte de la Concertación Democrática, Esteban Valenzuela Van Treek, apunta:

> Los ideólogos de la institucionalidad pinochetista (el movimiento "gremial" de Jaime Guzmán) idearon una regionalización meramente desconcentradora, municipios "orgánicos" con consejos sociales designados indirectamente, y una Constitución (1980) presidencialista, centralista y tutelada militarmente.
>
> La Concertación Democrática que gobierna desde 1990 no puede y no quiere modificar este régimen político, que llamaremos "presidencial-centralista", abocándose en la transición sólo a eliminar la exclusión legal del PC (1989) y de algunos enclaves autoritarios (2005). De este modo, la Concertación es refractaria a las corrientes descentralizadoras y parlamentaristas de la socialdemocracia y la democracia cristiana europea, adoptando la tradición presidencial-centralista

150. Rodríguez S., Claudia y Ducci V. María Elena. "La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias". *Op. cit.*, p. 587.

reforzada por el autoritarismo, lo cual ha inhibido tendencias a la dispersión del poder[151].

Así las cosas, Chile continúa con la división territorial implementada durante el período dictatorial: 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas. Sobre la figura regional, Jorge Iván Cuervo Restrepo anota que, a pesar de no corresponderse de forma inicial con factores sociológicos o geográficos, tiene un arraigo institucional de más de veinte años, en tanto se convirtió en un elemento fundamental de estabilización en materia de planeación y de metas macroeconómicas[152]. Por su parte, Iván Navarro Abarzúa señala que dicha entidad se hizo a usanza de los diversos modelos de desarrollo regional implementados desde la década de los años sesenta en Chile, esto es, bajo criterios coyunturales, de poca rigurosidad e incluso eficiencia técnica, al punto de convertirse en una división arbitraria que incluso desconoció, en su configuración, los aspectos culturales, el mestizaje tradicional de los pueblos americanos; en otras palabras, otra de las tantas instituciones copiadas o impuestas[153].

Continúa, en la última etapa reseñada, la administración superior de la región en cabeza de intendente y del consejo regional, a su vez presidido, por el primero[154]. El intendente sigue siendo objeto de excesivas atribuciones, además de fungir como un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República a quien obedece y representa en su jurisdicción[155]. A su vez, el gobierno

151. Valenzuela Van Treek, Esteban. "Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centro-izquierda paternalista". En: Carrión M., Fernando (Comp.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas.* Quito: FLACSO – SENPLADES – GTZ – COSUDE – PDDL – PRODESIMI - BTC, 2007, p. 119–120.

152. Cuervo Restrepo, Jorge Iván. "Experiencias del nivel intermedio en América Latina". En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia.* Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 189.

153. Navarro Abarzúa, Iván. "Una propuesta para evaluar la regionalización". *Op. cit.*, p. 123.

154. Artículo 23 de la Ley Orgánica Constitucional Sobre Administración y Gobierno Regional. Señala las facultades del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional: formular políticas de desarrollo de la región; someter al consejo regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución; presidir el consejo regional, con derecho a voz. En caso de empate, tendrá derecho a voto dirimente; someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones; proponer al consejo regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; Proponer al consejo regional la celebración de los convenios de programación; proponer al consejo regional los proyectos de reglamentos regionales; representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional; nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine como de su confianza; ejercer la administración de los bienes y recursos propios del gobierno regional; administrar, en los casos que determine la ley, los bienes nacionales de uso público; coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región; promulgar, previo acuerdo del consejo regional, los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos, intercomunales, comunales y seccionales.

155. Según el Artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional Sobre Administración y Gobierno Regional. Corresponderá al intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República en la región, entre otras funciones: la dirección de las tareas de gobierno interior en la región; velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes; mantener

regional[156] ostenta, de acuerdo con el texto constitucional, personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, características que corresponden al desarrollo de una descentralización territorial.

Por su parte, el consejo regional[157], como integrante del gobierno regional, continúa dotado de potestades administrativas específicas para la aprobación

permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los gobernadores y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella; dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, para efectos de lo dispuesto en el N° 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial; conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materias de su competencia; ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos; proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales; proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales; adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región; cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue. A su vez, podrá delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación.

156. El Artículo 16 de la Ley Orgánica Constitucional Sobre Administración y Gobierno Regional establece: (i) las funciones generales del gobierno general, entre otras: elaboración, aprobación de políticas, planes y programas de desarrollo y el proyecto de presupuesto, debidamente concertados con los organismos nacionales pertinentes; resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; decidir sobre la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional; dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios; Asesorar a las municipalidades; participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva; Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de Presupuestos. (ii) En materia de ordenamiento territorial: Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región; participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región; fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente; fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región; fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región. (iii) En materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al gobierno regional: Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento *productivo, de asistencia técnica y de* capacitación laboral; establecer prioridades de fomento productivo; promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región, y fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales. **(iv).- En materia de desarrollo social y cultural, corresponderá** Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza; determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional; distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley; realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región, y fomentar las expresiones culturales. Y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

157. **El Artículo 36 de la Ley Orgánica Constitucional Sobre Administración y Gobierno Regional**.- Le atribuye al consejo regional, entre otras funciones las de: aprobar el reglamento que regule su funcionamiento; aprobar los reglamentos regionales; aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo; modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente; resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del

de los planes de desarrollo de la región, el presupuesto del gobierno regional y la aprobación de la inversión de los recursos provenientes del fondo nacional de desarrollo regional, eso sí, supeditado a las propuestas del representante del gobierno central. Sus miembros o consejeros son elegidos por voto indirecto de los ciudadanos[158], En general, una corporación limitada tanto en sus atribuciones como en la forma de integración, dos asuntos que deben ser reajustados a la hora de fortalecer la descentralización administrativa en Chile.

La provincia, tal como quedó delineada durante la época dictatorial, constituye otro eslabón de la desconcentración; así por ejemplo, el gobernador provincial[159] es el órgano territorialmente desconcentrado del intendente, además, de ser nombrado y removido por el Presidente de la República. Algunos avances se observan en el tema de la administración local radicada, conforme a la letra de la Constitución chilena en la municipalidad, esto es, una corporación autónoma de derecho público, dotada de personería jurídica y patrimonio propio, administrada por un alcalde y un consejo municipal, autoridades elegidas de forma directa.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región; aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre; fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto; dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones; emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado.

158. Los consejeros regionales son elegidos por los concejales comunales de las municipalidades que integran la región, los que a su vez son elegidos directamente por los ciudadanos.

159. Ley Orgánica Constitucional Sobre Administración y Gobierno Regional. Artículo 4°.- El gobernador ejercerá las atribuciones que menciona este artículo informando al intendente de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas. El gobernador tendrá todas las atribuciones que el intendente le delegue y, además, las siguientes que esta ley le confiere directamente: a) Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes; b) Aplicar en la provincia las disposiciones legales sobre extranjería; c) Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes. Estas autorizaciones deberán ser comunicadas a Carabineros de Chile; d)Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley; e) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe; f) Disponer o autorizar el izamiento del pabellón patrio en el territorio de su jurisdicción y permitir el uso de pabellones extranjeros, en los casos que autorice la ley; g) Autorizar la circulación de los vehículos de los servicios públicos creados por ley fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la función administrativa, así como la excepción de uso de disco fiscal, en conformidad con las normas vigentes; h) Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad, el gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrabe su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda; i) Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones propias o delegadas, y j) Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le asignen.

Juan Carlos Ferrada Bórquez realiza un balance crítico sobre el proceso de descentralización territorial en Chile[160]; hace referencia al necesario debilitamiento del excesivo papel del intendente, a pesar de la aparición reciente de un fenómeno nuevo de generación de autoridades regionales denominado "parlamentarización" del aparato público regional[161]; el fortalecimiento del ejecutivo regional, es decir, que los integrantes del consejo sean elegidos de forma directa por los ciudadanos de la circunscripción territorial regional, quienes a su vez deben elegir de su propio seno al presidente de la corporación, de tal forma, que el intendente conservaría solamente lo relacionado con el gobierno interior y la dirección, coordinación y supervigilancia de los servicios públicos nacionales desconcentrados que operen en la región; además, la necesaria transformación del principio de igualdad, característico de los modelo unitarios, asunto sobre el cual se ha evolucionado con la nueva disposición constitucional insertada en el artículo 126 bis (Ley 20.193 del 27 de junio de 2007), que establece como territorios especiales a la Isla de Pascua y el Archipiélago de Juan Fernández e incluso autoriza para que éstas tengan un estatuto especial, conforme a los términos que fije la ley orgánica constitucional; en otras palabras, el inicio de la flexibilización y desuniformización del régimen jurídico de las entidades territoriales; la reorganización del tema competencial regional, el cual debe estar supeditado más al principio de la descentralización que al principio de la desconcentración[162]; y, finalmente, el necesario afianzamiento del proceso de descentralización administrativa, política y fiscal, ya que en la práctica éste sigue condicionado por el Estado centro, hasta el punto de ser identificado como una mera desconcentración radicada fundamentalmente en el aparato administrativo territorial de los ministerios y servicios públicos, además, de las autoridades territoriales determinadas y condicionadas por el centro.

Finalmente, traigo a colación un texto de Esteban Valenzuela Van Treek, quien afirma:

---

160. Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "La experiencia de descentralización chilena: un modelo de desconcentración administrativa con autonomía limitada". *Op. cit.*, p. 88 y ss.

161. Esto es, "que los Senadores y Diputados ejercen una influencia directa en la designación y remoción de las autoridades regionales relevantes, pasando a ser funcionarios de la exclusiva confianza de éstos y no ya del Presidente de la República, como señala el ordenamiento jurídico. Esto si bien permite una mayor identificación de estas autoridades con los liderazgos e intereses de los ciudadanos, desnaturaliza el sistema de gobierno, volviendo opaco e inconsistente el sistema de mando y responsabilidad en el ejercicio de la función pública". Ibíd., p. 84.

162. Sobre este punto, Ferrada Bórquez señala que existe "una desprolija y no sistemática enumeración de funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales que realiza la LOCGAR (Art.16-20), en que se confunden unas y otras, son incoherentes en su formulación y puesta en marcha y su redacción imprecisa impide definir un marco acotado específico de competencias a los Gobiernos Regionales; por otro lado, y complementario con lo anterior, las competencias asignadas son en su gran mayoría —salvo contadas excepciones— compartidas o relacionadas con otros órganos administrativos, sin apenas reconocer funciones exclusivas, lo que contribuye a la inseguridad jurídica acerca de las habilitaciones o títulos legales específicos para intervenir en una materia determinada". Ibíd., p. 87.

> Como se ha visto, Chile tiene una tradición centralista y de presidentes caudillos, que ven la nación homogénea encarnada en un súper poder ejecutivo en la presidencia y el gobierno central, reforzado por la dictadura y su institucionalidad, la que ha sido asumida por la Concertación tanto en el centralismo como en el poco poder parlamentario. El paternalismo –el miedo a dar poder a otros– que se esconde en consideraciones tecnocráticas, encierra un profundo estilo cultural semi autoritario. Es una elite que cree "correcto" pensar "nacionalmente" para convertir los problemas en políticas públicas", hacer adecuada "evaluación social de los proyectos", pero no acepta en su iluminismo que un "otro" tenga poder relevante, ensaye, se equivoque y que los ciudadanos demanden soluciones a otros niveles territoriales[163].

Sin duda, uno de los propósitos es consolidar a Chile como un "Estado unitario descentralizado". En principio, el país austral desechó cualquier idea federal, por considerarla una pesadilla caracterizada por el desorden y el caos; en general, un modelo contradictorio con una historia que da cuenta de un Estado acostumbrado al centralismo, a la férrea jerarquía a veces autoritaria y a la aplicación rigurosa de los modelos de desarrollo surgidos en el seno del capitalismo que han irradiado el tema territorial.

1.3. Un modelo territorial abierto[164]. El caso español

> Puede predicarse de la historia constitucional española del siglo XX, una persistente constante compuesta inicialmente por unos acendrados principios federalistas, para una desembocadura final en una vertiente, meramente autonomista; o si se quiere, la iniciática postulación o previsión de unos parámetros federalizantes para concluir en la modestia de los planteamientos meramente estatutistas, fácil de considerarse como de tono menor frente a la amplitud federalista.
>
> José Manuel Castells[165].

En principio, los Estados federales se consolidan en razón de la fortaleza inicial de sus partes integrantes. Esto es, sus niveles subnacionales poseen, de forma previa al pacto constitucional, una carga histórica, nacional y soberana que les permite, sin mayores sobresaltos, contar y disfrutar de las potestades constitucionales, legislativas, administrativas y judiciales que les

163. Valenzuela Van Treek, Esteban. "Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centro-izquierda paternalista". *Op. cit.*, p. 138.

164. Ver: Tornos Mas, Joaquín. "La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el Sistema Constitucional de Distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. núm. 7 (Octubre 2008), p. 79–106.

165. Castells, José Manuel. "El difícil federalismo". En: Calvo García, M. y Felstiner, William L. (coords.). *Federalismo. Federalism.* Madrid: Dykinson, 2004, p. 171.

son naturales[166]. La misma idea ronda para los Estados que siendo unitarios se transformaron en Estados autonómicos o regionales, si bien es cierto, que sus niveles intermedios de gobierno no cuentan con las potestades preexistentes de las divisiones subnacionales de los Estados federales, también es cierto, que estos llegaron a mayores niveles de descentralización a partir de la fortaleza de sus partes o la petición incansable de alguna de ellas, que incluso rayaron en el tema de la secesión o el fraccionamiento territorial.

En razón de lo anterior, y a manera de hipótesis, se puede afirmar que surgen diversos problemas cuando se funda un Estado federal cuyas partes carecen de las potestades preexistentes anotadas[167]. En otras palabras, ¿cuál será la situación para un Estado que vira de un modelo unitario, caracterizado por la mera descentralización administrativa o la "autonomía de ejecución", a un modelo federal?[168] No obstante, los Estados que cumplieron en su etapa de formación con las características del federalismo integral, esto es, la suma de partes fuertes, soberanas y autónomas a la hora de configurar la unión o el Estado centro, también presentan ajustes permanentes y serios niveles de complejidad.

Dificultades igualmente observadas en los Estados unitarios que presentan aprietos, como los vistos en Francia alrededor de la figura regional y la alteración "aparente" del principio de uniformidad o la complicada situación de las inéditas regiones continentales portuguesas o la existencia de regiones en Chile bajo el predominio de la desconcentración o incluso la lenta configuración del nivel intermedio de gobierno colombiano dado entre la inédita figura regional y el anquilosado departamento.

Así pues, tanto los modelos regionales como los federales y los unitarios cuentan con diversos niveles de complejidad y asimetrías, en razón de la diversidad de sus partes, disparidades que se traducen, en algunas de ellas, como sinónimo de "fuerza" o para otras, como "debilidad". La reivindicación

166. Característica del denominado "federalismo integrativo", o aquél que se construye a partir de la diversidad y la fuerza de sus partes. El objetivo está dado en la cimentación de la unidad mediante un gobierno central que garantice los poderes y la soberanía de las partes preexistentes. Peeters, Patrick. "Federalismo: Una perspectiva comparada. Bélgica se transforma de Estado unitario en Estado Federal". En: Fosssac, Enric y Requejo, Ferran. *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Editorial Trotta, 1999, p. 233 y 234.

167. Denominado por la doctrina "Federalismo "devolucionario" o la construcción de un orden constitucional federal a partir de la preexistencia de un Estado unitario, lo que implica la redistribución de potestades o atribuciones del Estado centro a las divisiones subnacionales. Ibíd., p. 234.

168. El caso belga, bien puede representar a un Estado que siendo unitario asume de forma lenta el modelo territorial federal, en otras palabras, un caso de "federalismo devolucionario". Según Patrick Peeters, dicho federalismo se ha constituido en varias décadas siendo todavía *sui generis* e inacabado para la teoría federal. Por ejemplo, la denominada "cláusula residual" a favor del Estado federal y la escueta enumeración de los poderes legislativos, además, de la inexistencia de Constituciones regionales, a pesar de las asignación de poderes legislativos a estas con la misma categoría legal que las leyes del Parlamento nacional. Ibíd., p. 249 y 250.

de la diversidad y el pluralismo ha dado lugar a la construcción de modelos territoriales más descentralizados, aún en el contexto del Estado unitario[169]. Es aquí, donde afloran los principios de solidaridad, flexibilidad, cooperación e incluso el necesario reconocimiento de la diversidad[170], dada en razón de las disímiles estructuras que presentan los niveles subnacionales a través de sus procesos históricos, políticos, económicos, sociales, culturales, y geográficos. Así, entonces, el reto de los diversos modelos estará cifrado en diseñar reglas para el sostenimiento de la unidad sin menoscabar las diferencias y la pluralidad que aflora en el contexto del Estado moderno, reto que asumió el Estado español bajo la promulgación de la Constitución de 1978.

Tanto España como Italia viraron de un Estado unitario a uno de carácter regional, transformación "aparentemente" menos radical o traumática, "en teoría", que la implementación de un tajo de una estructura federal. Y digo menos traumática en razón de los diversos debates que hoy se suscitan alrededor de estos modelos o estructuras territoriales.

La historia española, estuvo marcada por el centralismo e incluso largos períodos autoritarios o dictatoriales. Una leve referencia federal se encuentra en el siglo XIX bajo el fracaso de la I República Federal, destrozada, como lo señala José Manuel Castells[171], por el fuego cruzado entre el cantonalismo y el carlismo; otra referencia estuvo dada en la obra del catalán Francisco Pi I Margall, titulada *Las nacionalidades* (1877), un "alegato a favor de la federalización española y expresión de un gran respeto, e incluso admiración por las instituciones forales vascas, así como por sus realizaciones administrativas"[172].

En general, una historia que ha virado entre soluciones centralizadoras o descentralizadoras a tono con el grupo político y su perspectiva liberal o moderada del ejercicio del poder[173].

Sin duda, un Estado complejo y *sui generis* compuesto por nacionalidades y regiones, que incluso lograron reivindicar la autonomía por momentos, tal como lo hicieron las comunidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia quienes

169. Pedro Hernández considera que sólo es dable hablar de descentralización dentro del contexto de un Estado Unitario. Hernández, M., Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Op. cit.,* p. 31.

170. Ver: Fossas, Enric. "Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico". En: En: Fossas, Enric y Requejo, Ferran. *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Editorial Trotta, 1999, p. 275-301.

171. Castells, José Manuel. "El difícil federalismo". *Op. cit.*, p. 171.

172. Ibíd., p. 171.

173. García Hernández, Luis y Hernández Sayáns, José Francisco. *España: El Estado Autonómico.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas – Ministerio de la Presidencia, 2005.

plebiscitaron proyectos de estatutos a propósito de la Constitución de 1931[174] y de la configuración del Estado "integral" como una propuesta intermedia entre la unidad y las ideas federales.

Algunos estatutos estuvieron inspirados por idearios federalistas, que al final tuvieron que conformarse con los alcances del Constituyente de 1931 que en aras de la unidad no optó por la tendencia federalizante, pero tampoco se inclinó por un centralismo asfixiante. Así por ejemplo, el Estatuto de Cataluña fue aprobado por la Ley de 15 de septiembre de 1932, definiéndose como una región autónoma del Estado español, con una lengua propia y cooficial, con un control compartido de la educación, los impuestos y el orden público, además, de constituir a la *Generalitat* como el organismo representativo. Por su parte, el Estatuto Vasco fue aprobado hasta el 4 de octubre de 1936, no sin antes haber pasado serias dificultades con los ayuntamientos navarros, lo que llevó finalmente a la conformación del País Vasco entre las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Galicia, a su vez, esperó para la aprobación de su estatuto hasta el 28 de julio de 1936 a pesar de contar con una propuesta federal desde el año de 1931. Sobra resaltar, que otros territorios españoles, para julio de 1936, habían entrado en procesos autonómicos, por ejemplo, el País Valenciano, Aragón, las dos Castilla y León, Andalucía, el Principado de Asturias, Baleares, y Canarias[175].

Propósitos autonomistas declinados a partir de la instauración de la dictadura militar, inspirada, entre otras cosas, por el espíritu unitario y centralista de los nacionalistas. Al final, cuarenta años de administración autoritaria, cuya organización territorial se caracterizó por el uniformismo. Sobre esta época, Luis García Hernández y José Francisco Hernández Sayáns señalan:

> Las sucesivas Leyes de Régimen Local (1945-1953 y texto refundido de 1955) configuran a los Ayuntamientos como entidades naturales, cuyos alcaldes son elegidos gubernamentalmente, siendo a su vez delegado del Gobierno en el municipio. También a su vez los miembros de las Diputaciones Provinciales eran elegidos entre los alcaldes y la presidencia de las mismas la ostentaba el gobernador civil. A mediados de los años sesenta y comienzos de los setenta empezó a apreciarse vestigios claros de protestas sociales, de variada naturaleza, contra el régimen franquista[176].

---

174. Aprobada el 9 de diciembre de 1931 en plena II República. Dicha Constitución constituyó a España en una República democrática, laica, descentralizada y unicameral, además del reconocimiento del sufragio universal, declaración de derechos, creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales y la definición de un Estado "integral".

175. Se sigue a García Hernández, Luis y Hernández Sayáns, José Francisco. *España: El Estado Autonómico. Op. cit.*

176. García Hernández, Luis y Hernández Sayáns, José Francisco. *España: El Estado Autonómico. Op. cit.*, p. 51.

Al superarse la dictadura surgen vientos democráticos que irradian el proceso constituyente, momento aprovechado por las históricas nacionalidades y las diferentes regiones para demandar su constitucional derecho a la autonomía. Diversos sectores y grupos en juego, unos saciados de centralismo e impulsando la creación de un Estado federal, otros, temerosos frente a los posibles fraccionamientos que hubiese podido generar un modelo completamente descentralizado. Ante dichos extremos, nuevamente se ofrece una salida conciliadora que dio lugar a la construcción de un paradigmático modelo territorial.

La tensión sólo era superable mediante la creación de un modelo abierto, esto es, la construcción de una nueva forma de Estado, caracterizada por una descentralización, en concepto de José Manuel Castells, de "menor vuelo"[177], cuyo objetivo principal era el autogobierno de las nacionalidades y las regiones, pero, igualmente, un modelo inspirado en los principios de la indisoluble unidad de la nación, la autonomía y la solidaridad.

Sobre esta decisión, señala José Manuel Castells:

> Quede claro por lo tanto, que el federalismo, como forma republicana de gobierno o la ruptura con las instituciones del pasado inmediato, no contaron prácticamente en los planteamientos de los constituyentes. Otra realidad político-territorial se dibujó y se puso en práctica de inmediato, si bien la Constitución no la bautizó de ningún modo con un nombre determinado[178].

En desarrollo de dicho modelo se diseñó una división político-administrativa que superó la división territorial desconcentrada, que caracterizó al gobierno español, a través de la figura provincial. Es importante recordar que entre 1823 y 1927 se crearon 50 provincias españolas, las cuales actuaron en calidad de órganos de la administración periférica del Estado[179]. La agrupación "libre" y "espontánea" de dichas provincias, conforme a la autorización de los artículos 2º y 143 de la Constitución española, dieron lugar al nacimiento de las denominadas Comunidades Autónomas – CCAA[180]. En general, un proceso llevado a cabo a partir de la unión de las viejas provincias cuyas características históricas, culturales y económicas les fueran comunes, tal como se lee a continuación:

> Artículo 2º. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

177. Castells, José Manuel. "El difícil federalismo". *Op. cit.*, 172.

178. Ibíd., p. 172.

179. Amador, María Carolina y otros. Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales. Bogotá: AECI-URD USAID-GTZ, 2004, p. 30.

180. En adelante CCAA.

> Artículo 143. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos (…).

Quedó, entonces la división territorial establecida en CCAA, provincias y municipios[181]. Surge, aquí, una diferencia entre el modelo regional italiano y el autonómico español, el cual, en su texto constitucional "no indicó cuales son las regiones en que se reparte el Estado, ni las instituye, únicamente se limita a prever el procedimiento[182] a través del cual las colectividades territoriales regionales podían, si así lo deseaban, acceder a la autonomía política y organizarse como Comunidades Autónomas"[183].

Las CCAA gozan, conforme al texto constitucional de autonomía entendida como sinónimo de descentralización política[184]. Aquí se encuentra un rasgo que diferencia esta forma de Estado de la unitaria y la federal. Esto significa, que dichas entidades territoriales cuentan con funciones de dirección, estatutarias, legislativas y administrativas o de ejecución, y participan, si bien moderadamente, en las funciones del Estado centro. Al contrario de lo que sucede en los

181. 17 comunidades autónomas, 52 provincias y 8116 municipios.

182. El Título VIII de la Constitución ofreció diferentes caminos para acceder a la categoría de Comunidad Autonómica. Por un lado, un procedimiento ordinario o de "vía lenta", llevado a cabo en lo términos de los artículos 143.2, 146 y 148.2, los cuales señalan: Art. 143.2: La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas; Art. 146. El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley; Art. 148. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, la Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. Por otro lado, estableció un procedimiento extraordinario o de vía rápida, prescrito en el artículo 151 de la constitución, así: 1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 de artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica(…). En síntesis, se puede señalar que la diferencia entre uno y otro procedimiento estribó en el mayor número de municipios exigidos para impulsar el proceso y el proceso adicional de consulta a la población, mediante la figura del referéndum, para el caso del procedimiento extraordinario. Ver: Girón Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.*, p. 100 y 101.

183. Girón Reguera, Emilia. El Estado autonómico español y el nuevo Estado regional italiano: ¿Hacia un Estado federal?. En: Estupiñán Achury, Liliana y otros. Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – Centro de Investigaciones Socio Jurídica de la Universidad Libre, 2004, p. 17.

184. Por su parte, la autonomía territorial de los entes locales –municipios y provincias– está referida al otorgamiento de la correspondiente personalidad jurídica y las potestades ejecutivas y reglamentarias necesarias para el cumplimiento de sus competencias.

ordenamientos federales, no hacen parte de la segunda cámara[185] y no tienen un papel específico en la reforma constitucional, pero presentan una semejanza en cuanto a la existencia de mecanismos jurisdiccionales centralizados dotados de la función de resolver conflictos de competencia entre entidades autónomas, y entre éstas y el Estado central[186].

El "Estado de las autonomías", presenta cierta complejidad en materia de reparto competencial. La Constitución contiene un listado de competencias exclusivas del Estado (contenidas en el artículo 149.1)[187], un listado de las

185. Diversas críticas, anota Girón Reguera, sobre la figura del Senado Español y su "supuesto" papel de Cámara de Representación Territorial. Entre otros aspectos, el de tener una participación limitada de las Comunidades Autonómicas, esto es, que solo un quinto de los senadores (51 de los 259) son designados por los Parlamentos Regionales, así: un representante por cada Comunidad Autonómica y otro más por cada millón de habitantes, y los restantes son elegidos por sufragio universal en modo análogo al Congreso de los Diputados. Con relación a las competencias, señala la autora, que dicha instancia no tiene un papel decisivo en asuntos que afectan a las regiones, y aunque participando en la función legislativa, su poder de veto es meramente suspensivo y superable por mayoría absoluta e incluso simple por el Congreso. De forma positiva pero insuficiente ha sido la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el año 1994, ente que potenció la función territorial del Senado. Por lo anterior, considera que es urgente una reforma que le proporcione al Senado la verdadera categoría de cámara territorial, que se suprima a las provincias "como circunscripción electoral" por las Comunidades Autónomas, quienes elegirían a los senados por elección directa o de segundo grado a través de las Asambleas autonómicas, además, de a la Cámara de una posición de preferencia respecto al Congreso en la iniciativa, tramitación y decisión final de proyectos y proposiciones de ley de especial incidencia autonómica. GIRÓN REGUERA, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.*, p. 110 y 111.

186. El Tribunal Constitucional está integrado por 12 miembros nombrados por el Rey mediante Real Decreto, a propuesta de las Cámaras que integran las Cortes Generales (4 por el Congreso y 4 por el Senado); del gobierno (2) y del Consejo General del Poder Judicial (2). Al Tribunal se le atribuye la interpretación suprema de la Constitución, la protección de los ciudadanos frente a posibles violaciones de sus derechos y libertades (recurso de amparo), además del enjuiciamiento de leyes estatales y autonómicas mediante recurso o cuestión de inconstitucionalidad. En materia territorial, resuelve los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí. Los enfrentamientos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueden suscitarse por diferentes vías, así: Por una parte, el denominado Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto cuando una invasión competencial proviene de una ley o una norma con rango de ley; en dicho caso, están facultados para interponerlo los gobiernos, los parlamentos de las Comunidades Autónomas, 50 diputados, 50 senadores y el defensor del pueblo, quienes solicitarán al Tribunal la nulidad de la ley; por otra parte, el procedimiento para dirimir conflictos de competencias entre los gobiernos, recayendo sobre alguna norma infralegal. Además, la posibilidad de que el gobierno central le solicite al Tribunal Constitucional examinar si un gobierno autonómico adoptó alguna disposición tanto dentro del marco competencial como en respeto de los principios generales de la Constitución. Y por ultimo, se habla de los conflictos "en defensa de la autonomía local" que pueden interponer los municipios y las provincias frente al Estado o una comunidad autonómica en defensa de su autonomía. Ver: García Hernández, Luis y Hernández Sayáns, José Francisco. *España: El Estado Autonómico. Op. cit.*, p. 75 y 76 y AJA, Eliseo. "El Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución". *Op. cit.*, p. 4309, 4310 y 4311. Igualmente: Fernández Farreres, Germán. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico.* Madrid: Iustel, 2005.

187. Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª) La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. 2ª) Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. 3ª) Relaciones internacionales. 4ª) Defensa y Fuerzas Armadas. 5ª) Administración de Justicia. 6ª) Legislación mercantil, penal y penitenciaria: legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. 7ª) Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. 8ª) Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso,

competencias que pueden asumir las CCAA (artículo 148)[188], además, de otras

las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico civiles relativas a las formas de matrimonio ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial. 9ª) Legislación sobre propiedad intelectual e industrial. 10ª) Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior. 11ª) Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. 12ª) Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial. 13ª) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. 14ª) Hacienda general y Deuda del Estado. 15ª) Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. 16ª) Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos. 17ª) Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. 18ª) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistemas de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. 19ª) Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. 20ª) Marina Mercante y abanderamiento de buques: iluminación de costas y señales marítimas: puertos de interés general; aeropuertos de interés general: control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. 21ª) Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones: tráfico y circulación de vehículos a motor: correos y telecomunicaciones: cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. 22ª) La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad autónoma. y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. 23ª) Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. 24ª) Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. 25ª) Bases del régimen minero y energético. 26ª) Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. 27ª) Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. 28ª) Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. 29ª) Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. 30ª) Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. 31ª) Estadística para fines estatales. 32ª) Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. 2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas. el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atención esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas. 3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso. supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

188. Artículo 148. 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1ª) Organización de sus instituciones de autogobierno. 2ª) Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3ª) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4ª) Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. 5ª) Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6ª) Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7ª) La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8ª) Los montes y aprovechamientos forestales. 9ª) La gestión en materia de protección del

que el Estado puede transferir o delegar a éstas, tal como se observa en su artículo 150[189].

El tema del reparto competencial, presenta en el solo texto constitucional un grado significativo de complejidad; por ejemplo, el artículo 149 da cuenta de tres clases de competencias: competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias concurrentes[190]. Se observan competencias exclusivas que implican tanto atribuciones normativas como ejecutivas sobre una determinada materia en cabeza del Estado, tal como se lee en el tema de las telecomunicaciones, el sistema monetario, la defensa del Estado, las relaciones internacionales, las aduanas, el comercio exterior, etc.; también, se encuentran las competencias compartidas, esto es, cuando el Estado tiene la atribución legislativa, pudiendo asumir las CCAA la correspondiente ejecución; tal es el caso, de la legislación laboral atribuida al Estado, sin perjuicio de su ejecución por parte de los órganos de las comunidades autónomas, y, finalmente, competencias concurrentes, cuyo reparto complejo le reserva al Estado la competencia exclusiva de emitir la legislación básica sobre una materia concreta, permitiendo a las CCAA desarrollar la correspondiente legislación, además de su ejecución, tal como se lee, en temas de planificación general de la actividad económica, sanidad exterior o seguridad social[191].

---

medio ambiente. 10ª) Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma: las aguas minerales y termales. 11ª) La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12ª) Ferias interiores. 13ª) El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. 14ª) La artesanía. 15ª) Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16ª) Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17ª) El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. 18ª) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 19ª) Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20ª) Asistencia social. 21ª) Sanidad e higiene. 22ª) La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

189. Artículo 150.

1. Las Cortes Generales. en materias de competencia estatal. podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar. para sí mismas. normas legislativas en el marco de los principios. bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas Legislativas de las CA. 2. El Estado podrá transferir o delegar en las CA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. 3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

190. Ruiz-Rico, señala que es apreciable el parecido que tienen las categorías competenciales alemanas con las españolas, esto es, competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, a pesar de tratarse de modelo territoriales diferentes, claro está, en el campo teórico. Ruiz-Rico Rico, Gerardo. *Los límites constitucionales del Estado autonómico.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 20.

191. Girón Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.*, p. 104.

Cuatro principios rigen el tema de la distribución de competencias; el primero, denominado principio dispositivo, o la posibilidad de que las Comunidades asuman de forma gradual las competencias; en otras palabras, que puedan asumir de forma libre aquéllas que quieran ejercitar, eso sí, respetando las exclusivas del Estado; el segundo, o la denominada cláusula residual, dada en beneficio del Estado, la cual significa que las competencias no asumidas por los Estatutos de Autonomía podrán ser asumidas por el Estado; el tercero, el principio de prevalencia del Derecho Estatal, lo cual significa que las normas del Estado prevalecen, en caso de conflicto, sobre las de las CCAA, siempre y cuando se trate de asuntos no atribuidos a ellas; y, finalmente, el principio de indisponibilidad de las competencias, esto es, que cada Comunidad debe actuar dentro del rango de competencias asumidas, de lo contrario se produciría una invasión y el correspondiente conflicto competencial[192].

Al final, se trata de un reparto de competencias[193] abierto e incluso indeterminado[194], en razón de que:

> Ninguna competencia resulta, al menos teóricamente, excluida de la posibilidad de ser cedida, con el límite de la unidad indisoluble de la nación española, en la medida que los números 1 y 2 del art. 150 permiten, por medio de una ley estatal, la ampliación extra estatutaria de las competencias autonómicas, sin modificación de los Estatutos de Autonomía. Así el Estado podrá atribuir, a todas o algunas CCAA, la facultad de dictar normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por medio de una ley marco del art. 150.1 CE. Igualmente, puede, a través de las denominadas leyes orgánicas de transferencia o delegación del art. 150.2 CE, transferir a las Comunidades, de forma extra estatutaria, materias de competencia estatal, reservándose formas de control[195].

192. García Hernández, Luis y Hernández Sayáns, José Francisco. *España: El Estado Autonómico. Op. cit.*, p. 65.

193. Sobre la posibilidad de reordenar el reparto territorial del poder a través de los Estatutos de Autonomía, Luis Ortega, anota que dicha idea se basa en la interpretación extensiva del bloque de la constitucionalidad, esto es, creer que los Estatutos "actúan como una norma de integración y coextensión directa de la propia normatividad constitucional" y que constituyen por ello una categoría intermedia entre la Constitución y el resto de las leyes, incluidas las leyes orgánicas. Desde una posición contraria, que coincide con otro importante sector doctrinal, señala "que no es posible construir una categoría según la cual, la colaboración normativa que realizan los Estatutos para determinar el ámbito competencia de las CCAA, implica el ejercicio de una potestad normativa jerarquizada al resto de las leyes, sino que, sólo es posible distinguir dos planos básicos, el del legislador constituyente y el de legislador constituido, distinguiéndose la labor de este último en función del principio de competencia, sin que exista en su ámbito una jerarquización de sus productos normativos". Ortega, Luis. *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria.* Navarra: Thomson Civitas, 2005, p. 60 y ss.

194. Ver: Tornos Mas, Joaquín. "La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el Sistema Constitucional de Distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Op. cit.*, p. 99 y ss.

195. Girón Reguera, Emilia. "La descentralización territorial en Europa". *Op. cit.*, p. 106 y 107.

Con los principios y la arquitectura territorial anotada, se ha desarrollado el Estado de las autonomías en tres etapas, deslindadas por Eliseo Aja[196], así:

La primera de 1979 a 1983. En dicha etapa se aprueban los 17 Estatutos de Autonomía y el Tribunal Constitucional emite las sentencias fundacionales que fijaron los mecanismos de distribución de competencias a través del denominado bloque de constitucionalidad, la formulación de grandes categorías competenciales, la reafirmación del carácter político de la autonomía y la naturaleza constitucional derivada de los Estatutos[197]. También se caracterizó por la organización homogénea del gobierno de todas las comunidades[198], a raíz de los "acuerdos autonómicos" con el PSOE en el verano de 1981. Así, todas ellas adoptan, con diferentes nombres, el esquema organizativo previsto en el artículo 152, esto es, asamblea, consejo de gobierno, presidente y tribunal de justicia. Igualmente, se llevan a cabo las primeras elecciones de parlamentos regionales y el nombramiento de los gobiernos regionales propios[199].

Los estatutos, por su parte representan la carta puebla o la carta de navegación de la descentralización de las regiones en España, es decir, su norma institucional básica. Mediante ellos, se crearon, organizaron y asumieron competencias las CCAA. En general, una norma jurídica, que además de establecer las condiciones de funcionamiento de la región, forman parte del ordenamiento jurídico estatal, en tanto son aprobados por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Por lo mismo, están sometidos a la Constitución y al correspondiente control de constitucionalidad, además y conforme al sistema

196. Aja, Eliseo. "El Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución". *Op. cit.*, p. 4288 y ss.

197. A propósito de la Sentencia 76/1983, que declaró la inconstitucionalidad en su mayor parte de la LOAPA o Ley orgánica y de armonización del proceso autonómico.

198. Cada CCAA tiene una Asamblea Legislativa (poder legislativo) y un Gobierno Autonómico (poder ejecutivo). No tienen poder judicial propio a pesar de la existencia de un Tribunal Superior de Justicia, que culmina la organización judicial nacional en la CCAA. La Asamblea es unicameral, elegida directamente por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional, dicta las leyes de obligado cumplimiento las cuales son juzgadas por el Tribunal Constitucional, ejerce el control sobre el correspondiente gobierno autonómico, aprueba el presupuesto autonómico y tiene iniciativa legislativa frente a las Cortes. El Consejo Regional es el órgano ejecutivo de la CCAA, liderado por el Presidente de la comunidad, quien es nombrado por el Parlamento, de su seno, mediante el denominado "voto de investidura". El Presidente es representante supremo de la Comunidad, representante ordinario del Estado en la CCAA y Jefe del Consejo de Gobierno o Consejo Regional. Los miembros del Consejo Regional son nombrados y separados por parte del Presidente de la Comunidad. Dicho organismo responde políticamente, bajo la lógica parlamentaria, ante la Asamblea mediante la moción de cesura y la cuestión de confianza. Como órgano ejecutivo cumple las competencias que le asignan los estatutos y las leyes. Por su parte, el control de la actividad autonómica está a cargo del Tribunal Constitucional; el gobierno (para el ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150, la jurisdicción contencioso administrativa (para la administración autónoma y sus normas reglamentarias), y por el Tribunal de Cuentas, el económico y el presupuestario.

199. Aja, Eliseo. "El Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución". *Op. cit.*, p. 4291, 4292 y 4293.

de fuentes, sirven de parámetro de constitucionalidad de otras normas del Estado y de las CCAA[200].

La formulación de los estatutos y la asunción de competencias fue un asunto complejo. Inicialmente, las regiones presentaron diversos techos competenciales, unas por la "vía lenta", esto es, mediante la invocación del art. 143 de la Constitución, y otras, por la "vía rápida o extraordinaria", tal como sucedió, entre otras, por las CCAA que plebiscitaron sus estatutos entre 1931 y 1936, esto es, Cataluña, País Vasco y Galicia, quienes desde el primer momento abarcaron todas las competencias posibles. Para 1983, 7 CCAA con el máximo techo competencial: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra y las otras 10 careciendo, por ejemplo, de poder legislativo en competencias concurrentes relacionadas, entre otros asuntos, con la educación y la sanidad Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Castilla-León, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Baleares.

La segunda etapa se ubica entre 1984 y 1992. Se caracteriza por la aprobación de numerosas leyes que fortalecen el traspaso competencial, especialmente, como lo señala Eliseo Aja[201], en beneficio de las CCAA de mayor nivel competencial, entre otras: la Ley de Reforma Universitaria del año de 1983, el desarrollo de la iniciativa legislativa popular del año 1984, la Ley Orgánica Electoral General, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación. Se identifica también, por la proliferación de conflictos de competencias que llevaron al borde del colapso al Tribunal Constitucional, encargado de la pacificación ante las numerosas invasiones del Estado, la falta de acuerdo entre éste y las CCAA o los conflictos de las regiones entre sí. Igualmente, y luego de cumplido el plazo de cinco años que señala el artículo 148.2, las 10 CCAA de menor nivel competencial, plantearon el tema de la ampliación de competencias. En general, surgen diversas críticas sobre el modelo, por ejemplo, el tema del senado, su integración y función dentro del Estado autonómico, la participación de las comunidades en las decisiones comunitarias o los traspasos pendientes reclamados por Cataluña y el País Vasco, varios de ellos aún latentes en el Estado de las autonomías.

La tercera, de 1992 a 2001. Se caracteriza por la firma de los nuevos pactos autonómicos en la búsqueda de la nivelación de competencias; la modificación parcial del reglamento del Senado, mediante el cual se creó la Comisión General de las CCAA, el impulsó de la participación de las CCAA en el tema comunitario, a través de la formación de una Conferencia para asuntos relacionados con las

200. Pérez Tremps, Pablo. "Principios Generales de la Organización Territorial del Estado". En: López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado.* 5ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, p. 295-323.

201. Aja, Eliseo. "El Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución". *Op. cit.*, p. 4292 y 4293.

Comunidades Europeas –CARSE–, la regulación de las técnicas de colaboración autonómica y el mejoramiento de los ingresos en el sistema de financiación.

Se presenta una reducción significativa de conflictos competenciales. Por otra parte, el Tribunal Constitucional emitió jurisprudencia importante en materia de subvenciones o "la necesidad de que el Estado traslade a las CCAA las subvenciones en los campos en que no posee competencia material (STC 13/1992), o la limitación de las función competencial de la cláusula de supletoriedad (STC 61/1996) que impide al Estado fundarse en ella para elaborar nuevas leyes"[202].

Al final y como señala Gerardo Ruiz-Rico Rico[203], también se trata de una etapa en donde se radicalizan las posiciones en torno del modelo autonómico: ¿Federalismo? ¿Estado unitario? ¿Secesión? En general, culmina el siglo con una profundización del conflicto vasco y la crítica mordaz de los partidos nacionalistas.

Conflictos que persisten en la primera década del siglo XXI tanto desde el punto de vista jurídico como desde el campo doctrinal. José Manuel Castells (2004), por ejemplo, refleja en los siguientes párrafos una posición extrema del debate:

> No han faltado autores de peso, que han defendido la existencia de una cierta asimilación entre el Estado autonómico alumbrado por la Constitución de 1978 y el propio Estado federal, según aparece conformado en otras realidades políticas. Así Francesc de Carreras (1996 p. 26) señala que "nadie pone en duda, que peculiaridades aparte, nuestro Estado de formar parte de la gran familia de los Estados federales (Sic)". En igual dirección Eliseo Aja (1999) afirmaba que este Estado autonómico podía considerarse como un Estado federal. Incluso se llega a mencionar la realidad de un "federalismo anónimo" inscrito en la Constitución española (Bartolomé Clavero Pág. 30) si bien ese constitucionalismo español "solapa el federalismo porque le repugna[204].
>
> Parece difícil de negar que el poder político español está retornando, de forma ostensible, a unos orígenes de centro-periferia, tal como se perfilaron en los dos pasados siglos, especialmente en las sucesivas época autoritarias. La afirmación de cierto "intelectual", "cuando el centro va bien, España va bien….cuando la periferia va bien, España va mal", es reveladora de esta concepción consistente en que la acumulación de poder político, económico, financiero y mediático en manos exclusivas y excluyentes de las instancias centrales, presupone un correlato

202. Ibíd., p. 4295.

203. Ruiz-Rico Rico, Gerardo. *Los límites constitucionales del Estado autonómico. Op. cit.*

204. Castells, José Manuel. "El difícil federalismo". *Op. cit.*, p. 173.

> apropiado a una acertada dirección política de gobierno y administración. Posición ciertamente discutible[205].

Por su parte Eliseo Aja (2006) en el otro extremo, señala:

> España era hace veinticinco años el Estado más centralista de Europa, sin ninguna duda, y actualmente se encuentra entre los más descentralizados, también sin duda. El poder político de las CCAA puede compararse perfectamente con el que poseen los Estados miembros de una federación, como por ejemplo, los Länder alemanes o austríacos, y desde luego, es muy superior al que tienen las regiones de otros Estados considerados descentralizados[206].

José Manuel Castells también concibe al federalismo como un modelo apropiado para España; en principio, un federalismo asimétrico. Sin embargo, considera que dicho norte aún está lejano, en tanto observa severas diferencias entre un Estado federal y el Estado de las autonomías. Señala que en el federalismo español prima el Estado centro en materia de formulación de políticas; en general, un aspecto sostenido por la marcada tendencia conservadora de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por ello, a este escritor le asusta la idea de pensar que el modelo autonómico esté prácticamente finalizado, en tanto considera que apenas comienza el proceso de descentralización, caso especial el tema de distribución de competencias de las Comunidades hacia los entes locales. Por si fuera poco, anota que se asiste a una apropiación patrimonialista de los órganos constitucionales por parte de los dos partidos políticos mayoritarios. En general, apunta que se trata de una Administración General del Estado que no ha dejado de crecer en forma cuantitativa desde 1975, además de mantenerse, en la práctica, intocada la auténtica estructura de la Administración central, incluida su vertiente periférica a nivel de las CCAA. Finaliza señalando que existe una sacralización normativa propia del conservadurismo de varias figuras centralistas, entre otras, la marcada timidez frente a una reforma del Senado cuya base electoral es provincial y funciona como un simple ente gregario del Congreso de los diputados. Por último, un sistema en donde el interés general lo detenta el poder central, estando los demás en la categoría de menores, limitados territorialmente y supeditados al centro[207].

En el extremo, ubico el balance elaborado por Eliseo Aja (2006)[208], sobre los veinticinco años del modelo territorial español. Compara los rasgos de los Estados federales europeos con el modelo de las autonomías, concluyendo que

205. Ibid., p. 177.

206. Aja, Eliseo. "El Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución". *Op. cit.*, p. 4286.

207. Castells, José Manuel. "El difícil federalismo". *Op. cit.*, p. 151 y ss.

208. Aja, Eliseo. "El Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución". *Op. cit.*, p. 4285 y ss.

este último supera en descentralización a varios estados federales europeos, entre otros Bélgica y Austria. Encuentra entre el federalismo europeo y el modelo de autonomías: (i) coincidencias en el tema de la garantía constitucional de la autonomía, reforzada para el caso español por una Constitución rígida que hace prácticamente imposible la reforma del título referido a la organización territorial; (ii) similitudes entre las constituciones estatales de un Estado federal y los Estatutos de autonomía como norma constitucional derivada. Por su puesto, reconociendo las diferencias procedimentales para su creación, pero su equivalencia en materia de funciones y del papel que cumplen estos instrumentos jurídicos en ambas formas de Estado[209]; (iii) coincidencia en el tema de las instituciones básicas de las CA con las instituciones de los estados federados, esto es, instituciones representativas propias, exceptuando el tema jurisdiccional, que en criterio de Eliseo Aja, no alcanza en los Estados federales europeos las características propias de esta potestad asumida por el nivel intermedio de gobierno en el Estado federal norteamericano; (iv) similitud en el tratamiento constitucional de las listas competenciales (exclusivas del Estado y de las CA, concurrentes y compartidas)[210], a pesar de existir una remisión para el caso español, a los Estatutos de Autonomía. Según Eliseo Aja, el Estado central español asume las mismas competencias que ostenta el nivel central en cualquier Estado federado, agregando que muy a tono con los federalismos europeos, en España las competencias más importantes no son las exclusivas sino las concurrentes, en desarrollo del principio moderno de cooperación; (v) similitudes en materia de resolución de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas por parte de un Tribunal Constitucional[211]; (vi) que las dos formas de Estado acuden a la financiación mixta que implica que los niveles subnacionales cuentan con diferentes ingresos, sistema de transferencias, límites de endeudamiento y la existencia de fondos de solidaridad o reequilibro[212]; (vii) que tanto el federal como el autonómico requieren severos ajustes en materia

209. Las Constituciones nacen por la simple voluntad de los Estados miembros, y, por lo tanto, no requieren de la aprobación del Parlamento o Legislativo central; eso sí, están subordinadas a la Constitución federal, en tanto que los Estatutos requieren de una "voluntad consensuada", que va desde la aprobación de la propia comunidad autonómica a través del Parlamento e incluso, adicionalmente, un referéndum, como es el caso del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía; adicionalmente la correspondiente aprobación por parte de las Cortes Generales, mediante el procedimiento de una ley especial orgánica.

210. Concurrentes, cuanto el Estado proporciona la ley básica y las divisiones subnacionales aprueban las leyes de desarrollo, además de las correspondientes potestades reglamentarias y de ejecución. Compartidas, cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución al nivel intermedio de gobierno.

211. Un órgano jurisdiccional que ha aportado de manera significativa al fortalecimiento del autogobierno de las Comunidades Autónomas, la integración de éstas en la Comunidad Europea, la ponderación entre los principios de autonomía y unidad, y, en general, el establecimiento a través de la jurisprudencia de límites para la intervención del Estado centro con relación a las regiones y de estas entre sí. Una actividad que como todo proceso, ha sido objeto de críticas, especialmente en los últimos años por el retraso en la resolución de los expedientes o por las diversas posiciones políticas existentes en torno a mayores grados de descentralización.

212. En general, un modelo que en la práctica presenta aún dependencia económica del Estado centro, sólo superable a partir de una reforma considerable del modelo de financiación. Además, de los hechos

de relaciones entre las divisiones subnacionales y entre éstas y el Estado; para el caso español, por ejemplo, reforzar los mecanismos de colaboración entre las comunidades autonómicas, reconstruir el principio de "lealtad autonómica" bastante criticado por los políticos, propender a la existencia de instituciones que promuevan el encuentro de las regiones y una reforma a la figura del Senado, con miras a convertirlo en una verdadera cámara territorial, a tono con los modelos federales; por último, (viii) que considera que todos los Estados miembros de la Unión Europea, independientemente del modelo territorial que ostenten, enfrentan retos alrededor del derecho comunitario[213] y de la superación de la tradicional división entre derecho interno y derecho internacional; así entonces, es común que en la Unión Europea las tareas frente al derecho comunitario sean repartidas entre el Estado y las regiones[214], conforme a que las directivas o reglamentos afecten sus competencias[215].

Varias propuestas[216] se observan al finalizar la primera década del siglo XXI en torno al Estado de las autonomías, por ejemplo, la eliminación del principio dispositivo, que ha permitido que el Estado funcione "a la carta"[217], es decir, asumiendo y rechazando competencias conforme a los caprichos o conveniencias de los gobiernos de turno, el mejoramiento del sistema de financiación autonómica, la articulación del procedimiento de participación de las CCAA en el sistema institucional de la unión europea[218], el fortalecimiento de

diferenciales, que en materia económica presentan las comunidades Vasca y de Navarra, rotundamente disímiles del régimen general de las otras quince comunidades.

213. Ver: Cienfuegos Mateo, Manuel. "Comunidades Autónomas, Tribunales de la Unión Europea y Responsabilidad por el incumplimiento Autonómico del Derecho Comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente". En: *Revista d´Estudis Autonòmics i Federals.* núm. 5, 2007, p. 39-97.

214. Ver: Ordóñez Solís, David. "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los Nuevos Estatutos". En: *Revista d´Estudis Autonòmics i Federals.* núm. 4, 2007, p. 69-128.

215. Otro aspecto, es el relacionado con la participación que tienen las divisiones subnacionales en el Comité de las regiones, un ente consultivo, creado por el Tratado de Maastricht: así, por ejemplo, España participa con 17 miembros representantes de las Comunidades Autónomas y 4 en representación de los ayuntamientos. Por último el establecimiento de oficinas propias en Bruselas por parte de las Comunidades Autónomas.

216. Ver: Rojo Salgado, Argimiro. "La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español". En: *Revista de Estudios Políticos del CEPC* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales). (2005, enero-marzo), núm. 127, p. 238 y 239.

217. Expresión utilizada por Rojo Salgado, Ibíd., p. 239.

218. Sobre el tema de las regiones y su papel en el contexto de la Unión Europea, Aguilera de Prat, anota: "En Alemania y Bélgica las regiones tienen el máximo protagonismo a la hora de suscribir acuerdos transfronterizos, ser siempre consultadas por los gobiernos centrales en todo tipo de asuntos de su interés y, en particular, coparticipar en las instituciones comunitarias. Un segundo grupo, con ciertas limitaciones impuestas por los Estados, está conformado por España y el Reino Unido, entre otros factores por el mayor grado de indefinición constitucional sobre el nivel de participación regional en los asuntos comunitarios. En Italia, salvo las regiones especiales, son muy escasas las participaciones regionales en asuntos comunitarios y casi todas de tipo consultivo (la reforma regional de 2001 ha hecho más confusa la cuestión). Por último, en Francia el regionalismo ha sido fruto de una decisión central para reorganizar la Administración, de ahí la irrelevancia comunitaria de sus regiones, al igual –por cierto- que en Polonia. En materia de ejecución de las políticas europeas en Alemania y Bélgica se da la máxima intervención regional, intermedia en España y el

la autonomía de los poderes locales, la incorporación al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo y al Consejo General del poder Judicial de magistrados designados por las CCAA, la delimitación y definición de criterios flexibles para aquellas competencias objeto de transferencias o delegación conforme al artículo 150.2 de la Constitución y la facilitación de la comunicación cultural de las CCAA.

Por otra parte, la denominada figura de los "hechos diferenciales", esto es, una institución que reivindica características propias de las CCAA (lengua propia, financiación particular, derechos civiles especiales, etc.), también es objeto de molestia, en tanto, ha sido considerada como contradictoria de los principios de igualdad y homogeneidad que caracterizan incluso a los miembros de los Estados federados, a tal punto, que se plantea la construcción de un federalismo cooperativo, simétrico y ejecutivo[219] que fortalezca las relaciones intergubernamentales y la redistribución equitativa de la riqueza.

Para finalizar, observo que el modelo español está atravesando dos procesos; por un lado, un grado de descentralización que lo equipara como ya se ha demostrado con el modelo federal, y, por otro, una tensión profunda suscitada por los partidos nacionalistas que impulsaron dicha forma de Estado en el proceso constituyente de 1978, hoy reclamando la confederación[220], la soberanía e incluso la independencia de España[221]. Posiciones que han enervado y radicalizado a los demás partidos y regiones que acogieron el modelo español diseñado conforme el pacto de 1978.

Reino Unido, más bien baja en Italia y mínima en Francia y Polonia. No es casual, por tanto, que el modelo de referencia al que aspiran las regiones más politizadas sea el de Alemania y – en menor medida – Bélgica; pero esta reivindicación suscita controversias interpartidistas considerables en los otros países". Aguilera De Prat, Cesáreo R. "De la "Europa de las Regiones" a la Europa con las Regiones". En: *Revista d´Estudis Autonómis i Federals*, núm. 2 (any 2006), p. 67.

219. Rojo Salgado, Argimiro. "La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español", *Op. cit.*, p. 238.

220. Como lo señala Luis Moreno: "Los nacionalismos democráticos y mayoritarios en Cataluña, Galicia y País Vasco han coordinado sus reclamos de mayor soberanía política, y en el caso vasco se ha planteado directamente un cambio constitucional que promueva para Euskadi un estatus de nación libre asociada (El 27 de septiembre de 2002, el *lehendakari*, Juan José Ibarretxe presentó en el Parlamento vasco su propuesta de "libre asociación" de Euskadi con España y de "nación asociada" en Europa. El Presidente vasco reclamaba un poder judicial vasco autónomo en el que se agotasen todas las instancias de apelación. El plan, tras un año de consulta con fuerzas políticas y sociales, sería sometido eventualmente a referéndum entre los vascos aunque el Estado español no lo aceptase). Si han dejado patente su capacidad de iniciativa y su activo político necesario para cualquier desarrollo futuro del proceso de federalización y de la gobernación general de España". Moreno, Luis. "La federalización autonómica". En: Chust, M. (edit.). *Federalismo y cuestión federal en España.* Castellon: Universidad Jaume, 2004, p. 247 y 248.

221. Rojo Salgado, anota que dicha posición rompe de manera unilateral las reglas del juego del pacto constitucional de 1978. Aquellas comunidades que se autoproclamaron como regiones hoy dicen ser nacionalistas y preferir la forma federal a la regional, a tal punto que el Estado de la autonomías ha desembocado en una "revalorización desorbitada de lo particular", una crisis abierta del modelo unitario, en general, una España "diluida", "parcelada", "atomizada" "invertebrada" en donde el pasado y el futuro común se difuminan. Rojo Salgado, *Op. cit.*, p. 237.

1.4. Federalismos unitarios: constitución paradigmática y nuevos federalismos

> El concepto de federalismo aparece hoy como una categoría un tanto difusa, al menos en lo que se refiere a reconocer con claridad sus rasgos diferenciables con el regionalismo (o el sistema autonómico). La pluralidad de nominaciones que se añaden con frecuencia a las categorías tradicionales (dual o *cooperative federalism*) no hacen sino confirmar las dificultades para una correcta delimitación conceptual (*creative federalism, extensive federalism, new federalism).*
>
> (…) Es más probable que la tendencia más marcada contemporánea sea aquella que apunta hacia la "hibridación" o "clonación" de los modelos. Por ello sospechamos que empieza a no tener sentido el esfuerzo de la dogmática por simplificar bajos estrictos *standard* teóricos realidades político-constitucionales que comparten, al final, su adscripción a ese fenómeno generalizado, al que Häberle ha bautizado como "regionalismo" y del que se dice es un "principio estructural naciente del Estado Constitucional[222].

La Constitución de Filadelfia de 1787 es un hito para la Teoría del Estado, en tanto creó la forma de gobierno presidencial y acomodó la fortaleza de sus partes en un todo denominado "federalismo". Una fórmula mágica que le ha permitido a Estados Unidos, subsistir en medio de las diferencias, en no menos de doscientos años. Un pacto que "lejos de significar la abolición de los gobiernos de los estados miembros, los convirtió en partes constituyentes de la soberanía nacional"[223] ¿Pero cuál fue la fórmula del pacto? ¿Por qué se habla hoy de varias clases de federalismos e incluso del federalismo unitario?

El pacto se caracterizó por la construcción de una Constitución escrita que recreó la teoría de la división del poder, cifrada en un legislativo, un ejecutivo y un poder judicial, bajo el respeto de las estructuras de poder ya preexistentes en las partes. Una Constitución estratégica para efectos de la paz, la guerra, el comercio, asuntos debidamente tasados y limitados en beneficio de las exorbitantes competencias de sus divisiones subnacionales; así, todo aquello no enumerado en el texto político, a manera de cláusula residual se concibió en beneficio de las partes. Igualmente, un orden constitucional que concibió la existencia de una cámara legislativa integrada por representantes de los Estados y un Tribunal Constitucional para la resolución de conflictos, "titular

222. Ruiz-Rico Rico, Gerardo. *Los límites constitucionales del Estado autonómico. Op. cit.*, 25 y 26.

223. Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John. *El Federalista. Los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución Norteamericana.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 35.

del derecho de declarar *ultra vires* las decisiones que no respeten los principios de separación y de autonomía"[224].

El éxito del modelo ha estado radicado en la fórmula que lo vio nacer, esto es, un pacto entre iguales competentes tanto para crear la Constitución como también para reformarla. Sin duda, una fórmula audaz, pero que no por ello dejó de despertar inquietudes y recelos. Por ello, Alexander Hamilton en el texto clásico *El federalista*, respondió una y otra vez a la necesidad imperiosa de organizarse como un Estado federal y superar la etapa confederal (1778-1787), dado que bajo este esquema preveía futuras divisiones, celos e inequidades que darían al traste con la construcción del Estado norteamericano. Decía Alexander Hamilton "es necesario que un hombre se halle muy absorto en especulaciones utópicas para poner en duda que si los Estados estuvieran completamente separados o sólo unidos en confederaciones parciales, las subdivisiones en que podrían partirse, contenderían frecuente y violentamente unas con otras"[225].

Por ello, el federalismo norteamericano se origina a partir de la unión de Estados independientes y soberanos, proceso denominado por la doctrina *bottom-up process*[226], en contravía de la construcción de federalismos a partir de la fragmentación de un Estado unitario, denominado *top-down.* En el origen del pacto bien puede cifrarse parte del éxito de la Constitución modelo; en otras palabras, para Colombia el federalismo representó, a comienzos del siglo XIX, vientos de reconquista y sentimientos de vulneración; para los anglo-americanos, dicha opción significó el logro de la independencia y la fundación de un imperio.

A partir del federalismo norteamericano se construyen las diversas denominaciones de federalismo. Del federalismo dual, como se ha llamado al modelo territorial original de los Estados Unidos, –caracterizado por una plena y clara división entre las tareas desarrolladas por el Estado federal y los estados federados–, al denominado federalismo de cooperación, cuyo rasgo es la "colaboración" entre el nivel central y el nivel subnacional, un rasgo que al degenerarse implica la considerable injerencia del centro en los asuntos de la periferia, o un bloqueo de la periferia frente a las tareas del centro.

Sobre esta transformación, Gerardo Ruiz-Rico Rico, anota:

> El tránsito del *dual federalism* al *cooperative federalism* ha sido posible gracias a construcciones jurisprudenciales como la elaborada por el Tribunal Supremo

224. Croisat, Maurice. *El federalismo en las democracias contemporáneas. Op. cit.*, p. 32.

225. Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John. *El Federalista*. *Op. cit.*, p. 19.

226. Michael, Lothar. "El Estado federal experimental" (Trad.). En: *ReDCE,* núm. 6, (2006, julio-diciembre), p. 16.

> norteamericano a través de su doctrina de los *implied powers*. En ella se resume la necesidad de ampliar la esfera de competencias del poder central, más allá de la tasada enumeración de potestades que le atribuye la Constitución Federal, y la existencia en consecuencia de amplios ámbitos concurrenciales entre Federación y Estados. De hecho, sin esa concepción flexible y abierta de la estructura de división de competencias formalizada en la norma fundamental difícilmente el modelo federal hubiera podido hacer frente a la asunción de los compromisos sociales de un *New Deal*[227].

El federalismo de cooperación también se caracteriza, porque el Estado generalmente dicta las normas base o marco, quedando los estados miembros con la atribución de adaptarlas e incluso ejecutarlas. Si el estado miembro se dedica meramente a la ejecución, el federalismo asume la alocución de "federalismo de ejecución".

En materia de reparto competencial, surgen diferencias entre los sistemas; así, para el caso norteamericano, la distribución se caracteriza por una relación restringida, limitada y basada en el texto constitucional de competencias radicadas en la federación y una cláusula residual en favor de los estados federales o divisiones subnacionales. Significa esto que a la federación le corresponde garantizar la seguridad, la paz y la pervivencia de la unión, en beneficio de las vastas competencias de las partes miembros. Por su parte, para el federalismo de cooperación es común la relación de sendas listas de distribución competencial, esto es, competencias exclusivas tanto de la Federación como de los Estados miembros y sendos listados de competencias concurrentes.

En el tema jurisdiccional, también se suscitan diferencias. Por ejemplo, para el federalismo cooperativo alemán dicha potestad es básicamente materia de los *Länder,* "sólo hay cinco tribunales federales y el Tribunal Constitucional Federal como el llamado "guardián de la Constitución"[228], sin embargo, el federalismo europeo se caracteriza por la existencia de una sola jerarquía de tribunales contrariamente a la organización de la justicia en los Estados unidos[229].

El federalismo también se caracteriza por la existencia de dos cámaras. Para el caso norteamericano –*federalismo dual*– la participación de los estados está dada en la Cámara federal o senado, en donde éstos poseen el mismo derecho de voto, con independencia de su tamaño. Los representantes estatales son elegidos directamente por el pueblo conforme al texto de la enmienda XVII de 1913 y forman parte del poder legislativo[230]. En Alemania –a manera

227. Ruiz-Rico Rico, Gerardo. *Los límites constitucionales del Estado autonómico. Op cit.*, p. 21.

228. Häberle, Peter. "El federalismo y el regionalismo: Una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias Alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español". *Op. cit.*, p. 14.

229. López Guerra, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional. Op. cit.*, p. 87.

230. Michael, Lothar. "El Estado federal experimental". *Op. cit.*, p. 23.

de ejemplo de federalismo de cooperación–, existen al igual que en Estados Unidos dos cámaras, el *Bundestag*, la cual representa los intereses federales, y el *Bundesrat*, donde participan los gobiernos de cada uno de los dieciséis estados miembros o *Länder*. A diferencia del modelo norteamericano, la ponderación de votos se da según el tamaño de los estados miembros o *Länder.* En cuanto a la designación, en tanto para los norteamericanos procede la elección directa, para los alemanes la designación la realiza el gobierno de la división subnacional, "es decir, representantes del ejecutivo, de modo que los votos de un *Land* únicamente pueden ser emitidos en bloque o sometidos a indicaciones del ejecutivo del *Land*[231].

Paloma Biglino Campos[232], explica las diferencias entre el federalismo norteamericano y las diversas versiones de federalismo europeo, a partir de la irrupción tardía de dicho modelo en el viejo continente, de forma contraria a la extraordinaria influencia del pensamiento político francés, caracterizada por el centralismo, además de la imagen poco afortunada que tuvo la guerra de secesión norteamericana (1861-1865) en Europa y a la identificación que tuvo el federalismo, para los dirigentes políticos del siglo XIX, con las teorías de la soberanía popular. A pesar de ello, Europa construye el Estado liberal, eso sí, sin desprenderse del pasado, una mixtura entre monarquía, nobleza y principios liberales, en donde el federalismo asumió un peso en la historia, ligado a la reivindicación de la diversidad, la pluralidad y los nacionalismos.

Por ello, se encuentran diversas versiones de federalismo en Europa. Tres de ellos son paradigmáticos a la hora de entender las innumerables posibilidades de construcción federal. Señala Peter Häberle:

> Los modelos se mezclan y cambian, de ahí que utilice el término "metamorfosis" del federalismo. Así por ejemplo, al comparar los tres países de habla germana, Suiza sería el país con un federalismo más fuerte, Austria[233] la de carácter más unitario y Alemania se encontraría en la mitad del camino. (…) En resumen, el Estado federal depende de cómo se pueda en el tiempo y en el espacio lograr un balance entre la imprescindible homogeneidad (unidad) y la pluralidad óptima (diferencia y pluralidad)[234].

Un mero acercamiento a la historia del federalismo alemán, me permitió comprender las diversas expresiones que se le endilgan a esta forma de Estado;

231. Ibíd., p. 23.

232. Biglino Campos, Paloma. *Federalismo de integración y de devolución: El debate sobre la competencia.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 105 y ss.

233. Con relación al federalismo unitario austríaco ver: Cueto Nogueras, Carlos de. "La organización del Estado Austríaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?". En: *Revista de Estudios Regionales*, No 60, 2001, p. 111-129.

234. Häberle, Peter "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales". *Op. cit.*, p. 178.

igualmente, desmitificar la afirmación que señala que los máximos niveles de descentralización, por lo menos en teoría, corresponden a la forma de Estado federal.

En general, se señala como punto de partida, para el modelo federal alemán, la Federación de Alemania del Norte de 1867, cuya forma territorial fue reafirmada por las Constituciones de Bismarck (1871) y de Weimar (1919). Por supuesto, sin desconocer la preexistencia material de estructuras federales, como la Federación Alemana de 1815/1820 y, en la Edad Media, la existencia de muchos principados, ciudades y obispados[235]. Pero sin duda, fue la Constitución de 1949[236] la que consagró en forma definitiva el Estado federal alemán, hecho consolidado con la unificación propiciada en 1990.

Sobre la construcción federal alemana, Fernando Domínguez García, apunta que dicho modelo[237]:

> Nace de un proceso de integración que sigue los parámetros federales excepto en el paréntesis nazi. Es muy difícil concretar el momento en que se puede comenzar a calificar a Alemania como un Estado compuesto puesto que depende de qué calificación jurídica se otorgue a la Confederación de Alemania del Norte, aunque es pacífico que el Segundo Reich era una estructura federal donde los Estados conservaban gran parte de su autonomía. A partir de ese momento se puede realizar una comparación del grado de autonomía política de los futuros Länder, que partiría de una posición fuerte, para pasar en la República de Weimar a una situación mucho más lánguida, y luego volver a un escenario más confortable en el seno de la República Federal de Alemania (aunque sin los privilegios ni las atribuciones del Segundo Reich), que se ha tenido que ir modificando a causa del proceso de integración europea[238].

Para la década de los años sesenta del siglo XX surge una frase que representa el nivel de desarrollo del federalismo alemán. Se lee: "El Estado federal alemán contemporáneo es, en principio, salvo ciertas limitaciones, "un Estado federal unitario", una idea que simboliza el predominio del centro frente a la mermada

---

235. Häberle, Peter. "El federalismo y el regionalismo: Una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias Alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español". *Op. cit.*, p. 13.

236. Arroyo Gil afirma que los gobernadores militares de las potencias de ocupación, esto es, Unión Soviética, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, incidieron en los trabajos preparatorios de la Ley Fundamental de Bonn, sobre la determinación del modelo federal como el más apropiado para la nueva Alemania, entre otras, razones para impedir la aparición de un Estado fuerte y centralizado que se convirtiera con el tiempo en una amenaza prusiana para la paz internacional. Arroyo Gil, Antonio. *El federalismo Alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 26.

237. Domínguez García, Fernando. *Las regiones con competencias legislativas. Un estudio comparado de su posición constitucional en sus respectivos Estados y en la Unión Europea. Op. cit.*

238. Ibíd., p. 140.

actuación de los niveles subnacionales"[239]. Un calificativo adjudicado a partir del desbalance dado entre los poderes de la Federación (*Bund)* y el limitado papel de los estados o *Länder*[240]*,* ello en razón, de la considerable pérdida de competencias y autonomía, resultado del desplazamiento de potestades legislativas a la Federación, y más tarde a las Comunidades Europeas[241].

"La unitarización del Estado federal alemán" ha sido un hecho aceptado durante varias décadas, conforme lo señala el doctrinante Von Danwitz, con tanto silencio e indiferencia como firmeza[242]. Tendencia centralista caracterizada por la merma de las facultades soberanas de los *Länder* desde la época de la posguerra, durante los años ochenta e incluso durante el proceso de reunificación, un rasgo distintivo de la República Federal, potenciado por las reformas constitucionales, la interpretación del Tribunal Constitucional Federal, e incluso por la propia actitud de los *Länder*[243]*.*

El federalismo cooperativo propio del proceso de reunificación no se separó de los rasgos unitarios característicos del federalismo alemán, en parte, porque durante esta época primaron los procesos de autocoordinación y de equiparación del nivel de vida de los *Länder* en un difundido afán de homegenidad como expresión de igualdad y solidaridad[244]. Peter Häberle, titula esta etapa con el nombre de "Federalismo de garantía", caracterizado por la solidaridad y la gigantesca ayuda financiera de la Federación y los Estados Occidentales a los cinco nuevos *Länder,* un pacto que supone la transferencia cada año de 150.000 millones de marcos, esto es, un paquete de solidaridad proyectado hasta el año 2019[245].

Se hace pertinente, entonces, la expresión de "federalismo de ejecución", la cual hace alusión al considerable papel del *Bund*, muy a pesar de la competencia general y residual en favor de los *Länder*, que se caracterizan más por la ejecución

239. Señala Hesse en los años sesenta, "No es casualidad, ni siquiera un mero efecto de las tendencias antifederales, sino más bien señal de un cambio innegable, que el peso de las tareas estatales se haya concentrado crecientemente en la Federación; que en ámbito de tareas de los Länder se desarrolle de modo permanente una creciente coordinación voluntaria; o que la específica eficiencia política de los Länder se haya desplazado a su participación en los asuntos de la Federación a través del un órgano federal". Hesse, Konrad. "El Estado Federal Unitario". En: *ReDCE,* (2006, julio-diciembre), núm. 6, p. 438.

240. Sobre este aspecto Hesse señalaba que la legislación de los *Land* se había reducido a una mínima expresión, asunto que se reflejó en el escaso número de leyes de los *Länder* y sobre todo en su objeto. Ibíd., p. 439.

241. Danwitz, Thomas Von. "La colaboración en la estructura del Estado. La experiencia alemana". En: *Revista de Estudios Autonómicos*, No 1, 2002, p. 26.

242. Ibíd., p. 16.

243. Arroyo Gil, Antonio. *El federalismo Alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania. Op. cit.*

244. Danwitz, Thomas Von. "La colaboración en la estructura del Estado. La experiencia Alemana". *Op. cit.*, p. 26.

245. Häberle, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales". *Op. cit.*, p. 177.

de la mayor parte de la normativa federal que por el ejercicio de la potestad legislativa. Así, el federalismo unitario alemán está caracterizado por los limitados poderes legislativos del Land[246]. Potestad evidentemente deteriorada y agravada bajo la incidencia del derecho comunitario; a manera de ejemplo, señala Thomas Von Danwitz[247], que "la cantidad de textos sobre asuntos de las Comunidades Europeas que se presentan al Bundesrat superan muy considerablemente los proyectos de leyes nacionales que llegan a sus manos, e incluso son superiores al número de decretos jurídicos sobre los que también debe decidir el Bundesrat"[248]; en el mismo sentido, Hans-Peter Schneider[249], anota que muchas de las competencias legislativas que correspondían a los Parlamentos de los *Länder* emigraron directamente hacia Bruselas, perdiendo, así la competencia el nivel federal; a manera de ejemplo, el caso de la televisión "en donde la Comisión Europea reclamó su propia competencia en el marco de la regulación de la libre circulación de servicios en el mercado interior"[250].

Superar el federalismo cooperativo y de ejecución en la búsqueda de un "federalismo de competencia"[251] fueron las banderas que precedieron la última reforma de la Ley Fundamental de Bonn, esto es, una clara separación de los ámbitos competenciales, hecho que se concreta en una amplia diferenciación de las facultades legislativas y una reforma a la Constitución financiera federal, o, como lo señala Klaus-Jürgen Nagel[252], la consecución de un "federalismo asimétrico" que fortalezca el rol legislativo de los *Länder,* limitación a la legislación concurrente, especificación del derecho federal a promulgar, supresión de tareas conjuntas, reducción de la financiación compartida y fortalecimiento de la autonomía fiscal[253].

246. Se pretendió compensar dicho desequilibrio con la figura del veto de los *Länder* en la aprobación de la Legislación federal a través del Bundesrat o Consejo Federal, igualmente; al convertir al Bundesrat en un foro de participación, por ejemplo, en temas relacionados con la posición alemana en Europa o la existencia de cláusulas constitucionales sobre derechos de información, consulta, expresión de opiniones e intervención de los estados en las instituciones europeas. Domínguez García, Fernando. *Las regiones con competencias legislativas. Un estudio comparado de su posición constitucional en sus respectivos Estados y en la Unión Europea. Op. cit.*, p. 138.

247. Danwitz, Thomas Von. "La colaboración en la estructura del Estado. La experiencia alemana". *Op. cit.*

248. Ibid., p. 20.

249. Schneider, Hans-Peter. "La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados" (trad.). En: *Revista d´Estudis Autonómics i Federals,* núm. 8, 2009, p. 11-37.

250. Ibíd., p. 15.

251. Winfried Kluth señala que la reforma estaba orientada en el plano del modelo del federalismo competitivo, "sin que ello signifique, sin embargo, que los elementos solidarios desaparezcan por completo. Esto se demuestra, sobre todo en el hecho de que los supuestos de financiación mixta no hayan sido totalmente suprimidos y también en que la reforma de la Constitución financiera, incluido el equilibrio financiero de los *Länder,* haya quedado excluida". Kluth, Winfried. "La reforma del federalismo Alemán: razones, objetivos y modificaciones" (trad.) En: *Revista de Derecho Político*, núm. 70, 2007, p. 53.

252. Nagel, Klaus-Jürgen. "El federalismo Alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?" En: *Revista de Estudios políticos,* núm. 118, 2002, p. 65-99.

253. Ibíd., p. 66.

El acuerdo final del paquete de reformas anunciado el 14 de diciembre de 2005 mediante una declaración conjunta de la Canciller y de los Jefes de Gobierno de los *Länder,* anunciaba la consecución de las siguientes metas:

> 1. Fortalecimiento de la legislación de Bund y Länder a través de una delimitación más clara de las competencias y la eliminación de la competencia marco.
>
> 2. Desactivación de los bloqueos recíprocos a través de la reelaboración de la necesidad de consentimiento de las leyes federales en el Bundesrat.
>
> 3. Desmantelamiento de la financiación mixta y nueva redacción de las posibilidades de financiación a través de ayudas financieras del Bund previstas en el Pacto de Solidaridad II para los nuevos Länder.
>
> 4. El fortalecimiento de la idoneidad europea de la Ley Fundamental[254].

Así, en el año 2006 se aprueba la mayor reforma a la Ley Fundamental de Bonn, acompañada por las demás leyes relacionadas con la revisión constitucional o Ley de acompañamiento a la reforma del Federalismo (*Föderalismusreform-Begleitgesetz*), una revisión que introdujo cuarenta modificaciones al texto de la Ley Fundamental.

Hans-Peter Schneider, pondera el esfuerzo político que condujo a la transformación parcial del modelo territorial alemán; muy a pesar de los interrogantes y vacíos que se objetan, su afirmación se realiza en razón de los reiterados fracasos de los intentos de reforma que se han impulsado en diferentes Estados federales. En concreto, Austria, cuya gran Convención concluyó que no había nada que hacer en este ámbito; igualmente, los canadienses con más de dieciséis años desde el fracaso del acuerdo de Charlottetown *(Consensus Report On The Constitution*); asimismo, Australia que fracasó en el intento de reformar la estructura provincial, que pretendía reforzar estas entidades frente a los municipios, y por último, el caso de Pakistán, en su frustrado esfuerzo de construcción de una autonomía local[255].

El objeto de la reforma, siguiendo a María Ángeles Martín Vida[256], fue, por un lado, reducir el número de *"Zustimmungsgesetze",* esto es, leyes federales que requerían de doble aprobación, por parte del Bundestag y del Bundesrat –este último, denominado por la doctrina "contraparlamento"[257], en tanto bloqueaba el procedimiento legislativo, además de los constantes enfrentamientos políticos

254. Kluth, Winfried. "La reforma del federalismo Alemán: razones, objetivos y modificaciones", p. 53.

255. Schneider, Hans-Peter. "La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados". *Op. cit.*, p. 13.

256. Martín Vida, María Ángeles. "La reforma del federalismo alemán, cambios en el reparto material de competencias entre la federación y los Länder". En: *ReDCE,* (2006, julio-diciembre), núm. 6, p. 161-194.

257. Expresión de B. Ulrich, citado por Martin Vida, María Ángeles. Ibíd., p. 163.

entre Estados y Federación. En otras palabra, una forma de reducir la influencia de los Länder en el procedimiento legislativo federal.

El otro aspecto de la reforma, estuvo dado en la necesidad de contrarrestar el centralismo legislativo; para ello, disminuyó, a favor de los *Länder,* las competencias legislativas de la Federación. Esto, conforme lo anota María Ángeles Martín Vida, se realizó por varias vías:

> Ampliación de la competencia legislativa exclusiva de los Länder, supresión de la legislación marco y reordenación del catálogo de materias sujetas a legislación concurrente, con una reducción del ámbito de aplicación de la "cláusula de imprescindibilidad"[258], del artículo 72.2 GG, pero a la vez con introducción de la posibilidad de que los Länder puedan en numerosos ámbitos apartarse, mediante normas con rango de ley, de la legislación federal[259].

También tuvo como objeto la disminución de los supuestos de financiación mixta en el ámbito de las tareas comunes[260]. Se trata de una reducción significativa "sometida a largos plazos transitorios en lugar de una completa supresión, tal y como en un principio se demandaba"[261]. En general, los Länder deben contribuir con una parte significativa en la financiación de las tareas comunes[262].

Ahora bien, sobre el alcance de la reforma en asuntos de regulación europea, se limitó la representación de la Federación a su ejercicio por un Ministro de Land, con el fin de dar mayor participación a los Estados en las sesiones del Consejo; además, se introdujeron "nuevas regulaciones en virtud de las cuales los *Länder* han de participar de las multas pecuniarias que la Federación haya de pagar a la Unión Europea como consecuencia de una transposición tardía de las directivas o a causa de las lesiones de las disposiciones sobre el déficit presupuestario"[263].

Adicionalmente, se dictaron algunas medidas para proteger a los municipios, entre otras, la prohibición de traslado directo de competencias entre la federación y el ente local (ley federal); esto implica que dicho traslado

---

258. Debates suscitados por el ejercicio legislativo que realizaba la federación en materias objeto de competencia legislativa concurrente, excluyendo con ello la posibilidad de que los *Länder* legislen por ellos mismos, aduciendo para ello que dicha legislación federal era imprescindible para establecer o garantizar "relaciones vitales equivalentes o asegurar la unidad económica y jurídica del Estado Alemán. Martin Vida, María Ángeles. La reforma del federalismo alemán, cambios en el reparto material de competencias entre la federación y los länder. *Op. cit.*, p. 164.

259. Ibid., p. 162 y 163.

260. Kluth, Winfried. "La reforma del federalismo Alemán: razones, objetivos y modificaciones". *Op. cit.*, p. 55 y 56.

261. Ibíd., p. 56.

262. Mejora de la estructura económica regional, mejora de las estructuras agraria y de la protección de las costas; fomento de la investigación al margen de los centros de enseñanza superior y edificación de centros de enseñanza superior.

263. Ibíd., p. 56 y 57.

sólo puede darse de la federación al Land, que decide la conveniencia o no de trasladar la tarea al ente municipal. Por otra parte, se fijó expresamente la capitalidad de Berlín, "además, que la representación del Estado global en la capital sea tarea de la Federación"[264].

Varios interrogantes se suscitaron de forma inmediata a la aprobación de la reforma territorial; los primeros, sobre el impacto o problemas que se esperarían en el desarrollo de la nueva normativa, y, los segundos, relacionados con los vacíos de la revisión que llevarían a la necesaria creación de una nueva agenda de trabajo.

Sobre el impacto de la normativa, por ejemplo, y desde el punto de vista técnico-jurídico, se plantearon dudas sobre el ejercicio del derecho que tendrían los *Länder* de apartarse de la legislación federal[265]; de la misma forma, la incertidumbre y dificultad que tendrían los operadores jurídicos para identificar las normas aplicables e incluso las dificultades que podrían tener los órganos de la Unión Europea para saber si una directiva ha sido correctamente implementada en el Estado alemán.

Sobre los asuntos que quedaron pendientes, señala Martín Vida[266]:

> (i) que algunos sectores plantean la evidente necesidad de reestructurar la organización territorial a través de la fusión de algunos *Länder* pobres o pequeños[267], lo que sin duda implica la reforma del artículo constitucional que prevé un procedimiento complicado para hacerlo una realidad; sobre este punto Peter Häberle señala que de ninguna forma se deben fusionar estados por asuntos financieros o económicos, en tanto éstos deben subsistir por asuntos de pluralismo y singularidad[268];
>
> (ii) otro asunto es el relacionado con la economía presupuestaria o la presencia de crisis presupuestarias; para ello, Winfried Kluth propone, establecer un sistema de alerta temprana de reconocimiento y lucha frente a las crisis, desarrollo de criterios de endeudamiento aceptable, establecimiento de una serie de instrumentos que hagan posible la ejecución de dichos criterios,

264. Ibíd., p. 57.

265. Martin Vida, María Ángeles. La reforma del federalismo alemán, cambios en el reparto material de competencias entre la federación y los länder. *Op. cit.*, p. 191.

266. Ibíd.

267. Crítico de esta propuesta, Peter Häberle anota "El Ministro Federal de Hacienda H. Eichel osó, incluso, con argumentos fiscales y económicos, poner en cuestión la existencia de los *Länder* federales "pobres" de Bremen (sobre ello, *Frankfurter Allgemeine Zeitung del 20 de abril de 2004, p. 12: "Bremen se hunde en deudas")* y de Saarland, y osó reiterar con ello un viejo debate sobre la reestructuración del territorio federal y la creación de *Länder* "más fuertes". Häberle, Peter. "El federalismo y el regionalismo: Una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias Alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español". *Op. cit.*, p. 16.

268. Háberle, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales". *Op. cit.* 182.

diferenciaciones estructurales entre los Länder y asientos de datos comparables, además de conceptos de saneamiento y autonomía ampliada[269].

(iii) Sobre el tema de la superación del desequilibrio territorial o la distancia económica entre unos *Länder* y otros, un asunto susceptible de intervención sólo hasta la expiración del Pacto de Solidaridad II en el año 2019; y

(iv) otro tema pendiente tiene relación con la necesaria democratización del *Bundesrat* o elección directa de sus miembros[270].

Al final y tal como lo anotan Lothar Michael y Winfried Kluth se construyó un federalismo experimental que conserva los componentes del Estado unitario, del federalismo cooperativo e incluso del federalismo solidario, meramente atenuados con la última reforma.

A pesar de las críticas y los temores anotados frente a las falencias o al impacto negativo o positivo de la última reforma, el federalismo en Europa es una tendencia en materia de distribución de poder y para el caso alemán es sinónimo de libertad. Uno de sus teóricos más decantados: Peter Häberle, supera el análisis meramente competencial a partir de una mirada cultural y de altruista solidaridad entre los estados miembros. Peter Häberle, comprende que el federalismo es un proceso inacabado y de reconstrucción permanente. Su frase "la libertad alemana es libertad federal" conduce a la idea de no dar un paso atrás en materia de descentralización, pero eso sí, entendiendo día a día las dificultades y los diferentes matices que toma el camino hacia la autonomía y el respeto a la diversidad cultural.

"Un Estado unitario sería hoy, como ya hace mucho tiempo, inimaginable y, como en el "Tercer Reich" y en la República Democrática Alemana, una catástrofe con pérdida total de libertad"[271]. Frase que presenta un traspié al leer las cifras que trae Hans-Peter Schneider sobre la percepción ciudadana acerca del Land y del federalismo en Alemania. Según la encuesta, la cuarta parte de los ciudadanos alemanes considera a los *Länder* prescindibles; sólo el 3% de los ciudadanos de los *Länder* piensa en la política del Land; los ciudadanos se identifican primero con su ciudad o pueblo y luego con el plano federal o comunitario y en más de la mitad de los *Länder* este ente territorial fue mencionado en último lugar. Finalmente, el 91% de los encuestados son partidarios de estándares comparables a nivel federal en materia de jardines de infancia, escuelas y

269. Kluth, Winfried. "La reforma del federalismo Alemán: razones, objetivos y modificaciones". *Op. cit.*, p. 60.

270. Schneider, Hans-Peter. "La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados". *Op. cit.,* p. 27.

271. Häberle, Peter. "El federalismo y el regionalismo: Una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias Alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español". *Op. cit.*, p. 12 y 13.

universidades y el 85%, de que las tarifas impositivas se fijen a nivel federal[272]. Después de la valoración ciudadana concluye Hans-Peter Schneider con la siguiente frase: Alemania: ¿un Estado federal sin federalistas?[273] Una respuesta que me llevó a pensar en la existencia de dos imaginarios territoriales: para el caso federal, uno es el imaginario de la ciudadanía, y el otro, el de los políticos y el de los académicos. En general, un sistema también objeto de controversia e inconformidad, a pesar de representar "teóricamente" el máximo nivel de libertad, autodeterminación y autonomía.

272. Vid. Ole Wintermann/Thie Petersen, Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh, 2008, págs. 16 ss. Citado por Schneider, Hans-Peter 2009, *Op. cit.*, p. 34.

273. Schneider, Hans-Peter. "La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados". *Op. cit.*, p. 33 y 34.

Capítulo 2

CENTRALISMO Y AUTONOMÍA: OSCILACIONES TERRITORIALES Y NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO

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

Darío Restrepo[274].

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

2.1. Modelo unitario y centralismo. Una constante histórica del ordenamiento territorial colombiano

América Latina se ha caracterizado por la implementación del modelo unitario. Estados como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Haití, República Dominicana, Puerto Rico y Paraguay retomaron dicha forma de Estado en sus textos constitucionales. De manera excepcional, México, Brasil, Venezuela y Argentina, hablan de gobiernos federales, varios de ellos tildados de centralistas, e incluso de autoritarios[275]. De forma especial, se habla últimamente de autonomías o de la implementación

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

del modelo autonómico[276] en un Estado de América Latina; tal es el caso, de la Constitución de Bolivia de 2009[277].

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

2.1.1. Colonia, centralismo y autonomía

> El proceso de poblamiento de América por la Corona Española dio origen al progresivo diseño de una forma particular de organización del territorio para su gobierno, que puede decirse que sólo se aplicó en el Nuevo Mundo, pues fue establecido particularmente para América, y sin la cual, por supuesto, la Corona no habría podido manejar centralizadamente los asuntos de las Indias. Surgieron, así progresivamente, provincias, audiencias y virreinatos, las cuales fueron las instituciones territoriales claves que se implantaron en el Nuevo Mundo.
>
> Allan R. Brewer-Carias[278].

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

277. Sobre el modelo territorial boliviano, ver: Noguera Fernández, Albert. "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución Boliviana". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 84 (septiembre-diciembre, 2008), p. 147.177; Gamboa Rocabado, Franco. "Las razones del fracaso: La Asamblea Constituyente en Bolivia como Democracia Bloqueada". En: *Revista de Estudios Políticos (nueva época),* no 143, (enero-marzo, 2009), p. 57-99; Núnez Jiménez, Fernando E. (Comp.) *Autonomía un proceso en marcha.* Santa Cruz de la Sierra (Bolivia): Instituto de Investigación Jurídica – UPSA – Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UPSA, 2008; Barrios Suvelza, Franz Xavier. *El Estado Triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia.* La Paz (Bolivia): Friedrich Ebert Stiftung, Ildis y Plural Editores, 2002.

278. Brewer-Carias, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008. p. 50.

Intuyo que la tendencia centralista que ha marcado la peculiar forma territorial del Estado en Colombia tuvo, además de la influencia francesa, alguna impronta de los trescientos años de administración colonial. Un mero acercamiento a dicho proceso me conduce a dos clases de lecturas: la primera, construida a partir de una perspectiva institucional de lógica centralista, unitaria y jerárquica[279], liderada por la península en los territorios americanos, sin desconocer algunos visos precarios de autonomía local[280]; la segunda otorga prevalencia al concepto de autonomía local *un papel preponderante* en la construcción del ordenamiento territorial. Este enfoque, destaca el rol de los colonos, los indios, los negros, los mestizos y los mulatos, en la configuración y ocupación de espacios[281]. Además de la resistencia territorial[282] que dio al traste con los trescientos años de dominación en América. Se trata de una lectura generosa del papel local, suscitado en el interior del proceso de dominación e imposición colonial.

La expresión: "trescientos años de dominación colonial y centralista", obedece al necesario imaginario de control y dominación peninsular ejercido sobre los territorios coloniales. Bajo esta perspectiva, "El centralismo fue una herencia del período colonial, caracterizado por un sistema político burocratizado y jerarquizado impuesto como una camisa de fuerza a la realidad heterogénea y volátil de las colonias"[283]. Una constante disputada por la elites, según Valencia Villa[284], durante los posteriores períodos históricos: la denominada "Patria

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

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

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

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

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

284. Ibíd.

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

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

El descubrimiento, identificado por Enrique Dusell[285] como una "aventura" de exploración de un mundo desconocido para los europeos, generó una sucesión caótica de exploración, explotación y poblamiento[286]; una organización institucional, político-administrativa y jurídica, de la mano de la religión católica, la cual brindó una justificación a la empresa conquistadora no sólo de un espacio geográfico, sino de sus pobladores y sus recursos.

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

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

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

287. Aristizabal Arbelaez, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993. p. 32.

> Por la autoridad del omnipotente Dios a Nos en San Pedro concedida, y del vicariato de Jesucristo que ejercemos en la tierra con todos los señoríos de ella, Ciudades, Fortalezas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes les damos, concedemos y asignamos a perpetuidad a Vos y a nuestros herederos y sucesores en los reinos de Castilla y León, con libre y absoluto poder, autoridad y jurisdicción. Y además os mandamos, en virtud de santa obediencia, que así como lo habéis prometido y no dudamos de vuestra gran devoción y recia magnanimidad que lo dejaréis de hacer, procuréis enviar a las dichas tierras firmes e islas, hombres buenos, temerosos de Dios, doctos, sabios y expertos, para que instruyan a los susodichos naturales en la fe católica y les infundan buenas costumbres[288].

Únicos árbitros reconocidos e iluminados[289], proyectan dos imperios: Todo lo ubicado hacia el oeste, propiedad de Castilla y todo lo ubicado al este, de los portugueses. "El mundo, sin saberlo ellos, les ha sido repartido así: América, para España; Brasil, África y Asia, para Portugal"[290]. "El papa Alejandro VI, que era valenciano, convirtió a la reina Isabel en dueña y señora del Nuevo Mundo. La expansión del reino de Castilla ampliaba el reino de Dios sobre la tierra"[291]. A propósito de esta distribución, López Michelsen anota que la omnipotencia y arbitraje papal permitió la construcción de un continente americano uniforme, en tanto, "Dejados estos vastos territorios a merced de los exploradores de todas las latitudes, posiblemente tendríamos hoy repúblicas de origen italiano, ruso, francés, alemán, etc., que periódicamente reproducirían en pequeño las guerras europeas"[292].

Ahora bien, sobre el carácter de los nuevos territorios, se presenta la siguiente pregunta: ¿Una provincia más, es decir, una extensión del territorio de la metrópoli o meras factorías comerciales o depósitos de esclavos? Para Ots Capdequi[293], los nuevos territorios soportaron la soberanía del imperio, el traslado de instituciones y de autoridades; por ello "no se produjeron desmembraciones de la soberanía"[294], Por su parte, Germán Colmenares desde una lectura vinculada a la denominada "economía del oro", opina que los territorios americanos apenas fueron una factoría "o enclave destinado a canalizar ganancias comerciales a favor de una metrópoli"[295]. Así, toda forma de

---

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

289. Aristizabal Arbelaez, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. *Op. cit.*, p. 32.

290. Ibíd., p. 33.

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

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

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

294. Ibíd.

295. Colmenares, Germán. "La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800". *Op. cit.*, p. 125.

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

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

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

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

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

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

298. Friede, Juan. "La conquista del territorio y el poblamiento". *Op. cit.*, p. 71.

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

300. Friede, Juan. "La conquista del territorio y el poblamiento". *Op. cit.*, p. 70.

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

302. Ibíd.

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

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

El imaginario centralista español, según Claudio Véliz[304], fue originado en tres períodos que reflejan las oscilaciones propias que tuvo la administración centralista en los territorios americanos. El primero de ellos, extendido desde la segunda mitad del siglo XV, época en la cual los Reyes Católicos iniciaron el proceso de centralización castellana en las Cortes de Madrigal de 1476, hasta los últimos años del siglo XVI. El segundo, es ubicado desde el ascenso de Felipe III hasta la muerte del último monarca Habsburgo en 1700, caracterizado por la decadencia y la relajación del modelo central propiciado por los Habsburgos y, un tercer período, contado desde la entronización de Felipe V, quien impulsó la vía centralista de la política castellana e imperial y forjó las reformas centralizadoras borbónicas con tinte de influjo francés[305]. El autor citado señala que "La política de centralización más particularmente relevante para América Latina fue la del reinado de Isabel. Que el resto de España estuviera o no completa y uniformemente integrado a todos los niveles políticos y administrativos, no afectó las disposiciones para las Indias, que tenían su origen en Castilla"[306].

Por su parte, Jaramillo Uribe[307], identificó tres etapas de la administración colonial en América. La primera, coincidente con la fase de choque de las dos culturas y la correspondiente conquista, caracterizada en el campo administrativo por una falta de estructura institucional, imperando el criterio personal de la corona; en general, "un período de experimentación y tanteos, representado por las capitulaciones entre la Corona y los primeros conquistadores que con título de adelantados impusieron su voluntad personal en un proceso de explotación y rapiña que poco tenía que ver con una organización institucional"[308]. La segunda,

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

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

305. Ibíd., p. 20.

306. Ibíd., p. 41.

307. Jaramillo Uribe, Jaime. "La administración colonial". *Op. cit.*, p. 175.

308. Ibíd.

ubicada a partir de la fundación de las primeras audiencias y la promulgación de las primeras leyes de Indias, particularmente las de 1542, expedidas por Carlos V, momento en que la monarquía del Estado español asumió el control total sobre los nuevos territorios. Según Jaramillo Uribe sólo hasta los siglos XVII y XVIII se puede vislumbrar el surgimiento de una estructura político-administrativa del imperio sobre las Indias[309]. Finalmente, el historiador identifica la tercera etapa, la cual está definida a partir de Felipe V, en los comienzos del siglo XVIII, en donde la obra de Carlos III constituye "el momento culminante y más significativo"[310] de las reformas borbónicas[311].

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

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

309. Ibíd.

310. Ibíd.

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

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

312. Colmenares, Germán. "La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800". *Op. cit.*, p. 122.

las Audiencias de América, los Virreyes, los Cabildos y los Tribunales Reales[313]. Burocracia tanto en el ámbito político como fiscal (capitanes generales, gobernadores, corregidores, escribanos y alguaciles). En síntesis, organismos y autoridades encargados de aplicar en los territorios americanos la legislación de la monarquía absoluta española. Asimismo, una administración regida por los principios administrativos de reglamentarismo, intervencionismo, uniformidad, casuismo, burocratismo, concentración de poderes y control recíproco[314].

En general, la metrópoli tuvo una imperiosa necesidad de reglamentar todos los aspectos de la vida social, económica y política, sin perjuicio de los cambios dados en torno a los diversos temas a lo largo de los trescientos años. A propósito de ésta tendencia, Claudio Véliz anota que para 1635 ya se habían promulgado 400.000 decretos, 2500 al año desde la primera vez que Colón llegó al territorio americano[315].

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

> Diversas culturas, diversas densidades de población, diferentes territorios geográficos, disímiles riquezas fueron imponiendo normas legales y procedimientos administrativos diferentes. Aún dentro de una misma audiencia o virreinato la diversidad regional fue obligando a diferenciar la legislación y la gestión administrativa. También el tiempo impuso sus cambios y adaptaciones sucesivos. Esa variación se hace evidente en la legislación sobre encomiendas, minas, poblamientos, jurisdicción, etc., que fue una en el siglo XVI y otra en el siglo XVIII. El se obedece pero no se cumple[316] con que respondían las autoridades coloniales en ciertas ocasiones al recibir una nueva disposición legal procedente de Madrid, era un principio de realismo político que evitó en muchas oportunidades desaciertos y conflictos[317].

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

313. Jaramillo Uribe, Jaime. "La administración colonial". *Op. cit.*, 176.

314. Ibíd.

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

316. El subrayado es propio.

317. Jaramillo Uribe, Jaime. "La administración colonial". *Op. cit.*, p. 176 y 177.

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

Instituciones que perduraron luego del proceso de independencia. Miguel Malagón, encontró subsistencia de la institución del juicio de residencia en las cartas de 1811 a 1815[319]. Igualmente, encontró rezagos de la institución de la visita, caso especial, el artículo 31 de una Ley del 4 de junio de 1868, mediante la cual se les obligaba a los prefectos de los denominados Territorios Nacionales, a visitar los diferentes corregimientos constitutivos de dichas tierras. "Ese funcionario era el representante del poder central en estos espacios geográficos alejados de las llamadas entonces zonas civilizadas"[320], en general, terrenos poblados por indígenas y afrodescendientes[321]. De la misma forma, el juicio de cuentas subsistió después de la independencia, "es decir, que no hubo solución de continuidad entre el Estado absoluto y el Estado liberal, pues se mantuvo en operatividad esta institución"[322].

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

Para 1499 el territorio americano inició su organización en tres provincias o gobernaciones[324]. Las capitulaciones ordenaron la fundación de provincias,

---

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

319. Ibíd., p. 229.

320. Ibíd., p. 213.

321. Ibíd.

322. Ibíd., p. 230.

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

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

que al final fracasaron por la falta de poblamiento[325]. Con la creación del Consejo Real de las Indias (1524) se multiplicó la institución de las provincias. Sobre éstas, Allan Brewer-Carias anota:

> Durante todo el proceso de conquista y colonización española en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, la provincia se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de ultramar. Estas provincias como unidades territoriales básicas giraban en torno a una ciudad que, con sus autoridades locales (ayuntamiento o cabildo), hacía la cabeza de provincia. La provincia, así, durante todo el período del dominio español en América, hasta comienzos del siglo XIX fue una institución territorial creada y desarrollada por la monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución territorial similar; no teniendo el término mismo en la metrópoli, ni siquiera un significado definido[326].

Como se observa, las provincias fueron concebidas como una división territorial, compuesta de muchos pueblos, organizados bajo una lógica jerárquica de dependencia de los pueblos menores con relación al pueblo mayor. "En esta tierra al pueblo grande que tiene debajo de sí otros pueblos menores, está en costumbre de llamarle provincia; y muchas de estas provincias tienen poco término y no muchos vecinos"[327]. Siglos después ad portas del proceso de independencia, la Real Orden del 22 de enero de 1809, seguía utilizando el término, bajo un embrionario esquema de representación territorial[328].

En todo caso, un término con varias acepciones, "en un sentido estricto el concepto de provincia hacía referencia a las unidades administrativas mayores en que se dividían los virreinatos, las presidencias y las capitanías"[329]. Sin embargo, como lo anota Martha Herrera Ángel, "desde el siglo XVI el

325. Ibíd.

326. Ibíd., p. 55.

327. De qué cosa es provincia, y del grandor y término de Tlaxcallán, y de las cosas notables que hay en ella. En: García Icazbalceta, Joaquín. Colección de documentos para la historia de México. Tomo Primero. México D.F.: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes:

http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/93348473656335907949368/p0000006.htm#I_89. Tomado el 30 de enero de 2009.

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

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

concepto se utilizó en forma un tanto elástica. En el siglo XVIII, al igual que en el XVI, se usó para hacer referencia a las unidades administrativas mayores y también a sus subdivisiones"[330]. A tal punto, que el Nuevo Reino de Granada fue considerado como una provincia, pero de igual forma le fue atribuido dicho nombre al Chocó, como a Citará y Nóvita[331].

Así, tanto las "provincias como los corregimientos y, por supuesto, las ciudades donde tenían su sede o capital, fueron sometidos progresivamente a la jurisdicción de dos instituciones políticas coloniales más importantes en el proceso de colonización americana, las audiencias y los virreinatos"[332]. Las primeras, "creadas conforme al modelo de las reales audiencias y cancillerías de los reinos de Castilla y Aragón"[333]. En América tuvieron las funciones de administrar justicia y de ejercer como órganos corporativos de gobierno. Por su parte, la institución de los virreinatos[334], constituida por "el conjunto de audiencias, provincias, corregimientos y pueblos que se dispusiera"[335], regida por los virreyes, que fueron, conforme lo anota el autor citado, "una especie de *alter ego* del rey, que reunían todas las competencias estatales de la monarquía en sus correspondientes virreinatos"[336].

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

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

330. Ibíd.

331. Ibíd.

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

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

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

335. Ibíd.

336. Ibíd.

> autoridad central que les había impulsado a emigrar. El gobierno inglés mostraba tan poco interés que incluso podría decirse que los colonizadores sobrevivieron y prosperaron a pesar de la actitud de su madre patria. No sólo no llevaron consigo a América un nexo legal explícito que les pudiera haber facilitado el ejercicio de una autoridad central sino que lo rechazaron. Lejos de representar la política de la metrópoli en el Nuevo Mundo, eran en realidad miembros de grupos periféricos abiertamente disidentes[337].

Por el contrario, la estrategia española de ordenamiento colonial se dirigió a controlar, de ahí que se puede observar un espacio colonial para los blancos "república de blancos" –ciudades, villas y lugares– y un espacio para los nativos "república de indios" –el campo o pueblos de indios[338]. Un ordenamiento que privilegió a la ciudad, a la cual le concedió un nivel jerárquico especial. A partir de dicha jerarquía el campo trabajó en beneficio de la ciudad. A través de ella y su correspondiente organización administrativa se implementó el control y el éxito del proceso colonial. La fundación de ciudades se realizó bajo el manto de la violencia y la cruz. Primero la dominación, luego un acto ceremonial que combinó tanto el poder como el aspecto religioso. Tal como lo señala Fernando Mayorga, colonizar fue sinónimo de poblar, de agrupar fuerzas y de posibilidad de implantación de instituciones y tradiciones españolas en los territorios americanos[339], así el ordenamiento fue el instrumento de control y de dominación de los territorios.

Sin duda, la idea centralista de la administración colonial, se apoya, en principio, en el espíritu de la legislación de Indias. Si bien, dichas normas reflejan el querer de la corona, la aplicación parece ser, en ocasiones, distante de dichos postulados. Por ello, Herrera Ángel afirma que dentro del ordenamiento colonial hispanoamericano, los parámetros establecidos por la ley distaron mucho de la práctica real y cotidiana de sus pobladores. Es por esto que Herrera Ángel centra su mirada en las actuaciones, en las prácticas, en las autoridades, para, por su conducto, ubicar los elementos normativos que fueron utilizados por dichos funcionarios y la distancia entre sus decisiones y el texto de la ley[340]. Un enfoque de estudio histórico en pleno auge en Colombia para el caso del ordenamiento territorial.

---

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

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

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

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

En todo caso, la pretensión centralista se vio aminorada por la diversidad y la geografía loca de América. Por ejemplo, "en los Andes centrales predominó un tipo de ordenamiento espacial de carácter relativamente homogéneo, que reflejó y reforzó el control que tenía el Estado colonial sobre la población"[341], en tanto que, en el Caribe, predominó la heterogeneidad tanto en las formas de ordenamiento espacial como en el tema de control territorial[342]. "Esa variedad expresó diferentes niveles de sujeción al control colonial, que iban desde la autonomía política y económica de las comunidades indígenas no sometidas, hasta la fidelidad que se exigía de plazas fuertes como la de la ciudad de Cartagena, sobre las que se apuntaba el control militar del imperio"[343].

Para Herrera Ángel, la norma por si sola no pudo transformar de un tajo la realidad geográfica e institucional de los originarios pobladores e incluso de los nuevos pobladores[344]. Por ello, plantea una hipótesis que señala "que las estructuras de ordenamiento territorial prehispánicas continuaron jugando un papel importante durante el período colonial, tanto allí donde se acogieron y sirvieron de base para establecer las delimitaciones jurisdiccionales, como donde se desconocieron y suplantaron"[345].

Al final, encuentro una hibridez de enfoques. Por una parte, la indudable administración centralista y jerárquica, impuesta por la metrópoli en América. Por otra, la construcción de un ordenamiento mestizo; en general, un ordenamiento permeado por los habitantes originales o por los impuestos ya arraigados en el denominado "nuevo mundo". Sin duda, diversas circunstancias sociales, culturales, políticas y geográficas, relativizaron las intenciones reiteradas del espíritu centralista de la península[346]. Un tímido acercamiento al viejo derecho colonial, vislumbra una y otra vez, el traslado de instituciones de la metrópoli al continente americano y su correspondiente proceso de mestizaje. Pululan procesos de resistencia indígena y negra, que perduran, incluso hoy, en la organización del territorio en Colombia. Un proceso de mestizaje dado en torno a la necesidad y a la dominación.

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

342. Ibíd.

343. Ibíd., p. 80.

344. Ibíd., p. 130.

345. Ibíd., p. 131.

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

2.1.2. *Oscilación entre centralismo y federalismo. Al final, la constante estructural centralista*

> Desde los tiempos de la independencia, cuando comenzó a concebir la nación que quería fundar, la intelectualidad criolla se enfrentó al hecho apabullante de que más de 80% de sus habitantes eran negros, indios, mulatos y mestizos iletrados, y a que más de tres cuartas partes de su territorio estaban compuestas por llanuras y costas ardientes, llanos y selvas impenetrables. ¿Cómo construir el sentido de lo homogéneo allí donde prevalecía la heterogeneidad más absoluta e indeseada? ¿Cómo integrar en la noción de ciudadanos a esta apabullante y diversa mayoría de pobladores? Y, además, ¿Cómo idealizar una geografía, percibida con profundo recelo y con connotaciones negativas, para convertirla en el lugar único de la patria?
>
> Alfonso Múnera[347].

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

Por un lado, el enfoque federal argumentado en el "supuesto" desarrollo descentralista[348] de la política territorial colonial, en razón, de la distancia entre la metrópoli y las colonias, la incipiente autonomía local forjada, la heterogénea geografía granadina que dio origen a un marcado regionalismo y la influencia del norte; y, por otra, la introducida tendencia centralista, dada en razón de los trescientos años de dominación colonial aunada por el protagonismo que ejerció la Revolución Francesa en los líderes de las nacientes repúblicas. Sin duda, un enfoque "reforzado y modernizado por las reformas de la Ilustración"[349].

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

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

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

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

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

> virtualmente impasables. Aún hasta 1830 bienes importados por Cartagena demoraban seis meses en llegar a Popayán. Es así que el terreno contribuyó a la dificultad de intercomunicación, y al aislamiento regional y local. Debido al escaso intercambio de población y comercio entre las provincias surgieron tipos regionales de población, rivalidades entre provincias, y sobre todo una adhesión y amor a la localidad y a la provincia, en vez de al virreinato. Fue así que la mayor parte de las familias criollas, versadas en el sistema federal como había sido instituido en los Estados Unidos y buscando mantener la unidad del Virreinato de la Nueva Granada, vio en el federalismo una fuerza de unión que concordaba con la situación topográfica, económica, y política de la nación que estaba por nacer[350].

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

Si bien la apuesta centralista se funda en la vasta influencia francesa, también es cierto que perviven las instituciones y la ideología colonial. Tal como lo anota Lázaro Mejía, "el espíritu y el orden coloniales"[353] se mantuvieron vigentes hasta muy avanzado el siglo XIX. Imposible dar al traste con trescientos años de dominación y construcción cultural. Es decir, se afirma la indudable influencia de la literatura francesa, "importada de contrabando por las Antillas Francesas"[354], pero también la incuestionable preponderancia de la metrópoli[355].

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

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

351. Ibíd., p. 23.

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

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

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

355. Ibíd.

instituciones subsistieron durante buena parte del siglo XIX e incluso hoy tienen un lugar en la organización territorial colombiana[356].

Al final, dicha apuesta centralista es excluyente y eurocéntrica, tal como lo afirma Alfonso Múnera:

> La imposibilidad de resolver estas tensiones, con las herramientas de una ideología profundamente señorial, heredada de la colonia, y fortalecida por los discursos eurocéntricos y racistas que llegaban de Europa, dominantes no sólo en Colombia, sino en toda la Latinoamérica del siglo XIX, llevó a las clases altas criollas a la construcción de un modelo de nación excluyente, que dejaba por fuera a la inmensa mayoría de sus habitantes, que les negaba por tanto a éstos el ejercicio de los más elementales derechos de la ciudadanía y que imaginaba su geografía como constituida por fragmentos, gobernados por una jerarquía que asignaba lugares de predominio a unos territorios sobre otros y que, más grave aún, convertía esas tres cuartas partes de su extensión total en espacios marginales y no aptos para la construcción de la nación, y no sólo por las características del suelo y de su clima, sino también por la supuesta pésima calidad de sus habitantes[357].

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

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

Tanto el centralismo como la opción federal fueron reinventados en América Latina bajo el influjo de la Revolución Francesa, el pensamiento filosófico y político liberal construido por Europa desde el siglo XVII y la Revolución de Estados Unidos, junto con su Constitución de Filadelfia (1787). Éstos hechos alimentaron ideológicamente el proceso de la emancipación[358], reinvención que

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

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

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

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

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

Así, superadas las primeras vacilaciones territoriales, se asume al centralismo como forma de Estado. A partir del año 1819 se perfila el modelo unitario centralista en Colombia. La Ley Fundamental de la República de Colombia de fecha 17 de diciembre de 1819 dividió el territorio en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca[359].

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

> En 1821 (Constitución de Cúcuta) se dispuso sobre la administración de las provincias y cantones que tendrían a su cabeza un gobernador, bajo la dependencia del intendente del Departamento, o sea, se siguió el sistema francés con un criterio bastante centralizador, dejando la organización de los municipios a las disposiciones de la ley. Sin embargo, se conservaba un cierto grado de autonomía[360].

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

---

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

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

360. Villar Borda, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. *Op. cit.*, p. 98.

excepciones, hasta la fecha en Colombia[361]. Al respecto, Sandra Morelli afirma que el modelo de administración francés aparece claramente identificable en este ordenamiento: "Así, el intendente, el prefecto y el alcalde previstos en la Constitución de este año se articulan entre sí sobre la base de una relación de supra-subordinación, lo que determina una estructura centralizada, fácilmente controlable"[362].

En la misma perspectiva, aparece la Constitución Política de 1830, la cual ratificó el modelo unitario y señaló la misma división territorial entre departamentos, provincias, cantones y parroquias. Una Constitución que, en criterio de Villar Borda, suprimió el concepto de autonomía municipal y en su reemplazo estableció un sistema vertical y jerarquizado de funcionarios dependientes del poder ejecutivo central[363].

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

Jane Rausch señala que entre 1832 y 1836 el Congreso ajustó quince veces las fronteras internas de las provincias, si bien en un momento dado el Estado se encontraba dividido en 35 provincias, "la tendencia general era que las regiones andinas, la más densamente pobladas, aumentaran su preeminencia, mientras que las tierras bajas, menos pobladas declinaban"[364]. Un efecto lógico de la tendencia centralista excluyente tratada y explicada, desde la geografía, tanto por Alfonso Múnera[365] como por Jane Rausch[366].

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

362. Ibíd., p. 180.

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

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

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

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

Prontamente, "el péndulo volvió a inclinarse hacia el centralismo y el robustecimiento del ejecutivo"[367]. Así, en 1843 aparece una nueva carta de batalla, la Constitución Política de la República de la Nueva Granada, inspirada en la Constitución de 1830[368], aunque con tendencia más conservadora y centralista[369].

A partir de la Constitución de 1843 se inicia una etapa de reformas liberales en el terreno fiscal. Con dichas reformas se pretendió consolidar las condiciones necesarias para el ejercicio del comercio exterior. Se pretendió eliminar el Estado fiscalizador, monopolista y autoritario, con el fin de iniciar el libre mercado. En general, durante dicha fase se inician las grandes transformaciones en el campo fiscal y el comienzo de los vientos federales de mitad del siglo XIX. Se permitió el libre comercio y se suprimieron todas las restricciones existentes, quedando así establecida la libertad plena en importación y exportación. En general, se puede decir que se inició un "período de modernización institucional"[370], por lo cual, "debían acometerse reformas políticas y económicas fundamentales para consumar la independencia"[371], un proceso imposible bajo la égida de la Constitución conservadora de 1843.

Los años cuarenta y sesenta del siglo XIX, se caracterizaron por el desarrollo de grandes transformaciones, las cuales incidieron en la proliferación de nuevas cartas de batalla y el viraje de un modelo territorial unitario a un modelo federal. En dicha etapa histórica surgen los partidos políticos liberal y conservador, se suprimió la esclavitud (artículo 6º de la Constitución Política de 1853) y se desmontaron los monopolios estatales (tabaco, sal y aguardiente).

En el contexto fiscal y luego de la supresión del estanco del tabaco, sobrevino el fenómeno de la descentralización de las rentas, realizado por medio de la Ley 20 de abril de 1850, forjada por Salvador Camacho Roldán y Manuel Murillo Toro. Dicha descentralización obedeció al espíritu desarrollado tanto por

367. Hinestrosa, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 15.

368. Tulio Enrique Tascón señala que tanto la Constitución de 1830 como la de 1843 inspiraron la creación de la Constitución regeneradora de 1886. Tascón, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

369. Dicha Constitución acabó con el sufragio universal, estatuyendo que solamente podrían votar quienes supieran leer y escribir o tuvieran capital de más de trescientos pesos o renta anual de ciento cincuenta; igualmente, suprimió el Consejo de Estado por considerarlo una intromisión al ejecutivo y otorgó al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente a los gobernadores de las provincias. En dicho texto constitucional prevaleció la división político-administrativa de la Constitución de 1832. Sobre la figura de los gobernadores indicaba el artículo 132, que aquellos eran agentes políticos e inmediatos del poder ejecutivo en sus respectivas provincias, y como tales debían cumplir y hacer cumplir sus órdenes por todos los subordinados. Igualmente, señalaba que en cada una de las provincias existiría una cámara compuesta por los diputados nombrados en los cantones de la misma provincia.

370. Hinestrosa, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. *Op. cit.*, p. 15.

371. Ibíd.

comerciantes como por empresarios, para quienes esta medida permitió el libre cambio y el fortalecimiento de la economía. Las rentas quedaron prácticamente en manos de las provincias, quedando así el Estado al margen de los aspectos fiscales. Sobre dichos cambios Margarita González, anota:

> Salvador Camacho afirmaba que la descentralización había obedecido a la necesidad de que las provincias compartieran con la Nación las responsabilidades fiscales, dada la pérdida para el Estado del monopolio del tabaco. En cambio, Galindo sostenía que la ley de descentralización había sido una reforma de orden político, pues con ella se hacía realidad aquel grado de autonomía regional tan ansiada por los sectores oprimidos por el centralismo que había regido hasta el momento. La autonomía que adquirieron las secciones del país en cuestiones fiscales quedaría luego reforzada y complementada con la obra de descentralización política que se realizó en la década de 1860 al establecerse en el país un sistema de gobierno federado[372].

En este panorama de grandes cambios económicos, sociales y políticos se expidió, en el año 1853, la Constitución Política de la República de la Nueva Granada, texto que permitió el viraje hacia el modelo federal. En su articulado se reafirmó la división territorial en provincias para efectos de la administración general de los negocios nacionales y éstas, en distritos parroquiales. En general, un texto político que dispuso un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable, reservando en las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud, quedando al gobierno general funciones y facultades dignas de un enfoque federal[373]. El poder legislativo, quedó "compartido de acuerdo con las competencias, entre la nación, las provincias y los distritos municipales en que aquellas se dividían. Igual acontecía con el poder ejecutivo. El poder judicial sí era ejercido de manera general por la nación en todos los lugares del territorio"[374].

El artículo 48 de dicha Constitución prescribió que cada provincia tenía el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgara conveniente para su organización, régimen y administración interior[375]. En desarrollo de

372. González, Margarita. "Las Rentas del Estado". En: *Manual de Historia de Colombia. Tomo II*. Tercera Edición. Bogotá: Procultura-Colcultura, 1984. p. 409.

373. Conservación del orden general, la organización y administración de la hacienda nacional, todo lo relativo al comercio extranjero, la legislación civil y penal, la demarcación territorial de primer orden: relacionada con los límites del territorio nacional con los territorios extranjeros y la división o deslinde de las provincias entre sí, y su creación o supresión, las relaciones exteriores, la reforma a la Constitución, la organización del censo general de la población, la organización del sistema electoral, la administración, adjudicación, aplicación y venta de las tierras baldías y demás bienes nacionales y la concesión de privilegios exclusivos u otras ventajas o indemnizaciones para objetos de utilidad pública.

374. Santofimio, Jaime Orlando. *Bases constitucionales del régimen municipal.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1993, p. 62.

375. *El artículo 50 establecía que el gobierno municipal de cada provincia estaría a cargo de una legislatura provincial, en la parte legislativa; y de un gobernador en la parte ejecutiva, el cual sería agente natural del Poder Ejecutivo General.*

dicha normativa, aparece el 27 de febrero del año 1855 el Acto adicional a la Constitución, mediante el cual se creó el Estado de Panamá, comprendido por las provincias del Istmo de Panamá, esto es: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí. Dicho Acto constitucional incluyó un trascendental artículo, que abrió las compuertas hacia la organización federal del Estado colombiano. Así se lee:

> Artículo 12.
>
> Una ley podrá erigir en estado que sea regido conforme al presente Acto Legislativo, cualquier porción del territorio de la Nueva Granada. La ley que contenga la erección de un Estado, tendrá la misma fuerza que el presente acto de reforma constitucional, no pudiendo ser reformado sino por los mismos trámites de la Constitución[376].

En desarrollo de dicho artículo, aparece la Ley del 11 de junio de 1856[377] que creó el Estado de Antioquia:

> Artículo 1º
>
> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Acto adicional a la Constitución, expedido en 27 de febrero de 1855, erígese el Estado federal de Antioquia, compuesto de la actual provincia de ese mismo nombre.

De igual forma, la Ley del 13 de mayo de 1857[378] mediante la cual se creó el Estado de Santander:

> Artículo 1º
>
> El territorio que comprende las actuales Provincias de Pamplona, y Socorro forma un Estado federal, parte integrante de la Nueva Granada, con el nombre de Estado de Santander.

Además de la Ley del 15 de junio de 1857[379] que creó los Estados federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá y Magdalena, tal como se lee en su artículo 1º, así:

> Artículo 1º
>
> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del acto adicional a la Constitución, expedido el 27 de febrero de 1855, las porciones del territorio de la República que a continuación se expresarán, se erigen en Estado federales, partes integrales de la nueva granada:

376. "Acto Adicional a la Constitución Creando (Sic) el Estado De Panamá, 27 De Febrero, 1855". En: Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Op. cit.*, p. 247.

377. "Ley, de 11 de junio, 1856, creando (sic) el Estado de Antioquia". Ibíd., p. 249.

378. "Ley, 13 de mayo, 1857, creando (sic) el Estado de Santander". Ibíd., p. 151.

379. "Ley, 15 de junio, 1857, (por la cual se crean los Estados federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena). Ibíd., p. 253.

1º El Estado del Cauca, que se formará de las provincias de Buenaventura, Cauca, Chocó, Pasto y Popayán, y del territorio del Caquetá;

2º El Estado de Cundinamarca, de las provincias de Bogotá, Mariquita y Neiva;

3º El Estado de Boyacá de las Provincias de Casanare, Tundama, Tunja y Vélez, con excepción del antiguo Cantón de Vélez, que se agrega al Estado de Santander;

4º El Estado de Bolívar, de las Provincias de Cartagena y Sabanilla y la parte de la de Mompós que está al occidente del Magdalena;

5º El Estado de Magdalena, de las Provincias de Riohacha y Santamarta, del territorio de la Goajira y de la parte de la Provincia de Mompós que está al oriente del Magdalena, con excepción de los Distritos de Aspasica, Brotaré, Buenavista, Carmen, Convención, La Cruz, Ocaña, Palma, Pueblo nuevo, San Antonio, San Calisto, San Pedro y Teorama, que se agregan al Estado de Santander.

Dichos Estados dependían de la Nueva Granada en los asuntos de relaciones exteriores, organización y servicio del Ejército permanente y de la Marina de Guerra, crédito nacional, naturalización de extranjeros, rentas y gastos nacionales. También se reservó al Estado centro el uso del pabellón y escudo de armas de la República, lo relativo a las tierras baldías y el tema de pesos, pesas y medidas oficiales. "En todos los demás asuntos de legislación y administración", los estados podían estatuir libremente "lo que a bien" tuvieran "por los trámites de su propia Constitución" (Ver artículo 4º).

Así, "la República vino a quedar dividida en estados federales bajo una Constitución que establecía el régimen unitario, y para remediar tamaña anomalía era necesario proceder a darle a la Nación un estatuto francamente federalista"[380]. Por ello, aparece en el año de 1858 la Constitución Política para la Confederación Granadina en donde los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander se confederan para formar una Nación soberana, libre e independiente. En el artículo 8º de dicha Constitución se estableció la cláusula residual a favor de los Estados, es decir, todos aquellos objetos que no hubiesen sido atribuidos por la carta política a los poderes de la Confederación eran de competencia de los Estados. "En líneas generales se mantiene el régimen municipal. Se asignan competencias exclusivas a la Confederación (art. 15); se incluyen competencias concurrentes o comunes a la Nación y los Estados (art. 16) y se radica una regla general de competencias en los Estados"[381].

Orlando Santofimio opina sobre los evidentes avances políticos de los granadinos en estos años en donde las comunidades municipales estuvieron en capacidad de darse sus normas básicas de conducta: "Las investigaciones

380. Tascón, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano. Ob. cit.*, p. 123.

381. Santofimio, Jaime Orlando. *Bases constitucionales del régimen municipal. Ob. cit.,* p. 64.

históricas nos han demostrado que los municipios de Bucaramanga (23 de febrero de 1858), Floridablanca (8 de febrero de 1858), Piedecuesta (26 de febrero de 1858), Zapatoca (1º de febrero de 1858), Riohacha (14 de febrero de 1859), Distrito de Tabio (28 de diciembre de 1862), tenían normas constitucionales proferidas por ellos mismos..."[382].

Sin embargo, la cúspide de la etapa federal estuvo bajo la égida de la Carta Política de 1863, denominada Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia. Dicho texto en su artículo 1º señaló que los Estados Soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados a su vez por los Actos del 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857 y 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861, y 3 de septiembre del mismo año, se unían o confederaban a perpetuidad bajo el nombre de "Estados Unidos de Colombia"[383].

2.1.3. Cien años de centralismo bajo la égida de la Constitución Política de 1886

> La agudización de la lucha política, el viraje del veleidoso Presidente Rafael Núñez, quien habiéndose iniciado como centralista al pronunciarse sobre el proyecto de 1853, pasó a ser federalista decidido en 1855 (...)[384], para terminar entregado al partido conservador, desencadenó una revolución fallida, a cuyo término el Presidente decretó la extinción de la Carta Federal y convocó un Consejo Nacional de Delegatarios, que habría de redactar su reemplazo, sobre las bases de república unitaria y centralista que en manos de los jerarcas del partido triunfante se convirtió en establecimiento teocrático, absolutista y arbitrario, que suprimió toda autonomía administrativa de los Estados, convertidos en departamentos, y de los municipios, a más de haberles arrebatado sus bienes y rentas.
>
> Fernando Hinestrosa[385].

La regeneración fue un momento histórico que tuvo como uno de sus objetivos la subordinación de los Estados bajo la figura de los departamentos y del modelo de Estado unitario. Fruto de dicho proceso es la Constitución Política

382. Ibíd., p. 64 y 65.

383. "Nada se dijo sobre asuntos municipales, por ser esto competencia de los Estados, pues no se le adscribió al poder central, y como lo determinaba el artículo 16: "Todos los asuntos de Gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno General, son de la exclusiva competencia de los mismo Estados". Villar Borda, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo. Op. cit.*, p. 99.

384. "La Federación es nuestra tierra prometida (...) la historia administrativa de la Nueva Granada, casi desde su fundación, es la historia del desarrollo de los fueros seccionales, a despecho de la más obstinada resistencia del Poder nivelador, o sea del centralismo. (...)" (cit. Carlos Restrepo Piedrahita, Estudio preliminar a las Constituciones de Colombia de Pombo y Guerra, t. I, Bogotá, 1886, p. 86 s).

385. Hinestrosa, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. *Op. cit.*, p. 17 y 18.

de 1886 que destruyó el programa del radicalismo federal y cedió el turno político a una nueva capa social entre la cual ubicamos a los sectores señoriales, elites políticas y círculos empresariales, además de una nueva unidad entre grupos terratenientes, la iglesia y parte del sector económico.

La Constitución Política de 1886 en su artículo 1º le atribuyó a Colombia la forma de República unitaria y en su artículo 4º determinó que las secciones que componían a la Unión Colombiana, denominadas estados y territorios nacionales, continuarían siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de departamentos .

Los viejos estados federales, desligados de las vastas competencias atribuidas durante la época federal[386], constituyen parte de los actuales departamentos. Sobre dicha transformación, Orlando Fals Borda, apunta:

> Los estados soberanos de mediados de siglo, como los anteriormente citados, conservaron las provincias como componentes territoriales (junto con distritos, municipios y veredas o corregimientos); pero la Constitución Nacional de 1886 hubo de hacer triunfar de nuevo la concepción afrancesada de los departamentos, que siguieron en parte los irreales y difusos límites de las siete gobernaciones y capitanías coloniales[387].

En general, las provincias fueron cediendo paso a la construcción de los viejos estados federales y éstos a su vez se convirtieron en los departamentos del modelo unitario implementado con la Constitución Política de 1886. Para Vidal Perdomo y Hernández Becerra, suficiente argumento para corroborar que la figura departamental en Colombia, muy a pesar de sus detractores, tiene desde el punto de vista histórico, sociológico y político una trascendencia importante en la organización política y administrativa del territorio colombiano[388].

Lo cierto es que la Constitución Política de 1886 marcó el modelo territorial de Colombia para el siglo XX, "los departamentos continuaron en el desempeño de un papel integral de gobierno en sus territorios, más no ya en calidad de entidades "soberanas", que habían dejado de serlo, sino en representación y por delegación del gobierno nacional"[389]. El papel del departamento, junto con el de su líder denominado gobernador, a lo largo del siglo XX ratifica el espíritu centralista invocado por la Constitución de 1886, bajo la máxima de

386. Hernández Becerra, Augusto: "Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI". *Op. cit.*, 207.

387. Fals Borda, Orlando. *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia. Op. cit.*, p. 29.

388. Hernández Becerra, Augusto. "Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI", *Op. cit.* y Vidal Perdomo, Jaime. ¿Cambiar los Departamentos por Regiones?. En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung. 2003.

389. Hernández Becerra, Augusto. "Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI", *Op. cit.,* pp. 207 y 208.

"centralización política y descentralización administrativa" que sin duda se tradujo en el campo territorial en simple desconcentración administrativa.

El gobernador quedó subordinado al ejecutivo, aspecto que lo convirtió en un eje protector del centralismo político y administrativo, para lo cual dispuso de algunos poderes de dirección y de tutela sobre las entidades departamentales[390].

Tal como lo señala Rodrigo Lara Restrepo la figura del gobernador, poco o nada cambió a lo largo del siglo XX. Durante los primeros cincuenta años se le otorgaron a dicho agente meras competencias de ejecución. El gobernador actuó como una "simple "correa de transmisión" del gobierno; carecía de poder de gestión y de formulación de políticas departamentales, por cuanto sólo podía permitir o prohibir aquello que la ley le permitía o prohibía"[391]. Rodrigo Lara agrega que, "desde una perspectiva sistémica, la figura del gobernador era perfectamente coherente con el férreo centralismo de la época, ya que era un mecanismo eficiente que otorgaba al poder central un "vaso conductor" para transmitir en forma eficiente sus directrices en el territorio"[392].

Durante la primera década del siglo XX vientos fraccionadores avasallaron la figura departamental. Fraccionamientos llamados a desterrar cualquier espíritu separatista o sentimientos regionales que hubiesen podido alterar los designios centralistas de la Constitución de 1886. Para ello, el General Reyes "concibió una atrevida "medida de alta cirugía social" que fue la subdivisión de los grandes departamentos existentes. Estos en realidad, eran casi los mismos gigantescos Estados Soberanos de 1863, de modo que en esta forma el General Reyes quiso debilitarlos definitivamente, encuadrando a sus políticos díscolos en nuevos departamentos más pequeños y manejables"[393].

Vidal Perdomo anota que Colombia enfrentó el inicio del siglo XX con la pérdida del "departamento de Panamá" y la división del territorio en más departamentos; así se crearon Nariño, Caldas, Huila, Atlántico, Valle del Cauca y Norte de Santander. Dicha desmembración, en su criterio, no fue artificial ni inspirada solamente en "propósitos políticos, como a veces se afirma con ligereza

390. El artículo 193 de la Constitución de 1886 señalaba que "en cada departamento habrá un Gobernador que ejercerá las funciones del poder ejecutivo. Como agente de la Administración central por una parte, y por otra, como jefe superior de la administración departamental".

391. Lara Restrepo, Rodrigo: "La articulación de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de la desconcentración. Perspectiva comparatista". En: AA.VV. *Crisis y futuro de los Departamentos en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer Stifung, 2003, p. 155.

392. Ibíd.

393. Fals Borda, Orlando. "Visión del ordenamiento territorial colombiano". En: *Nueva Historia de Colombia.* Bogotá: Planeta Colombia, 1998, p. 193.

histórica y sociológica, sino fruto del crecimiento del país y del desarrollo económico y social de entonces, y de la conquista del territorio"[394].

Para Fals Borda:

> Estos departamentos resultaron todavía grandes e ingobernables, tanto que los legisladores los subdividieron en 34 partes en 1905 para llegar otra vez casi al nivel de las viejas provincias(…) No se llegó entonces al extremo mecanicista europeo; pero tampoco se respondió a la realidad social local y a las culturas populares, como se demostró y se sigue demostrando- por los casi constantes impulsos secesionistas y movimientos cívicos o de protesta de provincias, municipios y veredas insatisfechas[395].

Así, la Asamblea Nacional Constituyente que sesionó entre 1905 y 1908, bajo el gobierno del General Reyes promovió la desintegración de los viejos Estados constituidos para la época en departamentos. Una reforma que impulsó la tendencia hacia la centralización política, debilitó la vida administrativa de los departamentos y de los municipios y derogó las funciones asignadas por la Constitución de 1886 a las asambleas departamentales para el manejo de los asuntos regionales. Es decir, que la reforma del quinquenio "Reyes" determinó "la pérdida de capacidad de los departamentos para tomar decisiones en materia de inmigración, construcción de ferrocarriles e inversiones extranjeras, y la nacionalización de las rentas (sobre todo licores y degüello) con lo que los departamentos quedaron subordinados a las prioridades acordadas por el gobierno central)"[396].

En general, en dicha etapa se observó "una tendencia hacia la recuperación de los ingresos y por el traslado de los ingresos especiales originalmente dirigidos a los departamentos"[397]. Sólo hacia 1908 retornaron hacia los departamentos las rentas de licores, degüello, impuesto directo, peajes, pontazgos, pesca y trabajo personal subsidiario, quedando la nación con las rentas de aduanas, salinas, esmeraldas, timbre nacional y tabaco.

Como se puede observar, una reforma sustentada en el peligro latente de nuevos separatismos, en especial del Cauca, Antioquia y la Costa Atlántica, luego de la crisis generada por la guerra de los Mil Días (1899 – 1902) y la secesión de Panamá en el año 1903.

---

394. Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado.* Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2001, p. 28.

395. Fals Borda, Orlando. *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia. Op. cit.*, p. 30.

396. Véase Vélez, Humberto. "Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904–1909). En: *Nueva Historia de Colombia. Historia Política 1886 – 1946,* Bogotá, editorial Planeta, 1989, p. 199.

397. Junguito, Roberto y Rincón, Hernán. *La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Informe fiscal presentado al Banco de la República.* Bogotá, D.C.: Informe final proyecto No 1809 – Fedesarrollo, agosto 3 de 2004, p. 22.

Una vez el General Reyes fuera del poder, se desarrolla una contrarreforma que anula lo establecido por la anterior Asamblea Nacional Constituyente. Así la Ley 65 del 14 de diciembre de 1909, apostó por la división existente hasta el año de 1905: "La Ley 65 del 14 de diciembre de 1909 dividió la nación en diez departamentos Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Panamá, Santander y Tolima, y afirmó que los territorios de San Martín, Casanare, Caquetá, Guajira, y Chocó, serían administrados como intendencias directamente por el gobierno nacional"[398]. Luego, y de forma contradictoria, la Asamblea "reincorporó los demás antiguos territorios a los departamentos contiguos"[399], así: "Caquetá, volvió a unirse a Cauca, Guajira regresó a Magdalena, y Casanare, dividido en las provincias de Nunchía y Arauca, se convirtió en parte de Boyacá"[400].

Por su parte, el Acto Legislativo No 03/1910 dividió nuevamente el territorio nacional en departamentos y éstos en municipios o distritos municipales y determinó que para el mejor servicio administrativo la ley podía establecer divisiones provinciales y otras. Dicho Acto determinó al gobernador como agente del poder ejecutivo y jefe de la administración seccional y señaló que los departamentos deberían tener independencia para la administración de sus asuntos. En materia de bienes y rentas indicó que tanto los departamentos así como los municipios tenían propiedad exclusiva sobre aquellos. Igualmente, señaló que en cada departamento debía existir una asamblea departamental de elección popular y determinó las funciones de aquélla, entre las cuales se destaca la de establecer contribuciones para cubrir gastos de administración. Por otra parte, dispuso que las ordenanzas de las asambleas fueran obligatorias mientras no fueran anuladas por autoridad judicial e indicó las atribuciones del gobernador y de los concejos municipales. Además, anotó que en cada municipio debería existir un alcalde para ejercer las funciones de agente del gobernador y jefe de la administración municipal. Asimismo, contempló la división potestativa por la ley en provincias.

Para el año 1910 se confirma la creación de Caldas y Huila. También, se crean los departamentos de Atlántico, Norte de Santander y Valle del Cauca.

Hacia el año 1913 se expidió la Ley 4a conocida con el nombre de Código de Régimen Político y Municipal. El documento cuenta con disposiciones sobre asuntos de carácter nacional, algunas incluso todavía vigentes, y aspectos en materia departamental y municipal.

398. Rausch, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos. Op. cit.*, p. 27.

399. Ibíd.

400. Ibíd.

En el año 1936 por medio del Acto Legislativo No. 1 del 5 de agosto se dividió la República de Colombia en departamentos, intendencias y comisarías; los primeros a su vez en municipios o distritos municipales. En el año de 1945 se ratifica la desaparición de las provincias como divisiones político-administrativas, se permitió la categorización de los municipios y se organizó a la ciudad de Bogotá como distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario.

En general, se produce un afianzamiento de la organización departamental entre los años 1910 y 1945. Vidal Perdomo afirma, que la inclusión de las intendencias y comisarías refleja un mayor interés por estos territorios, antes considerados "territorios nacionales, es decir, espacios geográficos que no alcanzaban el desarrollo necesario para ser erigidos en Departamentos y que quedaban, como se dijo después muy enfáticamente, bajo la administración del gobierno"[401].

Sobre el mismo asunto, Jane Rausch señala que los viejos territorios nacionales asumieron un estatus especial a partir de la reforma constitucional de 1936, un hecho que significó una mejor administración. "Aunque la Iglesia católica seguía siendo la fuerza más poderosa en los territorios, la autoridad civil del gobierno se reafirmó mediante el desarrollo de obras públicas, el crecimiento de la educación pública y de los servicios de salud, la colonización planeada y espontánea, la ampliación de la misión del ejército y el desarrollo de una fuerza de policía de fronteras"[402].

Luego, aparece un período de la historia caracterizado por la proliferación de varios departamentos, entre ellos, Choco, creado por Acto legislativo en el año de 1944. Así mismo, Córdoba, Meta, Quindío, Guajira, Risaralda, Cesar y Sucre. Sobre este proceso Fals Borda, afirma:

> En cuanto a la presión por crear nuevos departamentos –aparte de la constante creación de municipios por asambleas departamentales que, hasta diciembre de 1995, ya sumaban 1.052–, la primera erupción cívica de esta clase ocurrió en el Choco, cuyos senadores lograron una fácil victoria en 1944**.** En el sur occidente de Bolívar poco después se armó una campaña encabezada por familias latifundistas y ganaderas poderosas, aburridas del lejano dominio cartagenero, que culminó en 1951 con la creación del Departamento de Córdoba. Luego se repitió el proceso en el Meta (1959), Guajira (1964), Risaralda (1966), Quindío (1966), Sucre (1966) y Cesar (1967). En todos estos nuevos departamentos se satisfizo en gran parte el anhelo autonómico con buenos argumentos; pero también apareció el apetito

401. Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. *Op. cit.*, p. 46.

402. Rausch, Jane. *Colombia: el gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos. Op. cit.*, p. 114.

burocrático y de figuración partidista, con efectos neutrales o negativos para la vida concreta de las comunidades locales"[403].

En los denominados territorios nacionales también se encuentran creaciones. Para el año 1943 surge la Comisaría del Amazonas y la Comisaría del Vichada; luego, en el año 1963 la de Guainía. Posteriormente, Caquetá se transforma en departamento (1981). En general, territorios que serán denominados departamentos bajo la tutela de la Constitución Política de 1991.

Una erupción que será frenada por la reforma constitucional de 1968. Precisamente en la década del sesenta se llevó a cabo en Colombia una importante reforma administrativa que dio inicio al proceso de modernización del Estado[404]. En resumen, y frente al tema territorial, se hicieron los siguientes ajustes:

1º Creación de nuevos departamentos: mayores exigencias de población y recursos fiscales y aumento anual de las bases de dichos factores. Además se consigna la previa determinación del Consejo de Estado y del gobierno de que se han cumplido los requisitos señalados.

2º Extensión de la planeación al ámbito departamental. Los departamentos realizarán su tarea sujetos a planes de desarrollo económico y social que puedan articularse con los planes y programas nacionales;

Los departamentos ejercerán tutela sobre los municipios para planificar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios[405].

3º Fortalecimiento de la autonomía administrativa y fiscal. Distribución por ley de los servicios que deben estar a cargo de la Nación, de los departamentos y los municipios;

Dirección por los gobernadores de servicios nacionales en el departamento, en los términos de la delegación que les confiera el Presidente de la República.

403. Fals Borda, Orlando. "Visión del Ordenamiento Territorial Colombiano en el siglo XX". *Op. cit.*, p. 196.

404. Ver: Vidal Perdomo, Jaime. Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009.

405. Sobre dicha tutela Vidal Perdomo, anota: "Si es un lugar común hablar de los municipios como cédula primaria de la vida social cabe observar que se venía incubando la tendencia de mirar a los departamentos con cierto desgano y se había llegado a sostener por un eminente tratadista de derecho constitucional que eran cuerpos inútiles llamados a desaparecer. El Acto Legislativo número 1 de 1968 se inspira en la tesis del gran papel que pueden jugar los departamentos en la planificación del desarrollo regional y local y en la prestación de los servicios. El artículo 182 de la actual codificación hace explícita esa idea al otorgarles un poder de tutela administrativa sobre los municipios para esos propósitos, del desarrollo y atención de servicios (...) El artículo 182 persigue unas relaciones más estrechas entre los departamentos y sus municipios, alrededor de la planeación y de la organización de servicios, y ese ideal lo envuelve dentro del concepto de tutela administrativa, que jurídicamente significa orientación, coordinación y vigilancia sobre entidades que poseen autonomía administrativa. La ley, sin destruir esta autonomía municipal, fijará las modalidades e intensidad de ese deseo de mayor vinculación. Ibíd., p. 349.

Prohibición a la ley y al gobierno de crear recargos adicionales a favor de la nación sobre las rentas asignadas a los departamentos y municipios.

4º Cohesión de la administración departamental. Los representantes del departamento en las juntas directivas de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental y los gerentes de las mismas, son agentes del gobernador.

5º Agilización de la administración departamental y municipal.

6º Creación de áreas metropolitanas.

Comprenden las zonas alrededor de las grandes ciudades e integran los municipios vecinos para la mejor administración y prestación de servicios.

7º Asociación de municipios.

Para la más eficiente prestación de servicios públicos.

8º Asambleas departamentales.

Reducción del número de miembros y ampliación del período a cuatro (4) años.

9º Mayor participación de los habitantes del municipio en la administración del mismo a través de Juntas Administradoras de determinados sectores del territorio municipal[406].

Como se observa, en la reforma del sesenta y ocho se señalaron requisitos dispendiosos para la creación de nuevos departamentos, con ello se pretendió dar fin al período denominado "departamentalitis".

Se reinstauró el modelo francés al otorgarle al gobernador la dirección de los servicios nacionales en el departamento en los términos de delegación conferidos por el presidente de la República[407]. Se buscó darle un papel de gestión administrativa a este funcionario que, hasta ese momento, era el gran ausente de las decisiones que en asuntos administrativos nacionales se tomaran en su departamento. A pesar de ello, en la práctica, la figura del gobernador se centró en aspectos políticos, de orden público y de control de las libertades y perdió protagonismo en los procesos de planeación del desarrollo.

Un elemento esencial de la reforma es la inclusión del término "situado fiscal", con el cual se pretendió aliviar las tensiones y las discrepancias entre el poder central y la periferia, esto es, un mecanismo que puso de "relieve el afán descentralista de la reforma constitucional de 1968, pues permite desplazar servicios hacia la periferia y proveer a las secciones de los recursos necesarios para satisfacerlos, con lo que las entidades territoriales serán revitalizadas y

406. Presidencia de La República (Secretaría Jurídica). Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Bogotá: Presidencia de la República – Imprenta Nacional, 1969. p. 330.

407. Lara Restrepo, Rodrigo: "La articulación de las relaciones…". *Op. cit.*, p. 156.

la vida local adquiriría mayor dimensión"[408]. En desarrollo de dicho postulado se expidió la Ley 46 de 1971, "por medio de la cual se transfirió el 13 % de los recaudos ordinarios de la Nación, con posibilidades de aumentar su monto hasta el 26% a los departamentos, intendencias, comisarías y Bogotá, para ser invertido en los gastos de funcionamiento de los servicios de educación primaria (el 74%) y de salud el (26%)"[409].

Con relación al tema de las intendencias y comisarías, la reforma del sesenta y ocho sostiene la tradicional división, pero proyecta la futura reunifación de todas bajo la denominación de departamento. Por ejemplo, antes de la reforma sólo eran circunscripciones electorales los departamentos y estos territorios se anexaban para el ejercicio del derecho al voto, sin embargo, alguno de estos habían sido autorizados para ser circunscripciones electorales para las elecciones de la Cámara, mientras que para las del Senado votaban en algún departamento. Con la reforma se aprueba que las intendencias y comisarías eligieran un representante por cada cien mil habitantes y uno más por fracción no menor de cincuenta mil. Por otra parte, se discutió sobre la necesidad de un régimen especial para San Andrés[410].

Tal como lo reiteran Edgar González e Iván Jaramillo[411], desde finales de los años sesenta, los departamentos fueron pieza clave del proceso de descentralización. Por ello, las políticas fueron orientadas hacia su fortalecimiento, mediante la delegación de funciones del Estado centro y comprometiéndoles a participar de forma decisiva en los planes y programas nacionales, al igual que fueron dotados de las herramientas jurídicas para la gestión de la planeación en su correspondiente territorio[412]. Con dichas transformaciones se les dotó de modernas reglas presupuestales, con el fin de estimular su papel como centro de referencia de la acción nacional. En otras palabras, "la Nación esperaba acentuar la desconcentración de sus agencias regionales, dotar a tales agencias de mayores facultades para decidir y actuar y articularlas en mejor forma con los gobiernos departamentales"[413].

En 1977, el Congreso aprueba una reforma constitucional para "convocar a una asamblea constituyente que se encargaría de innovar lo relativo a la

408. Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Op. cit.*, p. 350.

409. Hinestrosa, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. *Op. cit.*, p. 21.

410. Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Op. cit.*, p. 356 y 357.

411. González, Edgar y Jaramillo, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano,* [en línea]: CEPAL / GTZ. Proyecto Regional de Descentralización fiscal, Disponible en: http://odh.pnud.org.do/sites/odh.onu.org.do/files/CEPAL20-20El20areglo20institucional.pdf, recuperado el 29 de septiembre de 2009.

412. Ibíd.

413. Ibíd.

administración de justicia y a la administración departamental y municipal"[414]. Las reformas se concentraron en los siguientes aspectos:

> La nación debe ceder algunos impuestos a los departamentos (dado que el situado fiscal no solucionó su situación económica); despolitizar las entidades que prestan los servicios públicos; nombrar los gobernadores por un período mínimo de dos años, y para ello tener en cuenta la opinión de la Asamblea Departamental frente al designado; crear la región como un nivel intermedio entre el Estado central y las fuerzas locales (lograr unidad política y administrativa y una mayor participación en la vida nacional de los departamentos y los municipios) y establecer patrones claros de evaluación (a cargo de una entidad central que controle la ejecución de proyectos).
>
> A su vez los departamentos y los municipios deberán contar con recursos económicos suficientes (para evitar que la nación asuma las deficiencias en el gasto público); establecer criterios de selección de entidades que presten los servicios públicos (donde la ciudadanía tenga mayor acceso y sienta que sus necesidades son atendidas), ajustar sus presupuestos a una ley que controle la actuación de los gobernantes; fortalecer las funciones de las asambleas y concejos determinando su tamaño, tecnificación y extensión del mandato.
>
> Por su parte la región debe estimular la iniciativa local y permitir la existencia de diversidad de municipios o distritos de acuerdo con sus capacidades; buscar que el ciudadano entre en mayor contacto con su comunidad y que tenga que tratar lo menos posible con una entidad del nivel superior[415].

Dicha reforma se frustró ante la declaratoria de inconstitucionalidad dada por la Corte Suprema de Justicia, para lo cual se alegaron "vicios de procedimiento y también la imposibilidad de variar el trámite ordinario de enmienda"[416].

Si bien la reforma se hundió, el debate en torno de la institución intermedia se agudizó. Surgen, incluso algunas medidas gubernamentales de intervención, tales como el Decreto 084 de 1976, por medio del cual se instó a los gobernadores a promover y coordinar programas nacionales en sus respectivos territorios, la ordenación de comités sectoriales, entre otras medidas[417]. A su vez, el Departamento Nacional de Planeación elaboró una propuesta de reforma a los departamentos y municipios cuyos elementos centrales fueron "el fortalecimiento de los municipios transformados en distritos, la transformación del departamento en un nivel de coordinación y supervisión

414. Hinestrosa, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. *Op. cit.*, p. 21.

415. Maldonado, Alberto. El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. Proyecto Colombo Alemán de cooperación técnica-PRODEPAZ-GTZ, s.p., 2005, p. 57.

416. Hinestrosa, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. *Op. cit.*, p. 21.

417. Maldonado, Alberto. El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. *Op. cit.*, p. 57.

municipal sin funciones de prestación de servicios y la conformación de regiones como órganos técnicos de planeación regional"[418]. Al final, tal como lo anota Alberto Maldonado, "mas que un proceso de descentralización se trataba de un esquema de desconcentración territorial, por cuanto el poder de decisión quedaba finalmente concentrado en el gobierno nacional"[419], al tener un marcado protagonismo y control del Departamento Nacional de Planeación.

En los ochenta se reiteraron los argumentos esgrimidos por Tulio Enrique Tascón, en contra de la figura departamental. Nuevamente aflora la propuesta de supresión o marchitamiento del nivel intermedio de gobierno. Los departamentos siguieron vistos como entes anacrónicos, costosos, ineficientes y sin tradición histórica[420]. Por el contrario, el municipio encontró, en dicha década, las herramientas necesarias para el despegue en materia de descentralización.

A pesar de ello, se encuentran algunas acciones en pro de la institución. Por ejemplo, durante el gobierno de Turbay Ayala (1978–1982), se "adelantó un programa de descentralización hacia los departamentos bajo la modalidad de desconcentración y delegación"[421]. En general, se percibió un esfuerzo para fortalecer la labor de coordinación y el papel de la figura del gobernador.

Otro aporte en la década de los ochenta, estuvo dado por la Misión de Finanzas Intergubernamentales (conformada en el año 1980). Ésta detectó los ya sabidos problemas de la institución departamental. Entre otros, la menor participación de la tributación dentro del total de ingresos departamentales y el aumento de los aportes de la Nación; el carácter inelástico de los impuestos departamentales; los insuficientes recursos para el cubrimiento de gastos de funcionamiento y de inversión; el déficit de su sector descentralizado; la dependencia del rubro de transferencias; el incumplimiento de la función de provisión de servicios; además del incumplimiento en sus funciones de coordinador y planificador[422].

A pesar del balance elaborado por la Misión, el municipio fue la entidad mayormente favorecida. Un proceso que se tradujo en una serie de normas que regularon la descentralización tanto desde el punto de vista fiscal como desde el punto de vista político-administrativo. Una década que se caracterizó por poner énfasis, principalmente, en los gobiernos locales. La labor descentralizadora se orientó hacia la consecución de dos objetivos principalmente: por un lado, la

418. Ibíd., p. 58.

419. Ibíd., p. 59.

420. Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Op. cit.*, pp. 63 y ss.

421. Maldonado, Alberto. El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. *Op. cit.*, p. 60.

422. De las Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe de la Misión Wiesner-Bird, 1981.

creación de la capacidad de los municipios para la autoprestación de servicios sociales y de infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política, y, por otro, la generación de nuevos espacios democráticos y de participación de la ciudadanía en el ejercicio del poder, como vía para la contención del disgusto popular y el desarrollo del conflicto interno[423].

Con relación a la descentralización fiscal, podemos citar, a manera de ejemplo, la Ley 14 de 1983 que aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió las bases de sus gravámenes. En materia de descentralización política, se introdujo, mediante el Acto Legislativo No 1/1986, la elección popular de alcaldes, que luego sería extendida a la figura de los gobernadores a través de la Constitución Política de 1991.

Tal como lo reafirma Hernández Becerra, durante esta década se transfirieron "crecientes competencias y recursos directamente al municipio pasando por encima del Departamento, los municipios se emanciparon no tanto del centralismo de la administración nacional como de la tutela estrecha y paternalmente ejercida por los gobiernos departamentales"[424].

A partir de un ejercicio de compilación de antiguas disposiciones departamentales se expide en el año 1986 el *Nuevo Código de Régimen Departamental (*Decreto 1222/1986). Una disposición normativa que aún sigue vigente pese a su decrepitud inicial.

En síntesis, la descentralización durante los ochenta estuvo orientada hacia el fortalecimiento de los municipios. En razón de tal enfoque, los departamentos "quedaron por fuera del centro principal de atención de las políticas públicas territoriales del Estado. Su debilidad institucional no mejoró mayormente y su capacidad fiscal no repuntó a lo largo de la década de los ochenta"[425]. Sin embargo, y tal como lo anotan Edgar González e Iván Jaramillo:

> Desde finales de los años ochenta se volvió sobre los departamentos, en esta ocasión para fortalecer su papel de nivel intermedio entre la nación y los municipios; para trasladarles ciertos servicios, bienes y funciones que venía ejerciendo la nación; para comprometerlos en la gestión del desarrollo y la coordinación de la planeación local; para involucrarlos en los procesos de programación de la inversión pública nacional; y en fin, para que sirvieran de soporte técnico de la nación en todas las actividades territoriales. Los departamentos reaccionaron en forma muy disímil a estas señales según su propia capacidad institucional. Varios de ellos establecieron estrategias de descentralización en su territorio, a fin de

423. Jaramillo Pérez, I.: *Regionalismo, descentralización y paz. Algunas tesis para discusión,* http: //www.terra.com.co/elecciones2002/centro de documentación/ivanjaramillo.doc

424. Hernández Becerra, Augusto. "Del Departamento del siglo XIX al del siglo XXI*". Op. cit.*, p. 208.

425. González, Edgar y Jaramillo, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano,* [en línea]. *Op. cit.*, p. 30.

atender más eficientemente su capacidad planificadora o bien para gestionar la prestación de bienes, servicios y ejercer determinadas funciones[426].

Para el año 1984 un escrito de Jaime Castro demostraba el estado enfermizo del ordenamiento territorial y del departamento[427]. Si bien, apunta Jaime Castro, que dicha instancia tiene cláusula general de competencia, en la práctica no cumple como entidad "prestadora de servicios y ejecutoras de obras". Para Jaime Castro, los departamentos fracasaron en el cumplimiento de los deberes constitucionales y legales, además, de ser un "costoso aparato burocrático y partidista"[428]. En otras palabras, "un frondoso, complejo y costoso montaje burocrático. Que vive para sí mismo, que genera los recursos que necesita para sobrevivir, que no se proyecta hacia la comunidad en forma de servicios. Que se conforma con llenar el vacío que dejan los partidos políticos"[429].

En general, Jaime Castro reitera las conclusiones de la Misión Wiesner–Bird de 1981, eso sí, agregando que poco o nada ha hecho el Estado, para superar la crisis del nivel intermedio de gobierno. E incluso que lo poco que se ha hecho no ha repercutido en su mejoramiento. Tildó de "albañilería administrativa"[430], la poca intervención, esto es, que a falta de una política global, "se tapan las goteras"[431], perviviendo los grandes problemas y el vacío del nivel intermedio de gobierno. Al final, reconoce que la supresión de dicha instancia no es la solución, pero sí el marchitamiento del monstruo actual y su posterior transformación administrativa[432].

Propone la transformación de dicho nivel en una entidad administrativa "simplificada", que en ningún caso preste de forma directa servicios públicos ni la ejecución de obras. Le propone no asumir nuevos servicios y tareas, además de sobrevivir solamente con los recursos de los monopolios. En materia de estructura administrativa insinúa el fin de las asambleas a quienes trata "como muebles viejos que carecen de sitio pero que por afecto no se abandonan", y en su lugar insta a la fundación de un consejo departamental de planeación, suficientemente representativo. Por último, con relación al gobernador propone que éste no sea de elección popular y que siga siendo un agente del poder central[433].

426. Ibíd., p. 30.

427. Castro, Jaime. *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal.* Bogotá: Editorial Oveja negra, 1984.

428. Ibíd., p. 21.

429. Ibíd.

430. Ibíd., p. 38 y 39.

431. Ibíd.

432. Ibíd., p. 57.

433. Ibíd., p. 61.

Con este balance y consenso arrancó el proceso constituyente de 1991. Si bien a la Constitución de 1886 le endilgaron el logro de la unidad nacional, al final de su mandato el centralismo asfixiante empujaba una nueva institucionalidad.

2.2. El modelo territorial y el nivel intermedio de gobierno en la constitución política de 1991

> Se partió de muy diversas concepciones de Estado: la unitaria por supuesto; la federal (propuesta por el gobierno y otros); la regional; hasta se propuso un Estado de provincias. Se registró, por otra parte, la tendencia a "territorializar" distintas reivindicaciones sociales y culturales: de esa manera se buscaba afianzar las demandas de guerrilleros, indígenas, negritudes, sanandresanos y otras minorías.
>
> Augusto Hernández Becerra[434].

2.2.1. El modelo territorial unitario fue evidente desde el acto preconstitucional[435]

En la etapa preconstitucional se construyó la reiterada forma de Estado centralista y el tímido impulso de la descentralización que quedaron plasmados en el texto político de 1991.

Encuentro, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, razones políticas, sociales y económicas que determinaron nuevamente la reiterada decisión y ratificación del modelo de la regeneración, por supuesto, aliviado por las tendencias descentralistas a las que está sometido el Estado unitario moderno.

Y no es para menos; de manera grave, y como es común en la historia colombiana, el país acudía a una nueva y poderosa ola de violencia. Crisis institucional que sirvió de telón al nuevo proceso constitucional.

La Nación estuvo evidentemente amedrentada, aterrorizada y agobiada por los grupos al margen de la ley. La sociedad civil se convirtió en el blanco directo del conflicto. En este panorama, la ingobernabilidad territorial fue un hecho evidente.

Las guerrillas implementaron como estrategia un "sistema" de ataque en el que, de manera indiscriminada y aleatoria, resultaron afectados miembros de la sociedad civil. Para colmo de males los grupos de autodefensa completaron el

434. Hernández Becerra, Augusto. "El Ordenamiento Territorial Colombiano o la Tela de Penélope". En: *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia.* Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 93.

435. Versión ampliada del artículo titulado: "El Ordenamiento Territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura Socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno", debidamente aprobado y publicado en la Revista "Opinión Jurídica", correspondiente al primer semestre del año 2012. Publicación editada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín.

lamentable diagnóstico. A su vez, el narcotráfico, bastante crecido para la época, se infiltró en toda la sociedad colombiana, en la mayoría de las instituciones y en las altas esferas del poder. Este último se convirtió en el instrumento predilecto de financiación de la guerra. Atrás quedaron los rezagos ideológicos de ciertos grupos al margen de la ley. El narcotráfico como "negocio de la guerra" se convirtió en la justificación de la violencia de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Así, todas las fuerzas ilegales se unieron a manera de olla de presión en plena explosión, generando el contexto necesario para la construcción de una nueva carta de batalla.

Es de notar, que las dificultades no se restringieron únicamente a las conductas de los agentes situados al margen de la ley. El Estado en su rol de organizador, ejecutor, controlador y garante del orden establecido actuó como detonante de otra cadena de serios inconvenientes. El legislativo soportaba una pésima imagen[436] ocasionada por los severos escándalos a raíz del abuso de los denominados auxilios parlamentarios, la utilización poco ética del sistema de suplencias y la eterna figura de la corrupción. A estos hechos se agrega el Estado de Sitio permanente, que padeció Colombia en los últimos cuarenta años, bajo la "vigencia del artículo 121 de la Constitución"[437]. Un mecanismo que había perdido "su fuerza coercitiva, su capacidad de intimidación, su capacidad de restablecer el orden público"[438]. De forma adicional, un 45% de la población colombiana se ubicaba en 1990, en el margen de pobreza[439].

Así, la deslegitimación del Estado era la consecuencia del empoderamiento institucional y social de los actores de la guerra, la generalizada corrupción, la crisis de las instituciones y el aumento del fenómeno del narcotráfico. En general, un Estado que aparece indefenso ante las presiones de una estructura criminal de tales proporciones[440].

---

436. De acuerdo con los resultados de una encuesta adelantada por El Tiempo y otros medios "es mayoritaria la opinión de la gente sobre la necesidad de que la Constituyente emprenda una reforma a fondo del Congreso Nacional.(…)La encuesta confirma que la reforma al Congreso, y específicamente el tema de los auxilios parlamentarios, son los puntos con los cuales la gente más identifica la necesidad de modificar las instituciones a través de una Constituyente" (El Tiempo. Encuesta de El Tiempo, Reportajes Caracol y Cnc sobre la constituyente no a guerrillas activas en la asamblea**.** [en línea]. [Bogotá]. 19 de Octubre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-10319.)

437. Zafra Roldan, Gustavo. "Estamos aquí para organizar el desacuerdo". En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 51. Bogotá: La asamblea, 1991. p. 10.

438. Gaviria Trujillo, César. Palabras del señor presidente César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Constituyente. En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 1. Bogotá: La asamblea, 1991. p. 3 - 8.

439. Ballén Molina, Rafael. *Constitución Política de Colombia, antecedentes y comentarios (Constituyente y Constitución del 91)*. 2 ED. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995. p. 89 - 90.

440. Ver entre otros: El Tiempo. Narcos están aún en capacidad de lograr sus propósitos: Onu. [en línea]. [Bogotá]. 9 de Enero de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-7329; Cañón Moreno, Luis. Narcoterrorismo y paramilitares esperan a Gaviria. En: EL TIEMPO. [en línea]. [Bogotá]. 7 de Agosto de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-69456; El Tiempo. Narcoguerra a estrados judiciales. [en línea]. [Bogotá]. 7 de Septiembre de 1990. Disponible en:

Bajo estas condiciones tuvieron lugar, entre otros hechos tristes y lamentables, la abominable muerte de más de un millar de militantes del partido de izquierda denominado "Unión patriótica"; los atentados perpetrados contra los medios de comunicación, por ejemplo, aquellos dirigidos al diario El Espectador y la muerte de su director o el acto terrorista perpetuado contra el diario Vanguardia Liberal; el uso de carros bomba y la explosión de artefactos que mataron a miles de colombianos inocentes; el ataque y vulneración del transporte aéreo, como el caso de vuelo 104 de Avianca[441] y los asesinatos de Rodrigo Lara Bonilla, Carlos Ernesto Valencia, Jaime Pardo Leal, Héctor Abad Gómez, Diana Turbay, Enrique Low Murtra y, en general, la muerte de cientos de jueces y magistrados.

Pero el detonante de la crisis o la cúspide de esta ola de violencia estuvo dado, desde el punto de vista institucional, en el asesinato de tres de los candidatos que aspiraban a las elecciones presidenciales de 1990: Bernardo Jaramillo Ossa (22 de marzo de 1990), Carlos Pizarro Leongómez (26 de abril de 1990) y Luis Carlos Galán (18 de agosto de 1989). La muerte de Luis Carlos Galán fue la gota que rebasó la copa. Un evento que generó un masivo estupor entre la población y el surgimiento del movimiento estudiantil denominado: "*Todavía podemos Salvar a Colombia"*[442]*,* reconocido como uno de los gestores de la histórica propuesta de la *séptima papeleta*, a través de la cual se impulsó la idea de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Entidad en la que se cifró la salvación de Colombia y del Estado.

---

http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-51258; Cañón Moreno, Luis. Golpe en la Uribe. En: El Tiempo. [en línea]. [Bogotá]. 14 de Febrero de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-46410; Rubio, Miller. Escobar no se someterá a la justicia colombiana. En: El Tiempo. [en línea]. [Bogotá]. 14 de Febrero de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-25576; Montaner, Carlos Alberto. Colombia: la dolorosa justicia moral. En: El Tiempo. [en línea]. [Bogotá]. 11 de Junio de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-100398; Ariza, Hubert. Colombia no protege el narcotráfico: canciller. En: El Tiempo. [en línea]. [Bogotá]. 21 de Junio de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-106491; El Tiempo. Caso Escobar demuestra incapacidad del Estado. [en línea]. [Bogotá]. 23 de Junio de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-157076.

441. Ballén Molina, Rafael. *Constitución Política de Colombia, antecedentes y comentarios (Constituyente y Constitución del 91). Op. cit.* , p. 84.

442. Buenahora Febres-Cordero, Jaime. *El proceso constituyente*. *De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá: Cámara de Representantes – Pontificia Universidad Javeriana, programa de estudios políticos, 1991, p. 126. Orjuela M., Jorge Armando y Rodríguez P., Víctor Hugo. *Movimiento Estudiantil. Semilla en tierra seca. La constituyente: del sueño juvenil al negocio político.* Bogotá: Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez – Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 1993. 249 p. De acuerdo con contenido de éste último, de autoría de uno de los estudiantes vinculados al movimiento de la séptima papeleta, se afirma, que una vez que en las votaciones del 9 de Mayo legalmente se obtiene un resultado electoral que ampara la convocatoria de la asamblea, el movimiento estudiantil es relegado a un segundo plano y no es participe del proceso de negociación entre las "fuerzas políticas". En este sentido, afirman que se les arrebató la dirección de la propuesta, y que finalmente entre los delegatarios solo figuró un Fabio Villa como representante, por lo menos etariamente, de las juventudes.

Horacio Serpa, describe con las siguientes palabras, el contexto que rodeó el impulso de la Asamblea Nacional Constituyente:

> Las soluciones de fuerza prosperaron (…) se aumentó el delito al amparo de la impunidad, surgió la modalidad de la absurda justicia privada, prosperó con insensatez la rebelión, llegó el narcotráfico con sus horrores y hasta algunos niveles de la autoridad se dedicaron a hollar la Ley con el frágil argumento de buscar así su prevalencia[443].

De la misma forma Jaime Buenahora anota:

> La legitimidad de nuestras instituciones se había debilitado en extremo. El hundimiento de la reforma de Barco contribuía a la crítica situación porque patentizaba la penuria de la superestructura jurídico-política. Por eso el golpe de opinión de los estudiantes cogía vuelo rápidamente. Era sin discusión, un hecho político importante al que había que buscarle su valoración jurídica para que la Asamblea Nacional Constituyente se convirtiera en una última esperanza[444].

Pero algo en el fondo impulsó la transformación. Sin duda, era la crisis del modelo económico[445]. Tal como lo afirma Eduardo Pizarro, éste envión se debió tanto al momento crítico descrito, a la erosión de la legitimidad del Estado, pero especialmente, a un "modelo de desarrollo económico entrabado, ya que el modelo de economía semicerrada y de sustitución de importaciones había perdido todo su vigor"[446].

Consuelo Ahumada sostiene que el asunto del modelo económico, fue la máxima causa del cambio institucional; los demás hechos, en su criterio, fueron utilizados para ambientar el momento; por ello, la nueva carta de batalla, se caracterizó por incluir "las distintivas del modelo neoliberal"[447], esto es, la apertura económica, la privatización y la integración regional.

---

443. Serpa Uribe, Horacio. "El liberalismo en la Constituyente le cumplió al Pueblo Colombiano" - discurso de clausura en el Salón elíptico del Capitolio Nacional-. En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 114. Bogotá: La asamblea, 1991. p. 33.

444. Buenahora Febres-Cordero, Jaime. *El proceso constituyente*. *Op. cit.*, p. 135.

445. Ver entre otros: El Tiempo. Asegurado en el congreso plan de reforma económica. [en línea]. [Bogotá]. 14 de Diciembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-36599; EL TIEMPO. Congreso a recuperar el terreno perdido. [en línea]. [Bogotá]. 30 de Diciembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-46461; EL TIEMPO. El año Gaviria. [en línea]. [Bogotá]. 30 de Diciembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-46046; El Tiempo. Impulso decisivo al revolcón. [en línea]. [Bogotá]. 17 de Diciembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-38969;

446. Pizarro, Eduardo. Colombia: "¿Hacia una salida democrática a la crisis nacional?" En: Análisis Político (no 17 – septiembre-diciembre 1992). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, p. 42).

447. Ahumada, Consuelo. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana.* Bogotá: El Áncora editores, 2002, p. 196.

Afirmación reiterada por Carolina Martín, al escribir que dicha transformación no fue simplemente coyuntural y provocada por la crisis constitucional fraguada al calor de la guerra; por el contrario, ella afirma que se llevó a cabo todo un proceso de transformación del régimen adornado por discursos de democracia participativa, que "lograron invisibilizar el contenido económico neoliberal de la reforma, es decir, el problema de la adecuación del aparato político a las nuevas exigencias de la economía de mercado"[448].

Como se observa, una serie de hechos políticos, sociales y económicos desembocaron en la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.

Además de los ya relacionados, encuentro reformas constitucionales frustradas, intentos que, a la luz de Eduardo Pizarro, carecieron de una "suficiente presión política que permitiera quebrar las resistencias inmovilistas al cambio, provenientes de los sectores partidarios del statu quo incrustados en la Corte Suprema de Justicia, en el parlamento y en los partidos"[449]; un movimiento estudiantil legitimado para impulsar el cambio constitucional, pero finalmente desconocido por las fuerzas tradicionales y unos gobiernos dispuestos a violar la Constitución de 1886, en aras de pasar a la historia[450] y cambiar la débil estructura institucional.

Las elecciones para integrar la Asamblea Nacional Constituyente se llevaron a cabo el 9 de diciembre de 1990. Una fecha precedida, tal como se ha anotado, por el movimiento estudiantil de la *séptima papeleta*, la cual obtuvo el voto de más de un millón y medio de colombianos en las elecciones del 11 de marzo de 1990; la expedición del Decreto Legislativo No. 927 de 1990 (declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia)[451], por medio del cual, se ordenó a la organización electoral contabilizar los votos a favor o en contra de una Asamblea

448. Martín Jiménez, Carolina. "Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa". En: *Análisis Político* (no 58 septiembre-diciembre, 2006). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, p. 132-156. La autora sostiene que se ha asignado a la Constitución de 1991 un "carácter emancipatorio y progresista" generando un "gran mito político en el seno de la sociedad colombiana, que no ha permitido ver en toda su complejidad lo que realmente significó el proceso constituyente".

449. Pizarro, Eduardo. Colombia: "¿Hacia una salida democrática a la crisis nacional?" *Op. cit.*, p. 42-43.

450. Entre otros autores se puede consultar al respecto: Quinche Ramírez, Manuel Fernando. *Derecho constitucional Colombiano: De la carta de 1991 y sus reformas.* Bogotá: Ibáñez, 2008. p. 44–58; Vila Casado, Iván. *Nuevo Derecho Constitucional: Antecedentes y Fundamentos.* Bogotá: Gustavo Ibáñez, 2002. p. 269–284. Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil: Consejo Nacional Electoral. *La 7° Papeleta: El país opinó, el país aceptó.* Colombia, 1991. p. 330.

451. La Corte Suprema reconoce que la decisión del pueblo no sólo confiere un mandato político sino que abre la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional para reformar la Constitución Política. En ésta sentencia se acogen los fundamentos del decreto, esto es, que los hechos mencionados demuestran a las claras que las instituciones, tal como se encontraban dadas, no eran suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia. No es que las instituciones se hayan constituido per se en factor de perturbación sino que han perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas; se han quedado cortas para combatir modalidades e intimidación y ataques no imaginados (EXP. No 2149 E).

Constitucional[452]; evento llevado a cabo en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, en donde 5.236.863 ciudadanos (86.6% de los votos emitidos) apoyaron la novedosa propuesta. "Después vendrían los acuerdos políticos, el decreto 1926[453] y las expectativas por el fallo de la Corte[454], las mesas de trabajo y comisiones preparatorias"[455].

Las denominadas "mesas de trabajo" se convirtieron en el escenario de participación y construcción de propuestas[456]. Jaime Buenahora las describe en los siguientes términos:

> Así las cosas, se registraron más de 840 mesas de trabajo coordinadas por las alcaldías; 286 por las organizaciones sociales; 244 por los consejos de rehabilitación, y 114 por las universidades y los cabildos indígenas. Esas 1580 mesas de trabajo recibieron cerca de 150.000 propuestas, entre las cuales naturalmente se encontraban unas excelentes y buenas, otras regulares y algunas pocas descabelladas, aunque en general reflejaban seriedad y actitudes ciudadanas constructivas y bien intencionadas con el país[457].

A lo largo del año descrito se delineó buena parte del modelo territorial ganador en la Constitución Política de 1991. El tema territorial tuvo un espacio significativo en la mayoría de los momentos preconstitucionales e incluso en las inmediatas décadas que preceden a la Constitución Política de 1991, en la cuales ya se vislumbraba una leve transformación del modelo territorial unitario.

Por ejemplo, dentro del programa del movimiento estudiantil que promovió "La séptima papeleta" se propuso como plataforma para la reforma constitucional, la necesaria ampliación de los mecanismos de la descentralización administrativa. A su vez, el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, incluyó como ámbito de competencia de la asamblea y, por consiguiente, como punto

---

452. Texto de la séptima papeleta: ¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?. SI NO

453. Decreto expedido por el Presidente César Gaviria, con base en facultades de Estado de Sitio. Con dicho decreto se ordenó a la Organización Electoral contabilizar los votos de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, formuló el temario, composición y requisitos para hacer parte del denominado "Constituyente Primario".

454. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, previa ponencia de la Sala Constitucional, lo declaró exequible parcialmente – fallo del 9 de octubre de 1990.

455. Buenahora Febres-Cordero, Jaime. *El proceso constituyente*. *Op. cit.*, p. 317.

456. El Tiempo. Debate a través de mesas y comisiones. [en línea]. [Bogotá]: 13 de Septiembre de 1990. disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-55743; El Tiempo. Más de 500 personas en las comisiones preparatorias [en línea]. [Bogotá]: 12 de Septiembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-54669; El Tiempo. Debate a través de mesas y comisiones. [en línea]. [Bogotá]: 13 de Septiembre de 1990. disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-55743; El Tiempo. Así se trabaja en instancias previas a la Asamblea Nacional Constitucional: reglamento de mesas de trabajo y comisiones. [en línea]. [Bogotá]: 13 de Septiembre de 1990. p. 8A.

457. Buenahora Febres-Cordero, Jaime. *El proceso constituyente*. *Op. cit.*, p. 276.

de reforma, el tema del régimen departamental, distrital y municipal, por supuesto, dentro del contexto del Estado unitario. En mi criterio, el temario preconstitucional quedó plasmado en el texto territorial de la Constitución de 1991, con algunas contadas excepciones o virajes[458].

Asimismo, las conclusiones de las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias que deliberaron entre el 14 de septiembre y el 5 de diciembre de 1990, aportaron los insumos para la construcción del artículo 1º y los títulos XI y XII del texto constitucional.

Cuatro subcomisiones centraron el tema territorial. La primera, dedicada al tema de asuntos departamentales y municipales. Las propuestas que llegaron a esta subcomisión, tal como lo relata Jaime Buenahora Febres, reflejan "un consenso para mantener el carácter unitario del Estado, aunque con mayor descentralización e inspirado en principios municipalistas para hacer realidad la autonomía local"[459]. También se escucharon voces en torno a diversificar el ordenamiento territorial con base en criterios históricos, culturales y sociales, la necesaria creación de provincias, la elección popular o indirecta de gobernadores, la transformación de las asambleas y los concejos, el fortalecimiento de la institución municipal, el tema de la precisión competencial, el fortalecimiento de la planeación y la necesaria reingeniería al tema de los recursos de las entidades territoriales. Otra subcomisión se dedicó al tema de Bogotá y la necesidad de darle a ésta el carácter de entidad territorial, un sistema foral y un estatuto especial. En otra comisión, se impulsó el tema de convertir a las intendencias

458. Para probar la afirmación se copia el texto del temario planteado por el Decreto 1926 de 1990, en lo atinente al tema territorial: 6. Régimen departamental, distrital y municipal. 6.1 Posibilidad de revisar las funciones de gobernadores, asambleas departamentales, alcaldes y concejos distritales y municipales con el objeto de profundizar el proceso de descentralización, sin afectar la división política del territorio. 6.2 Posibilidad de atribuir a la ley la definición del período de los alcaldes. 6.3 Posibilidad de establecer la elección popular de gobernadores a partir de 1992.6.4 Posibilidad de que la ley regule la revocación del mandato de los alcaldes y gobernadores.6.5 Posibilidad de disponer y organizar la participación de la comunidad en la definición de los planes y programas de desarrollo y en las instancias de planeación, así como de introducir el principio de la planeación participativa.6.6 Posibilidad de establecer la soberanía fiscal, municipal, distrital y departamental, precisando sus límites.6.7 Posibilidad de revisar el sistema de elección de contralores departamentales, distritales y municipales y de crear otros organismos de control fiscal. Posibilidad de prohibir su reelección;6.8 Posibilidad de autorizar a los alcaldes de las grandes ciudades para delegar funciones administrativas, presupuestales y policivas en otros funcionarios.6.9 Posibilidad de autorizar a los departamentos para crear "provincias" como circunscripciones geográficas a fin de facilitar la prestación de servicios a su cargo.6.10 Posibilidad de consagrar el principio conforme al cual, fuera de la división general del territorio, se podrán establecer otras para la prestación de los diferentes servicios públicos.6.11 Posibilidad de redefinir el artículo 199 de la Constitución Política sobre el Distrito Especial de Bogotá.6.12 Posibilidad de convertir las intendencias y comisarías en departamentos especiales, defiriendo a la ley el correspondiente régimen de circunscripciones electorales, así como su régimen administrativo y fiscal.6.13 Posibilidad de revisar la composición y el origen de las asambleas departamentales. 6.14 Posibilidad de consagrar la prohibición de pertenecer al mismo tiempo a varias corporaciones públicas o a una corporación y a una junta de una entidad administrativa.6.15 Posibilidad de permitir la consulta popular en todas las entidades territoriales.6.16 Posibilidad de redefinir el régimen del Archipiélago de San Andrés y Providencia. Ibíd., pp. 208, 209 y 210.

459. Ibíd., p. 303.

y comisarías en departamentos; allí se denunciaron actitudes discriminatorias históricas en contra de los antiguos territorios nacionales. Por último, se trató el tema de San Andrés y Providencia y su aspiración de ser departamento, pero conservando la calidad de puerto libre[460].

Para reafirmar el título puesto a este apartado, es decir, la idea de un ordenamiento territorial delineado en la etapa preconstitucional, anoto el resumen efectuado por el constituyente Juan Gómez Martínez[461] sobre el aporte de las comisiones de trabajo a la Asamblea Nacional Constituyente en materia de régimen territorial. Un aporte que, según Gómez, coincide con la mayoría de los proyectos presentados a la comisión que trató el tema territorial de la Asamblea, y por consiguiente, según mi criterio, coincide con la versión final del texto territorial aprobado en el seno del constituyente primario:

- La república debe ser unitaria y con descentralización.
- Se deben realizar consultas populares a nivel local.
- Los procesos de planeación y presupuestación deben ser causales en general, e integrados con criterios regional, departamental y municipal.
- La subcomisión, que trató los asuntos departamentales y municipales, consagró el principio municipalista, la consulta popular para revisar los límites territoriales, la conservación de los departamentos pero redefiniéndolos como instancias de articulación y coordinación entre la nación y los municipios, la competencia de los servicios públicos domiciliarios para el nivel local, la planeación participativa, la descentralización y participación como principios rectores de la planeación, la delimitación clara de competencias de los tres niveles de gobierno y la coordinación de sus respectivos planes[462].

Al final, tal como lo anota Gómez Martínez, la mayoría de los proyectos presentados a la comisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente serían de perspectiva unitaria y apenas tendrían una leve diferencia con la generalidad de propuestas presentadas en las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias[463].

460. Ibíd., p. 305–307.

461. Gómez Martínez, Juan. "Ponencia de Competencias Territoriales. No más intendencias y comisarías todas serán departamentos. Bogotá sería Distrito Capital". En: Gaceta Constitucional No 32. (1º de abril de 1991).

462. Ibíd., p. 11.

463. Ibíd., p. 4.

2.2.2. Nuevamente el modelo territorial unitario levemente flexibilizado

El 12 de enero de 1990, el periódico El Tiempo, publica un artículo titulado: "Farc propone plebiscito y Asamblea Constituyente". Desde las montañas de Colombia el grupo guerrillero anunció la futura conformación e integración de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: "Proponemos que la Asamblea esté integrada por los constituyentes representativos de la opinión gruesa del país"[464], entre otros, gremios económicos, iglesia, sector sindical, sociedad civil, militares en retiro, partidos políticos, y por supuesto, por el movimiento guerrillero.

Otros artículos en el mismo sentido, se encuentran a lo largo de 1990. Por ejemplo,

> La guerrilla pide salvar la Constituyente. Los comandantes de tres grupos subversivos pidieron ayer a la Corte Suprema de Justicia dar vía libre a la Asamblea Nacional Constituyente porque es el único instrumento para buscar la paz en Colombia. Así lo solicitaron los jefes del Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), en carta enviada a los medios de comunicación[465].

Como se observa, diversos sectores se unieron en torno a la misma causa, esto es, la transformación de la *Carta de Batalla* de 1886.

Luego de dos meses de campaña y debate político nacional, contados desde el 9 de octubre de 1990, se produjeron las elecciones del 9 de diciembre de 1990, las cuales arrojaron 2.988.963 votos por el sí y 74.055 por el no[466]. Los ciudadanos se pronunciaron sobre la convocatoria de una Asamblea que tenía que deliberar y transformar las instituciones del Estado entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991.

El constituyente quedó integrado por diversas fuerzas: 31.22% para el Liberalismo; 26.75% para el M–19; 15.48% para el Movimiento de Salvación Nacional; 6.38% para el Partido Social Conservador; 4.99% para Conservadores Independientes; 3.11% para la Unión Cristiana; 2.26% para la Unión Patriótica; 1.46% para las listas indígenas y el 6.3% para otras listas[467]. La Asamblea estuvo integrada por setenta constituyentes, elegidos por elección popular y

464. Farc propone plebiscito y Asamblea Constituyente. En: El Tiempo, Bogotá: (12, Ene., 1990); p. 6ª.

465. La guerra pide salvar la Constituyente. En: El Tiempo, Bogotá: (19, May., 1990); p. 6B.

466. Vila Casado, Iván. *Nuevo Derecho Constitucional: Antecedentes y Fundamentos. Op. cit.*, p. 280.

467. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, 1990. p. 26.

por tres representantes de los grupos guerrilleros desmovilizados y vinculados al proceso de paz, designados por el Presidente de la República[468].

Tabla No. 1 Constituyente de 1991

1. Abella Esquivel Aída Yolanda
2. Abello Roca Carlos Daniel
3. Arias López Jaime
4. Benítez Tobón Jaime
5. Cala Hederich Alvaro Federico
6. Espinosa Fabio – Lince Eduardo
7. Carranza Coronado Marta Mercedes
8. Carrillo Flórez Fernando
9. Castro Jaime
10. Cuevas Romero Tulio Enrique
11. Echeverry Uruburu Álvaro
12. Emiliani Román Raimundo
13. Esguerra Portocarrero Juan Carlos
14. Fals Borda Orlando Enrique
15. Fernández Renowitzky Juan B.
16. Galán Sarmiento Antonio
17. Gárces Lloreda María Teresa
18. Garzón Angelino
19. Giraldo Ángel Carlos Fernando
20. Gómez Hurtado Álvaro
21. Gómez Martínez Juan
22. Guerrero Figueroa Guillermo
23. Herrán de Montoya Helena
24. Herrera Vergara Hernando
25. Holguín Armando
26. Hoyos Naranjo Oscar
27. Lemos Simmonds Carlos
28. Leyva Durán Álvaro
29. Londoño Jiménez Hernando
30. Lleras de la Fuente Carlos
31. Lloreda Caicedo Rodrigo
32. Marulanda Gómez Iván
33. Mejía Borda Arturo
34. Molina Giraldo Rafael Ignacio
35. Muelas Hurtado Lorenzo
36. Navarro Wolff Antonio José
37. Nieto Roa Luis Guillermo
38. Ortiz Hurtado Jaime
39. Ospina Hernández Mariano
40. Ossa Escobar Carlos
41. Pabón Pabón Rosemberg
42. Palacio Rudas Alfonso

468. Conforme lo ordenó el artículo 4º del Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente. No. 13. Bogotá: La asamblea, 1991. Edición de 8 páginas. p. 1.

43. Pastrana Borrero Misael
44. Patiño Hormaza Otty
45. Pérez González-Rubio Jesús
46. Perry Rubio Guillermo
47. Pineda Salazar Héctor
48. Plaza Alcid Guillermo
49. Ramírez Cardona Augusto
50. Ramírez Ocampo Augusto
51. Reyes Reyes Cornelio
52. Rodado Noriega Carlos
53. Rodríguez Céspedes Abel
54. Rojas Birry Francisco
55. Rojas Niño Germán
56. Salgado Vásquez Julio Simón
57. Santamaría Dávila Julio Simón
58. Serpa Uribe Horacio
59. Toro Zuluaga José Germán
60. Trujillo García Carlos Holmes
61. Uribe Vargas Diego
62. Vásquez Carrizosa Alfredo
63. Velasco Guerrero José María
64. Verano de la Rosa Eduardo
65. Villa Rodríguez Fabio de Jesús
66. Yepes Arcila Hernando
67. Yepes Parra Miguel Antonio
68. Zafra Roldan Gustavo
69. Zalamea Costa Alberto
70. Maturana García Francisco Antonio (Ausente)
71. Fajardo Jaime – Delegatario sin voz – EPL
72. González Valentín - Delegatario sin voz – EPL
73. Mejía Dario – Delegatario sin voz – EPL

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente – Gacetas Constitucionales

La composición y adscripción ideológica y política de sus miembros, en la que finalmente no primó ningún movimiento, fue un factor clave que caracterizó la dinámica de los cambios constitucionales gestados en el seno de este órgano. Sobre este aspecto y el momento de la instalación, Vila Casado, anota:

> La Asamblea Nacional Constituyente se instaló formalmente el 5 de febrero de 1991 en Bogotá, por el Presidente César Gaviria Trujillo. La confluencia de tantas y tan variadas expresiones de tendencias e intereses ideológicos, políticos, sociales, económicos y culturales en el seno de la Asamblea, le dio a ésta el grado de legitimidad y representatividad democrática que ninguna otra había alcanzado en el pasado. El hecho de que ninguna corriente política hubiere podido interponer su predominio en la Asamblea es un elemento que se debe tener en cuenta cuando se analiza, tanto en conjunto como en detalle, la Constitución de 1991, un cuerpo normativo al que se llegó a través de compromisos y transacciones entre las distintas fuerzas participantes, en donde no faltó el do ut des ("doy para que des"). La división tres grandes grupos políticos impidió que alguno de ellos pudiera imponer su predominio en la Asamblea, lo que los obligó a la

búsqueda permanente de acuerdos, hasta el punto de que tuvieron que avenirse a una presidencia tricéfala conformada por Horacio Serpa Uribe, Álvaro Gómez Hurtado y Antonio Navarro Wolff, dirigentes del liberalismo, el conservatismo y el M-19, respectivamente[469].

Las sesiones se iniciaron el 5 de Febrero de 1991[470]. La Asamblea Nacional constituyente se organizó en cinco comisiones, así:

Primera. Principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales. Procedimientos e instituciones de protección. Participación democrática. Sistema electoral. Partidos políticos. Estatutos de la oposición. Procedimientos de reforma de la Constitución.

Segunda. Ordenamiento territorial del Estado. Autonomía regional y local.

Tercera. Gobierno y congreso, fuerza pública, régimen de estado de sitio y relaciones internacionales.

Cuarta. Administración de justicia y ministerio público.

Quinta. Asunto económicos, sociales y ecológicos[471].

En razón del temario, el tema del ordenamiento y la descentralización territorial[472] fue tratado por las comisiones primera, segunda[473] y quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, ciento sesenta y cuatro[474] proyectos se proponen a la Asamblea. Cincuenta y uno de los cuales contemplaron disposiciones concernientes al diseño territorial del Estado[475]. Diversas

469. Vila Casado, Iván. *Nuevo Derecho Constitucional: Antecedentes y Fundamentos. Op. cit.*, p. 281 y 282.

470. La instalación fue presidida por los primeros dos delegatarios de acuerdo con el orden alfabético: Aida Abella y Carlos Daniel Abello, quienes pertenecieron a la Unión Patriótica y al Partido Conservador respectivamente.

471. Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 13. Bogotá: La asamblea, 1991. p. 3.

472. El reglamento de la corporación, además de señalar el horario, lugar, fecha, duración de las sesiones y el régimen de los constituyentes, indica el procedimiento a seguir para la presentación de los proyectos hasta la aprobación del articulado final. De acuerdo a lo allí previsto la Asamblea se dividió en cinco comisiones, la segunda, tal como se ha dicho, se encargo del tema territorial. (Secretaría General. Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente. En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 13. Bogotá: La asamblea, 1991. p. 1.)

473. La segunda comisión, estuvo integrada por: Jaime Castro, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Orlando Enrique Fals Borda, Juan B. Fernández Renowitzky, Carlos Fernando Giraldo Ángel, Juan Gómez Martínez, Lorenzo Muelas Hurtado, Héctor Pineda Salazar, Augusto Ramírez Cardona, Cornelio Reyes Reyes, Carlos Trujillo García, Eduardo Verano de la Rosa y Gustavo Zafra Roldán.

474. Esta cifra reúne tanto proyectos presentados por quienes de acuerdo al con el reglamento de este órgano tenían iniciativa para ello, como las denominadas "Propuestas Externas", es decir, propuestas provenientes de Universidades, ONG`s, entre otras. Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 23. Bogotá: La asamblea, 1991. p. 56–60.

475. "Fuera de los 131 proyectos provenientes del Gobierno Nacional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Cámara de Representantes, se presentaron 28 propuestas por parte de las Organizaciones No Gubernamentales – ONG – de orden nacional y por algunas universidades, 5 propuestas. Estas iniciativas han sido llamadas aquí **(**como**)** propuestas de "origen externo". En: Gómez Martínez, Juan. "Ponencia de Competencias Territoriales. No más intendencias y comisarías todas

alternativas territoriales en discusión: algunas aparentemente federales o regionales y la mayoría de tendencia unitaria. Algunos proyectos fueron tildados de federales o regionales, cuando en verdad estuvieron inspirados en los rasgos básicos del modelo unitario. Todo ello, en razón de las diversas disciplinas, intereses y tendencias en juego a la hora de armar el aún inacabado ordenamiento territorial.

La expresión "tela de Penélope" utilizada por Augusto Hernández Becerra, para hablar del tema territorial, invoca la complejidad de la discusión y el carácter político y de transacción que permitió en poco tiempo construir el esbozo de un modelo territorial para Colombia. Hernández Becerra, afirma:

> La cuestión territorial dio lugar a uno de los más enconados y contradictorios debates en la Asamblea Nacional Constituyente. En ningún otro aspecto fue tan notoria la anarquía de las propuestas, de las discusiones y de las votaciones. El tema se fue abriendo paso con dificultad y, en medio de gran controversia y sin verdaderas decisiones que permitieran solucionar las distintas tendencias, se llegó por fin a un articulado de compromiso, en el que no hubo vencedores ni vencidos y en donde, por tanto, la política fue la de procurar dar a todos satisfacción[476].

2.2.2.1. La propuesta federal del Presidente César Gaviria

Manuel José Cepeda Espinosa afirma que la Constitución de 1991 coincide en más de un 85% con el contenido de la propuesta presentada por el gobierno Gaviria a la Asamblea Nacional Constituyente[477]. Lo cual me lleva a considerar que la Constitución de 1991 estuvo definitivamente influenciada por el gobierno de turno y su líder, el Presidente César Gaviria Trujillo. Sin duda, esta figura política tuvo un trascendental papel en el camino de transformación

serán departamentos. Bogotá sería Distrito Capital". En: Gaceta Constitucional No 32. (1º de abril de 1991). p. 11.

476. Hernández Becerra, Augusto. "El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope". *Op. cit.*, p. 92.

477. Cepeda Espinosa, Manuel José. Introducción a la Constitución de 1991, hacia un nuevo .constitucionalismo. Bogotá: Presidencia de la República - Consejería para el desarrollo de la Constitución. 1993, p. 186.

de la carta[478] llamada incluso la "Constitución de Gaviria[479] y de su pueblo[480]. Sin embargo, considero que en materia territorial, la osada propuesta del Presidente César Gaviria no fue recibida plenamente por el constituyente primario.

El esqueleto de la nueva constitución territorial se fue armando en varios momentos preconstitucionales. Resalto de manera especial el documento denominado "Reflexiones para una nueva constitución", preparado por el gobierno del Presidente Gaviria en noviembre de 1990[481]. En el documento citado, el tema territorial fue titulado: "Hacia la federalización"[482]. Un llamado a la creación de un "nuevo federalismo" acorde con el Estado de finales del siglo XX[483].

En el texto se anotaron de manera provocadora, entre otros, los siguientes interrogantes: ¿Cómo debe definirse al Estado Colombiano? ¿Como un Estado unitario? ¿Como un Estado federal? ¿Como un Estado unitario con descentralización? ¿Como un Estado de regiones? ¿Estado descentralizado participativo? ¿Autonomía regional, departamental y municipal? ¿Equilibrio regional? ¿Planeación integral coordinada y participativa? ¿Nuevos departamentos? ¿Flexibilización y nuevas entidades territoriales? ¿Región, provincias y departamentos? ¿Debe mantenerse a los departamentos como entidades territoriales? ¿Departamentalización de las intendencias y de las

478. Ballén Molina lo llama el líder de la reforma. Ballén Molina, Rafael. *Constitución Política de Colombia, antecedentes y comentarios (Constituyente y Constitución del 91). Op. cit.*, p. 221-224.

479. Edgar Moncayo, Director de la Gaceta Constitucional, en discurso pronunciado en la promulgación del texto final de la Constitución de 1991, denomina al texto político como "La constitución de Gaviria y de su pueblo" (Moncayo, Edgar. *¡Cumplimos!*. En: Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 114. Bogotá. p. 2.

480. Ya en las elecciones de marzo de 1990 el liberalismo se perfilaba como la primera fuerza electoral del país, lo que en cierta medida, dio confianza al gobierno para aventurarse, desde antes del inicio de sesiones, como líder del proceso. "Tenemos la certeza –dijo un consejero del presidente Gaviria– de que la mayoría en la Constituyente será liberal, aunque los liberales que lleguen allí no sean lo políticos tradicionales. Existen este y otros mecanismos de control sobre la constituyente, por parte del propio Gobierno y del resto del establecimiento, para que las reformas se hagan a partir del respeto a la estructura constitucional, buscando su progreso y mejoría, y que la Asamblea no termine por descuadernar al país en el fervor reformista" a lo que hay que sumar "La seguridad del Gobierno acerca de que puede orientar ese: camino –dijo un alto funcionario– radica en que su propuesta está recogiendo las inquietudes que plantean hoy los colombianos y las que han planteado en cuanto a las reformas constitucionales durante los últimos tres lustros". Todas las citas de este pie de página fueron tomadas de: Pombo, Roberto: Constituyente todo vale. En: El Tiempo [en línea]. [Bogotá] 11 de Octubre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-15008.

481. Colombia. "Reflexiones para una nueva Constitución. Documento Preparado por el Gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo. Publicado en El Tiempo el 25 de noviembre de 1990". En: Organización Electoral – Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional Del Estado Civil. La 7ª papeleta: El país opinó, el país la aceptó. 1990–1991. Bogotá: Organización Electoral, 1991. p. 168–213.

482. Ibíd., p. 206.

483. El Tiempo. El documento del gobierno [en línea]. [Bogotá]: 20 de Noviembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-7803. Allí se objeta también argumentando que el federalismo ya se ensayó con malos resultados.

comisarías?[484] Las preguntas prácticamente indujeron las respuestas que se dieron en el seno del constituyente primario de 1991.

En el acto de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, el Presidente Gaviria corroboró las tesis expuestas en el documento presentado a la opinión pública el 20 de noviembre de 1990. Nuevamente se utilizó la palabra federalización para tratar el tema territorial, tal como se observa a continuación:

La federalización, al garantizar la autonomía de las entidades territoriales, al otorgarle a las asambleas y concejos autonomía fiscal, al asegurar la elección popular de gobernadores y a reconocerles competencias privativas en materias, tan relevantes para la vida cotidiana de la comunidad como las relacionadas con educación, salud, construcción de obras públicas, vías de comunicación y transporte, también contribuye a solucionar el distanciamiento entre quienes toman las decisiones y quienes reciben las consecuencias. Nada más contrario al principio de representación política que las decisiones, que afectarán por igual a un municipio de la Costa Atlántica, de Boyacá o de Nariño, sean tomadas por funcionarios lejanos desde una oficina de Bogotá[485].

La administración del Presidente César Gaviria presentó un polémico proyecto a la Asamblea Nacional Constituyente[486], donde incluyó varios artículos que contienen evidentes rasgos del modelo federal e incluso del modelo regional. La expresión "federalismo" no fue utilizada en la propuesta ni en el artículo clásico o primero que establece la forma de Estado, el cual simplemente anota que la República de Colombia "reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que establezca la Constitución"[487]. Entonces, el toque federal del proyecto se ubica tácitamente en varios de los artículos que abordan el modelo de Estado.

La propuesta de César Gaviria señala que el Congreso tiene la especial atribución de reformar la Constitución y de desempeñar la función legislativa en todas aquellas materias no atribuidas expresamente a otras autoridades o poderes. Sin duda, esta última afirmación se aleja de la tradicional cláusula exclusiva de competencia legislativa radicada, en principio, en el Congreso de la República.

---

484. Colombia. "Reflexiones para una nueva Constitución. Documento Preparado por el Gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo. Publicado en El Tiempo el 25 de noviembre de 1990". *Op. cit.*, p. 207 y 208.

485. Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente No 1. Palabras del señor presidente César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Constituyente. En: El Abedul. [En línea].

http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1- 0/gaceta_001.phpN 1. Tomado el 22 de mayo de 2010.

486. Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 5. Bogotá: La asamblea, 1991. 32. p. En este número de la gaceta únicamente se publica este proyecto.

487. Ibíd., p. 1.

La propuesta sostiene al departamento como entidad territorial, es decir, no replantea la organización territorial del Estado, sin embargo, permite desde una perspectiva de administración y planificación la creación de las regiones e incluso de las provincias. Las primeras surgen a partir de un proceso de asociación de departamentos y cuentan con una cámara regional de elección indirecta; las segundas, creadas mediante ordenanzas departamentales cuyo fin es la división del territorio departamental para una mejor administración y prestación de servicios públicos.

A su vez, le reconoce a las intendencias y comisarías el estatus de departamentos especiales y le otorga un lugar preponderante a la figura municipal. Prácticamente el proyecto redacta el actual artículo 287 de la Constitución Política de 1991 o los cuatro derechos de las entidades territoriales en los que se cifra actualmente el término de autonomía territorial.

La propuesta presenta alternativas de distribución de competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios, muy a usanza de los modelos regionales y federales. Además, le otorga a la Nación la cláusula residual, esto es, competencia sobre las materias no asignadas a los departamentos.

El departamento es, dentro de la concepción gubernamental la entidad territorial intermedia[488], para lo cual cuenta con autonomía territorial o la atribución de ejercer funciones legislativas, administrativas, de prestación de servicios y de asistencia a los municipios.

Como se observa, de forma reiterada se habla de funciones legislativas para la figura departamental e incluso para la corporación pública denominada asamblea departamental[489]. También se incluyen las figuras de la delegación legislativa y de la entrega de facultades extraordinarias legislativas en cabeza de las asambleas. Todas estas prerrogativas sostienen la afirmación elaborada en torno al carácter federal o regional del proyecto, que en última instancia deja en manos de una Ley Orgánica o Estatuto General de Organización del Territorio el complejo tema de la relación entre poder y territorio.

La propuesta se caracteriza por defender la tradicional figura departamental. Así esquiva el viejo debate de las nominaciones de modelos territoriales o de entidades territoriales. Superadas esas barreras de lenguaje, se centra en asuntos de competencias y de autonomía fiscal. Las regiones y las provincias apenas son una división para la mejor administración y planeación del Estado, que en ningún caso tienen la denominación de entidades territoriales.

488. Ibíd. pp. 23-24.

489. El texto literal donde se estipula esto es del siguiente tenor: "*a) Expedir disposiciones legislativas relacionadas con las materias señaladas en el artículo 205, así como las derivadas de la delegación legislativa o de las facultades extraordinarias que le otorgue el Congreso*" (Ibíd.,. p. 24.)

2.2.2.2. *Propuestas federales y regionales en la Asamblea Nacional Constituyente*

Los constituyentes evitaron encasillar los proyectos en formas de Estado federales, regionales o unitarios; la misma opción fue utilizada por la mayoría de los aportes externos allegados a la segunda comisión de la Asamblea Nacional Constitucional. Es posible que el debate generado por la propuesta cuasi federal, presentada por el gobierno, hubiese inhibido esa clase de definiciones nominales. Los títulos o encasillamientos debieron esperar hasta el final del proceso; lo importante eran los principios y las bases para el logro del fin, que estuvo cifrado en los conceptos de descentralización y autonomía.

Sin embargo, considero que en la discusión afloró el criptotipo de Estado unitario presente en el constitucionalismo colombiano. Así las cosas, proliferaron proyectos de tendencia unitaria, eso sí con reiterados llamados hacia una mayor descentralización y hacia la implementación del principio de la autonomía regional.

Desde una perspectiva federal o incluso regional, resalto los proyectos presentados por Juan B Fernández y por el Colegio Altos Estudios Quirama.

Juan B. Fernández Renowitzky[490] se pronunció en contra de la posición federal conciliadora del proyecto de origen gubernamental del Presidente César Gaviria. Si bien es cierto que la propuesta gubernamental era de tendencia federal, también es cierto que sostuvo una institución que, en criterio de Fernández, es inepta, ineficaz y un evidente obstáculo para el progreso. Fernández Renowitzky anota, que "nadie duda que los departamentos son los campeones de la ineficacia administrativa colombiana"[491]. Propone a la región como reemplazo de la caduca figura departamental y la transformación del asfixiante ordenamiento territorial centralista colombiano a partir de la implementación del principio de autonomía regional. Para Fernández Renowitzky las llamadas entidades territoriales en la nueva organización territorial son: las regiones, las provincias, los municipios y las comunas. Así se pronunció sobre los departamentos:

> Eliminar los departamentos que no son sino ficciones jurídicas de origen afrancesado e incrustadas inútilmente en el cuerpo constitucional del país desde hace muchos años (…). En contraste las regiones son eternas. Tienen una base geográfica y un fundamento geopolítico incuestionable[492].

490. Fernandéz Renowitzky, Juan B. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 94. Título: Colectividades Territoriales. En: Gaceta Constituyente Nº 24, Asamblea Nacional Constituyente (Miércoles 20 de marzo de 1991).

491. Ibíd., p. 62.

492. Ibíd., p. 63.

Colombia, según Fernández Renowitzky, tiene las condiciones suficientes para la adopción del principio de autonomía regional, circunscrito a su vez a la autonomía política, legislativa, institucional, económica y fiscal[493].

Otra, en mi criterio, tímida y confusa propuesta federal fue presentada por el Colegio Altos Estudios Quirama[494]. Digo tímida, en tanto, utiliza en varios de sus artículos la palabra federalización, pero varios de sus planteamientos toman distancia de los rasgos básicos del tipo ideal de Estado federal[495].

El toque federal de la propuesta estuvo dado en el artículo primero y en la invocación permanente del derecho a la autonomía de las entidades territoriales. Pero sin duda, en el artículo cincuenta y tres se encuentra el eje federal del documento. Según este artículo, la función legislativa del orden nacional radica en cabeza del Congreso, la departamental en las asambleas y la municipal en los concejos. Pero de manera contradictoria habla del carácter meramente administrativo de las dos corporaciones territoriales, esto es, asambleas y concejos y de sus correspondientes y limitadas potestades reglamentarias[496].

¿Federal, regional o unitaria? Difícil encasillar la propuesta expuesta por la Asociación de diputados, consejeros intendenciales y comisariales de Colombia[497] a la Asamblea Nacional Constituyente, a no ser por las permanentes invocaciones que hace el documento sobre el modelo regional o el modelo autonómico español como sinónimos de descentralización y autonomía territorial. El texto que desenlazó la duda es el siguiente:

493. Ibíd., p. 64.

494. Colegio Altos Estudios Quirama. Propuesta de Constitución para Colombia No 4. En: Gaceta Constitucional No 34. Asamblea Nacional Constituyente (martes 2 de abril de 1991).

495. El proyecto propone el siguiente la siguiente redacción para el artículo primero de la Constitución: Artículo 1. Régimen del Estado. La República de Colombia es un Estado federalizado de Derecho, se funda en la indisoluble unidad de la Nación y su misión consiste en el reconocimiento y promoción de los valores del humanismo entre los cuales: dignidad, ética, libertad, igualdad, responsabilidad, pluralismo y justicia social se sitúan en primer término (…). Las principales características del Estado consisten en la descentralización política, fiscal y administrativa, la regionalización, la desconcentración del poder y el reconocimiento de las autonomías que por naturaleza corresponde ejercer solidariamente a la nación y a las entidades territoriales, en la forma como se estatuye en la presente Constitución. Ibíd., p. 2.

496. En materia de distribución competencial, Juan Gómez Martínez, considera que la propuesta de Quirama se detiene en una exhaustiva relación de funciones de los órganos ejecutivos de los departamentos y los municipios y no presenta criterios de distribución competencial y de relación entre competencias y recursos. Por ello, Gómez Martínez afirma que en el proyecto no se fijaron "criterios constitucionales para la delimitación de funciones sino que esta propuesta se limita a repartir las fórmulas de la Constitución vigente, en el sentido de dejarle a la ley o la ordenanza la asignación de los asuntos seccionales y municipales, respectivamente". Gómez Martínez, Juan. "Ponencia de Competencias Territoriales. No más intendencias y comisarías todas serán departamentos. Bogotá sería Distrito Capital". En: Gaceta Constitucional No 32. (1º de abril de 1991).

497. Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia. Propuestas de Organizaciones no Institucionales No 10º. Reforma al Régimen Departamental. En: Gaceta Constitucional No 35. Asamblea Nacional Constituyente. (miércoles 3 de abril de 1991).

> Descentralizar en las asambleas, las facultades de legislar sobre aspectos relacionados con la educación, la salud, adjudicación de tierras, servicios públicos, vivienda, etc. Pues la descentralización de la rama ejecutiva debe conllevar a la descentralización de la rama legislativa y judicial logrando así, el equilibrio entre las tres ramas del poder[498].

Texto que justifica el siguiente numeral exhibido dentro de las funciones atribuidas a las asambleas departamentales:

> 2. Expedir disposiciones legislativas relacionadas que se deriven de las facultades extraordinarias que le delegue el Congreso, particularmente en materia judicial, de control, de desarrollo territorial, de carrera administrativa, de policía, de educación y de protección ecológica.

Los demás rasgos de la propuesta, bien pueden ubicarse dentro de la forma de Estado unitario[499]. En síntesis, señalan que la República de Colombia debe reconocer y promover la autonomía de los departamentos, los departamentos especiales, las provincias y los municipios en el grado establecido por la Constitución. Igualmente, invocan la más amplia descentralización administrativa[500].

Asimismo, el proyecto expuesto por Horacio Serpa, Guillermo Perry y Eduardo Verano De La Rosa presenta rasgos de Estado regional[501], quienes importaron varios elementos del modelo autonómico español. En su artículo primero anotan: "Son entidades territoriales de la República, la nación, las regiones, los departamentos y los municipios. El Estado garantiza la autonomía de las entidades territoriales en la decisión, manejo y ejecución de los asuntos de su competencia"[502]. La región es la suma voluntaria de varios departamentos, constituida mediante ley, ya sea por iniciativa popular o gubernamental tramitada ante el senado, eso sí, previa consulta popular llevada a cabo en los territorios

498. Ibíd., p. 7.

499. En primer lugar, el sostenimiento de la figura departamental, en tanto, consideran inoficioso replantear la actual división territorial del país, ya que las nuevas divisiones heredarían los mismos defectos y vacíos del nivel intermedio de gobierno legado desde la Constitución de 1886. Proponen la conversión de las Intendencias y las Comisarías en departamentos especiales, el reconocimiento constitucional de las entidades territoriales indígenas y la creación de las provincias eliminadas definitivamente en la reforma constitucional de 1945.

En segundo lugar y con relación a las Asambleas Departamentales, solicitan una intervención constitucional que le proporcione el estatus que requiere dicha corporación de elección popular. En criterio de esta asociación las asambleas departamentales deben denominarse corporaciones de elección popular, las cuales además de las competencias asignadas deben ejercer control político sobre las autoridades ejecutivas del ente intermedio. De paso proponen la elección de diputados mediante circunscripción, esto es, dentro de los límites de cada departamento la ley podrá formar círculos principales para la elección.

500. Ibíd., p. 3.

501. Serpa, Horacio, Perry, Guillermo y Verano De La Rosa, Eduardo. "Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 87". En: Gaceta Constitucional No 24. Asamblea Nacional Constituyente. (miércoles 20 de marzo de 1991).

502. Ibíd., p. 21.

a conformarse o segregarse. Además, insertan la figura de los estatutos de las comunidades autónomas, que para el caso colombiano corresponden al primer acto legislativo inicial de la asamblea regional. Esta última es una corporación pública de elección popular y el administrador regional un designado del presidente de la República. A la usanza española, se habla de competencias exclusivas y concurrentes, pero especialmente, de la calidad de órgano legislativo que debe tener la región, esto es, la competencia en materia de "legislación regional en asuntos propios y delegados"[503].

El departamento subsiste aun en los territorios donde hay regiones. Eso sí, contiene un artículo que permite la modificación territorial de los departamentos. En general, se sostiene la estructura actual del departamento y se invoca la elección popular de su máxima cabeza, es decir, del gobernador[504].

Por su parte, Fals Borda habla de un Estado regional participativo[505]. Un proceso que debe ser progresivo y liderado por una Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual en un plazo de cinco años, contado a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, deberá proponer las divisiones límites de las entidades territoriales existentes y la producción del mapa oficial de la República de Colombia que dé cuenta de dichos cambios[506]. Así las cosas, se sostienen de forma provisional las artificiales divisiones departamentales, por supuesto, como engranaje de planificación económica y social, hasta tanto se produzca de forma flexible, democrática y de la mano de la Comisión asesora la transformación político-administrativa del país. Fals Borda apunta que impulsar una política de regreso a la Constitución de 1886, y por lo tanto, en favor de los departamentos y de su estructura política y burocrática, constituye el peor error de la Asamblea Nacional Constituyente. Por ello, propone como

503. Ibíd.

504. La propuesta de Estado regional nuevamente es ratificada por Eduardo Verano de la Rosa, con el siguiente texto: "Artículo 16.- Corresponde exclusivamente a las regiones en ejercicio de su potestad legislativas: 1. Promover el desarrollo económico fomentando el establecimiento de empresas en su territorio y regulando las materias de turismo, artesanías, recursos hídricos, agricultura y ganadería y la explotación de los recursos forestales. 2. Establecer el régimen de ordenamiento territorial regional. 3. Formular e implementar el plan de Desarrollo Económico Regional, dentro de los objetivos establecidos por la política económica nacional. 4. Regular el transporte y el manejo de las vías de la región. 5. Adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en lo que fuere de su competencia. 6. Conservar el patrimonio histórico y cultural de la región". Verano De La Rosa, Eduardo. "Ponencia La Regionalización". En: Gaceta Constitucional No 49. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes, 15 de abril de 1991). Con relación al tema de recursos y región ver: Giraldo Ángel, Carlos Fernando y Verano De La Rosa, Eduardo. "Ponencia Ordenamiento Territorial". En: Gaceta Constitucional No 41. Asamblea Nacional Constituyente. (Martes, 9 de abril de 1991).

505. Fals Borda, Orlando. "Ponencia Provincias y Asociaciones de Municipios". En: Gaceta Constitucional No 38. Asamblea Nacional Constituyente (viernes 5 de abril de 1991).

506. _____. "Comisión de Ordenamiento Territorial. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 14". En: Gaceta Constitucional No 11. Asamblea Nacional Constituyente (miércoles 27 de febrero de 1991).

entidades territoriales a la región, las provincias, los territorios étnicos, los distritos metropolitanos, los municipios, las comunas y los corregimientos[507].

Finalmente, incluyo la propuesta del constituyente Gustavo Zafra Roldán, que si bien fungió como acérrimo defensor del departamento, utilizó en su *"ponencia general de los departamentos"* un rasgo característico de los Estados regionales[508]. Vehemente contradictor de la institución regional sostenida por Juan B. Fernández, Eduardo Verano, Eduardo Espinosa, Orlando Fals Borda y Héctor Pineda, y de la provincia, defendida por Orlando Fals Borda, Héctor Pineda y Francisco Rojas Birry[509]. La región, según Zafra Roldán, es un fracaso histórico que suele caer en manos del centralismo y de los autocráticos modelos de planeación; las provincias, si bien de raigambre histórica, deben "quedar como instancias socioeconómica cultural de desarrollo con perfiles propios y de intercambio de bienes y servicios pero sin ser depositaria de la coordinación de servicios nacionales y locales, del orden público, y de la planificación del desarrollo territorial"[510]. Entonces, la propuesta de Estado regional se cifra en el departamento como nivel intermedio de gobierno, eso sí "introduciéndoles profundas modificaciones de carácter democrático y técnico, con el fin de evitar la burocratización, la corrupción y el clientelismo que son sus principales vacíos"[511].

Propone elección popular de gobernadores, reforma radical de las asambleas departamentales, funciones legislativas y normativas para las asambleas departamentales e integración mixta de la corporación pública. En general, un departamento planificador, coordinador, palanca de apoyo a los municipios, financiador del crédito municipal, complementador en servicios como salud y educación, con nuevas competencias en medio ambiente, turismo, transporte, manejo de puertos, aeropuertos y zonas francas; además de promotor de desarrollo. En conclusión, para este constituyente "la autonomía regional requiere de una visión sistemática que armonice los elementos independientes, como la autonomía para elegir gobernantes, la autonomía para generar recursos; las competencias amplias sobre su territorio, y el poder en materia de crédito, planificación y desarrollo"[512]. Identifico el enfoque regional de la propuesta, en la idea de dotar al nivel intermedio de gobierno de potestades legislativas, en lo

507. Fals Borda, Orlando y Muelas Hurtado, Lorenzo. "Informe – Ponencia sobre *Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos*". En: Gaceta Constitucional No 40. Asamblea Nacional Constituyente. (lunes 8 de abril de 1991).

508. Zafra Roldan, Gustavo. "Ponencia General Los Departamentos". En: Gaceta Constitucional No 42. Asamblea Nacional Constituyente. (Miércoles 10 de abril de 1991).

509. Ibíd., p. 12.

510. Ibíd., p. 13.

511. Ibíd.

512. Ibíd.

demás, coincide con los defensores del departamento en el contexto del Estado unitario descentralizado.

Como se puede observar, las propuestas federales o regionales generaron una fuerte reacción al interior de la Asamblea Nacional Constituyente; lo cierto, es que ellas fueron fundamentales para el debate territorial, hasta lograr penetrar la lógica centralista que marca la relación poder y territorio en Colombia, a tal punto, que Augusto Hernández Becerra habla del carácter también federal de la Constitución Política de 1991[513] o de las instituciones federales o regionales que permearon la forma de Estado unitaria.

2.2.2.3. Los defensores del modelo territorial unitario

Un Estado unitario, eso sí más descentralizado, fue la tendencia mayoritaria antes y al interior de la Asamblea Nacional Constituyente.

Ante una decisión tomada, es decir, ante la superación del debate nominal, la discusión se centró en las siguientes preguntas: ¿Departamento o región? ¿Departamento y región? ¿Departamento y provincia? ¿Intendencias y comisarías o departamentos especiales? ¿Regímenes territoriales especiales? ¿Bogotá: Distrito capital? ¿Corporaciones administrativas o corporaciones de elección popular político- administrativas? ¿Muerte a las asambleas departamentales? ¿Integración mixta de las asambleas departamentales? ¿Gobernador nombrado por el Presidente o de elección popular? ¿Más o menos entidades territoriales? ¿Transformación de la división político-administrativa? ¿Asociación, áreas metropolitanas y nuevas divisiones territoriales? ¿Cláusula general de competencias o numeración taxativa de competencias? ¿Principio de igualdad en el régimen territorial o flexibilización? ¿Neoliberalismo, Estado Social de Derecho y territorio? ¿Fondo de compensaciones y equidad regional? ¿Territorios pobres y ricos? ¿Centralismo y periferia? ¿Relaciones entre el nivel intermedio de gobierno, la nación y el nivel local? ¿Relación entre competencias y recursos? ¿Coordinación, concurrencia y subsidiariedad? ¿Territorios indígenas?

La apuesta por el modelo territorial unitario se hizo de forma independiente a la denominación dada, en los diversos proyectos, al nivel intermedio de gobierno, asimismo, en algunos casos fue acompañada de novedosas ideas de reconfiguración del mapa político administrativo colombiano. En todas estas propuestas se reiteraron las siguientes expresiones: autonomía local, autonomía regional, descentralización, delegación, distribución competencial extraordinaria, nivel intermedio de gobierno, el principio de municipalidad,

513. Hernández Becerra, Augusto. "El fermento federalista en la Constitución de Colombia". En: *El Federalismo en Colombia. Pasado y Perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, pp. 141 – 165.

situado fiscal, subsidiariedad, coordinación, complementariedad, regionalización, región, provincias, competencias y recursos, departamentos y departamentos especiales.

Un bloque significativo, de éste modelo, defendió al departamento como único nivel intermedio de gobierno. Desde esta perspectiva, resalto la propuesta presentada por la Asociación Colombiana de Municipios[514], la cual reunió en su justificación y articulado parte de las tendencias neoliberales que irradian el ordenamiento territorial, actualmente[515].

La Asociación propuso, para el tema territorial, la formulación de nuevos principios: "el principio municipalista, el principio de la coordinación: las dimensiones departamental y regional, los principios de las relaciones fiscales intergubernamentales y los principios de asociación y de flexibilidad funcional"[516]. Presentan al municipio como el eje central de la organización territorial del Estado, además de respaldar al departamento como nivel intermedio de gobierno. Afirman, que en razón de la orientación municipalista que debe tener la carta, el departamento se convierte en la entidad básica de "intermediación entre el nivel nacional (central y descentralizado) y las entidades locales, para los fines de la participación diferencial de la Nación en las funciones y de las transferencias de recursos nacionales, y de apoyo técnico y administrativo a los municipios, según las distintas categorías que sean legalmente definidas"[517]. Así, el departamento se convierte en agencia coordinadora y agencia de desconcentración de funciones nacionales.

A la pregunta sobre ¿más departamentos o más niveles intermedios de gobierno?, la Asociación respondió con un "no rotundo". Además de la temporal prohibición, se planteó la necesaria categorización departamental mediante criterios flexibles, la transformación de las asambleas a partir de una integración "tripartita que reúna delegados de los concejos municipales, de la representación del Congreso del respectivo departamento y de ciertos delegados de la administración nacional"[518], e igualmente, se identificó al gobernador como un funcionario de designación presidencial.

514. Federación Colombiana de Municipios. Trámite de Proyectos no Gubernamentales No 1. Reordenamiento Administración Territorial. En: Gaceta Constitucional No 33. Asamblea Nacional Constituyente (2 de abril de 1991).

515. "En los últimos tiempos la reorganización del funcionamiento de los Estados, señala como tendencias principales las siguientes: 1.1 El Estado sólo interviene cuando los particulares lo demandan. 1.2 El Estado somete su intervención a la aprobación y evaluación de los particulares. 1.3 El estado y los particulares deciden, ejecutan, controlan y evalúan conjuntamente. 1.4 Las decisiones privadas de asignación de recursos (o que se inciden en ella) interesan siempre al Estado y autorizan su intervención: las decisiones públicas de asignación de recursos tienen que ser validadas directa o indirectamente por los particulares". Ibíd., p. 3.

516. Ibíd., p. 2.

517. Ibíd.., p. 8.

518. Ibíd.

Se esbozó la inexistencia de "instituciones apropiadas" para el orden regional[519]. Si bien las regiones estaban consignadas tácitamente en la Constitución Política de 1886 como otra división administrativa, en la práctica no podían revestir el carácter de personas jurídicas[520], por ello, se propuso acudir a la figura de la descentralización funcional o desarrollarlas híbridamente, esto es, "como parte de la administración nacional, como ha sucedido precisamente con las regiones de planificación económica y social y sus respectivos Consejos (Corpes)"[521].

Al final, plantearon las siguientes entidades territoriales:

> ARTÍCULO II
> Son entidades territoriales de la República los departamentos y los municipios que los integren, los cuales estarán sometidos, según su categoría, al régimen jurídico que defina la ley de ordenamiento territorial.
> Transfórmase las actuales intendencias y comisarías en departamentos y prohíbese la creación de nuevos departamentos.
> Además de la división en departamentos la ley podrá crear otras divisiones para el mejor cumplimiento de las misiones esenciales del Estado conforme al artículo AA[522].

En general, se reiteraron los siguientes conceptos: transferencias condicionadas y compensatorias, flexibilidad competencial, flexibilidad de las transferencias, la cual debe estar en razón de factores como el desarrollo municipal, el desarrollo comunitario y la situación fiscal general del país, además de los principios de transparencia y flexibilidad presupuestarias y de coordinación presupuestaria intergubernamental.

En el mismo bloque encuentro a Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño[523]. Según Gómez Martínez[524]: "la idea esencial y propia del proyecto

519. Ibíd.

520. Ibíd.

521. Ibíd.

522. Ibíd., p. 14.

523. Goméz Martínez, Juan y Londoño, Hernando. "Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 9". En: Gaceta Constitucional No 9. Asamblea Nacional Constituyente (martes 19 de febrero de 1991.

524. Propuesta reafirmada en la ponencia de competencias territoriales, titulada "No más Intendencias o Comisarías: Todas serán Departamentos" (Gómez Martínez, Juan. "Ponencia de Competencias Territoriales: No más Intendencias y Comisarías: Todas serán Departamentos. Bogotá sería Distrito Capital". En: Gaceta Constitucional No 32. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes 1º de abril de 1991), y en la exposición general realizada por Juan Gómez Martínez ante la Asamblea Nacional, titulada "Necesitamos Definir a Colombia como un Estado unitario Descentralizado" (Gómez Martínez, Juan. "Necesitamos Definir a Colombia como un Estado Unitario Descentralizado" Exposición General del Honorable Constituyente. En Gaceta Constitucional No 39. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes 8 de abril de 1991).

es definir a Colombia como un Estado unitario descentralizado con una forma de gobierno presidencial atenuada y un régimen democrático, participativo y pluralista"[525]. En general, un tema territorial relacionado directamente con el tema de planeación y con la hacienda pública. Para Gómez Martínez la Constitución debe formular los principios a partir de los cuales se piensa construir el ordenamiento territorial y definir cuál es la entidad que tendría "una especie de cláusula general de competencia, según la cual toda función no atribuida a una autoridad de forma expresa será de competencia de la instancia-eje"[526]. Dicha entidad debe ser el departamento; sobre esta elección, opina:

> La razón principal para mantener y abstenerse de crear las regiones y las provincias como entidades territoriales –con o sin supresión de aquellos, es adoptar por criterio el "reconocimiento de la realidad". No hay en Colombia nada más real, con más tradición y presencia que nuestros actualmente politizados e ineficientes departamentos. Y no hay que confundir su existencia con su eficacia. Los departamentos son, las provincias fueron. Las regiones podrán ser[527].

Por ello, planteó como entidades territoriales a la Nación, los departamentos y municipios. Los territorios de grupos étnicos son una entidad territorial de carácter especial. Señaló como entidades de *carácter asociativo* las regiones de planificación, las asociaciones de departamentos, de municipios y las ínter-territoriales[528].

Cornelio Reyes y Álvaro Cala presentaron un proyecto[529] que también defendió la institución departamental. Abogaron por la transformación de su corporación pública o de la asamblea departamental en un titulado *consejo de administración y planeación*, el cual, en criterio de estos constituyentes, debía estar integrado equitativamente por miembros elegidos popularmente y por representantes de las fuerzas vivas de la región, es decir, el sector económico,

525. Ibíd., p. 5.

526. Ibíd.

527. Ibíd., p. 6.

528. Luego de relacionar las entidades territoriales que debe tener el Estado, procede a hablar de competencias. Las básicas deben estar explícitamente relacionadas en el texto constitucional, pero en la Ley Marco de Desarrollo Territorial se deben determinar las competencias, según categorización de departamentos y de municipios. En principio, son funciones del departamento: intermediación entre la nación y los municipios, apoyo los municipios de acuerdo a los principios de subsidiariedad. Respecto del régimen vigente sobresalen algunas nuevas funciones puntuales, tales como proveer al crédito para los municipios, realizar consultas populares de interés seccional y crear provincias.

Una vez identificadas las competencias se puede hablar de recursos, para lo cual propone una metodología mixta, esto es, análisis de transferencias, de recursos propios, de fondo de compensación, de crédito, de cofinanciación y de las demás herramientas fiscales necesarias para cumplir los cometidos constitucionales y legales.

529. Reyes Reyes, Cornelio y Cala H., Álvaro. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 95. Régimen de las corporaciones públicas departamentales. En: Gaceta Constituyente Nº 25, Asamblea Nacional Constituyente (21 de marzo de 1991).

social y cultural; una propuesta que percibió al departamento como coordinador de servicios públicos e instancia de planificación y desarrollo[530].

Otro bloque defensor del Estado unitario abogó por la eliminación del departamento y el surgimiento de la región como único nivel intermedio de gobierno. Así dentro de la forma de Estado unitario se propuso suprimir el departamento dejando a las regiones, el distrito capital y los municipios como entidades territoriales. Asimismo, la construcción de la región se propuso desde una perspectiva geográfica. En cada una de ellas habrá un gobernador designado por el presidente de la República y una corporación popular llamada asamblea regional, tal como se lee en el proyecto presentado por Arturo Mejía Borda[531].

Según Fernández Renowitzky[532], tres tendencias se observaron en torno de la idea de región: la primera propuso reemplazar los departamentos por las regiones ya sea enumerándolas taxativamente en el texto constitucional o a través de un proceso gradual y de formulación de una entidad técnica o Comisión de Ordenamiento Territorial; la segunda, planteó la conservación de la figura departamental agregando las regiones como otras entidades territoriales; y, finalmente, una tercera tendencia que aceptaba la posibilidad de la creación de la regiones pero solamente y para efectos de la prestación de servicios públicos[533].

Por ejemplo, la Unión Patriótica representada por Alfredo Vásquez Carrizosa y Aída Yolanda Abello Esquivel, presentaron un proyecto[534], en mi criterio, identificado con la versión final de la Constitución Política de 1991, a no ser por la propuesta novedosa de reconfigurar la organización político-administrativa a partir de criterios geográficos, históricos, económicos, culturales y ecológicos. Para éstos, era primordial conservar la unidad nacional, "respetando las particularidades regionales y locales, dentro del pleno rescate del carácter pluriétnico y pluricultural de nuestra sociedad"[535]. Si bien consignaron el principio de autonomía regional, también es cierto que no dieron elementos para entender su alcance. Plantearon a los departamentos, distritos urbanos,

530. Ibíd., p. 3.

531. Mejía Borda, Arturo. "Proyecto de Acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 93". En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá: La asamblea, miércoles 20 de marzo de 1991. p. 37.

532. Fernández Renowitzky, Juan B. "Ponencia la Región". En: Gaceta Constitucional No 40. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes 8 de abril de 1991).

533. Ibíd., p. 27.

534. Abella Esquivel, Aída Yolanda y Vázquez, Alfredo. Proyecto Integral de Reforma Constitucional No 113. En: Gaceta Constitucional Nº 27, Asamblea Nacional Constituyente (martes 26 de marzo de 1991).

535. Ibíd., p. 18.

municipios y territorios étnicos como entidades territoriales con la posibilidad de asociarse en regiones o provincias de acuerdo con la ley[536].

Las mismas divisiones político-administrativas fueron relacionadas por los representantes del ELN – Ejercito de Liberación Nacional y del PRT – Partido Revolucionario de los Trabajadores, tal como consta en el proyecto No 114[537]. Para éstos la autonomía territorial es el soporte de la organización de las entidades territoriales. Su alcance está dado en "la capacidad de gestión administrativa, financiera y presupuestal en los asuntos de su competencia, recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones y la elección popular de sus principales autoridades"[538].

Eduardo Espinosa Faciolince[539] al superar el tema del modelo unitario, abogó por el concepto de Nación indivisible, defendió la existencia de varias entidades territoriales, y para el caso del nivel intermedio de gobierno, propuso tanto a la región como al departamento. Por su puesto, que la defensa máxima de dicho constituyente estuvo dada en torno de la figura regional[540], esto es, "una división territorial cuyo gran fin sea, únicamente, el de atender los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su territorio"[541]. Dicha entidad bajo criterios de autonomía administrativa y fiscal tendría competencias en materia de planeación, captación de recursos, manejo presupuestal, ejecución de planes, programas, proyectos, obras de desarrollo económico y social, coordinación de acciones estatales de interés regional y en general, todas aquellas contempladas de manera específica en los correspondientes estatutos regionales.

Al final, conforme lo afirmó Gustavo Zafra Roldán[542] se visualizaron dos tendencias, una mayoritaria y una minoritaria[543]:

536. Ibid., p. 16.

537. Fajardo Landaeta, Fajardo y Mejía, Antonio Darío. Proyecto de Reforma Constitucional No 114. En: Gaceta Constitucional No 27, Asamblea Nacional Constituyente (martes 26 de marzo de 1991).

538. Ibíd., p. 25.

539. Espinosa Faciolince, Eduardo. "Informe – Ponencia La Planeación y las entidades territoriales". En: Gaceta Constitucional No 44. (Viernes 12 de abril de 1991).

540. "Para lograr el reconocimiento y garantizar el ejercicio de tales derechos, la "región" debe ser incorporada a la estructura político administrativa del Estado colombiano, como una nueva entidad territorial. Ello demanda a nivel de la región propiamente dicha, la consagración de determinados niveles autonomía y de capacidad de gestión y de decisión en el manejo de los asuntos y recursos de orden regional; recursos que deben aumentar sensiblemente para que se obtenga en la praxis, esa verdadera autonomía". Espinosa Faciolince, Eduardo. "La crisis nacional exige la democratización de nuestra organización estatal". En: Gaceta Constitucional No 49. Asamblea Nacional Constituyente. (Sábado 13 de abril de 1991). p. 15.

541. Espinosa Faciolince, Eduardo. "Ponencia para la Comisión Segunda. Región. En. Gaceta Constitucional No 43. Asamblea Nacional Constituyente. (jueves 11 de abril de 1991). p. 4.

542. Zafra Roldán, Gustavo. "Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria". En: Gaceta Constitucional No 80. Asamblea Nacional Constituyente. (23 de mayo de 1991).

543. Zafra Roldán, Gustavo. "Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria". En: Gaceta Constitucional No 80. Asamblea Nacional Constituyente. (23 de mayo de 1991).

> La mayoría sugiere que, además de las entidades territoriales existentes, se les otorgue igual carácter a las provincias y las regiones. Otros, los menos, sostienen que el ordenamiento territorial del país debe descansar en los departamentos y los municipios y los distritos en que se dividen aquellos, así como los territorios indígenas (…).
>
> Los defensores de la tesis mayoritaria estiman que la nueva Carta, a diferencia de la de 1886, debe tener la flexibilidad necesaria para el reconocimiento de realidades futuras como las provincias y las regiones (…). Los partidarios de las tesis minoritarias, por el contrario, consideramos que para el desarrollo del país no sería conveniente ni política ni administrativamente la atomización del territorio mediante la multiplicación de instancias de diferente cobertura. La multiplicidad dificultaría la coordinación intergubernamental entre la Nación y los entes territoriales y podría generar ineficiencias en el uso y asignación de los escasos recursos públicos.

En síntesis, la ponencia–consenso de la Comisión Segunda reflejó los rasgos básicos del Estado unitario levemente atemperado: "autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, la consagración del municipio como eje fundamental del Estado y la democracia participativa"[544].

Luego de candentes debates, fracasó en la comisión la propuesta de concederle al nivel intermedio de gobierno competencias políticas o legislativas, propia de modelos regionales, pero se le otorgó el principio de autonomía si bien atemperado por la unidad. La ponencia resumen de perspectiva ecléctica señala la existencia de varios niveles intermedios de gobierno, esto es departamentos, regiones e incluso se habla de provincias, además del reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales y la figura distrital. El municipio como entidad fundamental y el departamento como un ente mixto tanto administrativo como ejecutor, "cuyo papel de intermediación entre la Nación y los municipios, e inspirado en dos principios: la subsidiariedad y la concurrencia respecto de tareas municipales"[545].

2.2.3. *"La tela de Penélope": El modelo territorial adoptado por la Asamblea Constituyente de 1991 y la figura departamental*

Tal como se ha señalado, la Constitución de 1991 es fruto de diversas fuerzas políticas que retomaron el modelo unitario cifrando nuevamente en éste la tensa relación entre Estado centro y periferia. El modelo territorial y

544. Ibíd., p. 4.

545. Ibíd., p. 4.

el papel del nivel intermedio fueron levemente transformados en relación con su antecesora, la Constitución de 1886. La Asamblea Nacional Constituyente, si bien tuvo propuestas federales y regionales, optó por el modelo unitario, para lo cual se argumentaron severos temores de fragmentación y protagonismo de los actores armados ilegales en los territorios. Tal como se ha señalado, cinco ideas se reiteraron en los debates constitucionales: autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, consagración del municipio como eje fundamental del Estado y democracia participativa, eso sí en el contexto y bajo las limitaciones del Estado unitario.

Así, consciente de las contradicciones y deficiencias del texto constitucional, el constituyente de 1991 introdujo una reserva expresa de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial (en adelante, LOOT) con la misión de resolver, al menos parcialmente, las inquietudes y lagunas dejadas por el apurado proceso constituyente de 1991[546].

2.2.3.1. Principios y tensiones

> *"**Artículo 1º de la C.P.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Constitución Política de Colombia 1991).*

El tema territorial es tan contradictorio, como las diversas tendencias que perviven al interior del texto constitucional; por ejemplo, la existencia de dos principios, a veces irreconciliables e incomprendidos, esto es, el de unidad y el de autonomía territorial. La Constitución real da cuenta de las tensiones entre estos dos extremos y los vacíos que legó el constituyente primario, los cuales han sido desarrollados, en estos últimos veinte años, entre lo social y lo neoliberal, la unidad o la autonomía territorial, lo central o la periferia. La historia da cuenta de una carga excesiva, nuevamente en favor del centro.

Sin duda, en la Asamblea Nacional Constituyente se reiteró el modelo territorial unitario marcadamente centralista muy a pesar de las minoritarias tendencias federalistas y regionalistas en juego. Al descartarse otros modelos territoriales más descentralizados, el debate se centró en la reafirmación de dicho modelo, como único para garantizar la construcción del Estado ad portas del siglo XXI. Bajo esta orientación, cinco ideas predominaron a lo largo

546. Debe aclararse que en el derecho constitucional colombiano existen "leyes especiales" y leyes "ordinarias". A su vez las primeras pueden ser orgánicas (art. 151 CP), estatutarias (art. 152), generales o leyes marco (art. 150.9 CP) y de plan de inversiones (art. 341.3 CP).

de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, consagración del municipio como eje fundamental del Estado y democracia participativa. Dichas ideas quedaron inmersas en tres palabras que orientan la interpretación del modelo territorial en Colombia: unidad, autonomía y descentralización.

A pesar de hablarse de principios orientadores del modelo territorial, debo reconocer que en ellos existe un criterio jerárquico. El principio jerárquico por excelencia es la unidad, referida al tema de la República unitaria, por supuesto, seguido de los principios de la autonomía y de la descentralización. Sin duda, la Asamblea fue un momento en que se echó por tierra la oportunidad de erigir a la autonomía y la descentralización como la punta del *iceberg*. Una apuesta dada como consecuencia lógica de la historia y de la marca que caracteriza la construcción constitucional del Estado territorial en Colombia.

En este contexto, dos principios suelen estar en tensión permanente; estos son: el principio de unidad y el principio de autonomía. Basta observar algunas sentencias de la Corte Constitucional, para colegir la interpretación "generalmente política" que se hace alrededor de dichos conceptos. Y no es para menos, el tema territorial es político por excelencia y la relación entre unidad y autonomía, centro y periferia, también lo es, muy a pesar de los adornos técnicos y jurídicos que aderezan los fallos constitucionales.

La sentencia fundacional de la Corte Constitucional C-478 del año 1992[547] marcó el camino de la interpretación centralista del principio de autonomía. En dicha sentencia se anota que la unidad antecede al texto político, en tanto, que el principio de autonomía apenas constituye un concepto nuevo, y, por lo tanto, históricamente posterior a la apuesta unitaria; así las cosas, la unidad precede al principio de autonomía. Agrega el fallo:

> (…)Sería errado entender los principios de autonomía y de unidad como elementos contrarios que se anulan mutuamente. De ser así, cualquier movimiento autonómico llevaría a la disgregación del Estado Nacional, sea en una federación suelta ora en un conjunto de territorios desligados y autárquicos. Esto constituiría una grave equivocación, porque en el actual periodo histórico el Estado-Nación sigue siendo el modelo básico de ordenamiento territorial a pesar de los pasos hacia mercados comunes y espacios económicos supranacionales que se adelantan con éxito variable en Europa y en otras regiones del mundo. Lo autónomo, expresión de intereses y de necesidades limitadas en el espacio, conexos con los intereses de la Nación pero de menor alcance y complejidad, debe explicarse como poder limitado que al mismo tiempo es parte necesaria del conjunto nacional.

547. Corte Constitucional. Sentencia C- 478 de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

La misma sentencia plantea la necesidad de articular los intereses nacionales con los autónomos y para ello establece unas reglas de solución de posibles conflictos entre los intereses territoriales y el interés nacional. La primera regla señala que entre el interés de un ente territorial y el interés general de toda la Nación, mediará el principio de la jerarquía; la segunda, acude al criterio de homogeneidad con miras a reforzar el concepto de unidad; la tercera, anota que en materia económica se intensifica el principio de unidad; asimismo, la cuarta regla habla de la delimitación de competencias en función del interés macro económico; por último, la Corte Constitucional afirma en su quinta regla que "de manera general, lo unitario, en los asuntos que puedan tener incidencia nacional, prima sobre lo autonómico en razón de la necesaria coordinación que tiene que ejercer y por su carácter preeminente para la vida social en su conjunto"[548].

Las cinco reglas legadas por la sentencia fundadora han sido invocadas permanentemente cada vez que se quiere comprender el alcance del papel y las funciones otorgadas a las entidades territoriales y las limitaciones acerca de la administración de los recursos, el establecimiento de tributos y la participación en las rentas nacionales, y por otra, las limitaciones o condicionamientos externos o internacionales que sujetan al Estado Nación y que también afectan el núcleo de la autonomía territorial en Colombia.

La Corte Constitucional colombiana ha sido conservadora en el tema, quizás por la lógica defensa que realiza en torno del principio de unidad. Afirmación reiterada por Paula Robledo, cuando anota:

> A mi juicio está es una visión equivocada de nuestro ordenamiento jurídico, pues se está observando la Constitución de 1991 a través de la lupa con la que debió mirarse en su momento la Constitución de 1886. Se trata de una posición que en el fondo concibe un Estado Unitario con descentralización administrativa pero no con una verdadera autonomía de sus entidades territoriales[549].

Reconoce la Corte Constitucional que la forma de Estado Unitaria fue atemperada con el reconocimiento de los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales, pero a renglón seguido recalca que dichos principios "tienen limitaciones de orden constitucional, que se desprenden, para comenzar, de la propia adopción de la forma unitaria por la Carta Política, una de cuyas primeras consecuencias es, como se ha dicho, la de la uniformidad legislativa en el ámbito nacional"[550].

548. Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

549. Robledo Silva, Paula. *La autonomía municipal en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010. p. 45.

550. Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Las siguientes expresiones se reiteran a lo largo de los pronunciamientos jurisprudenciales: "La centralización política, no es otra cosa, pues, que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado"[551]; "la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales"[552]; "la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales"[553]; "la estabilidad económica de la nación constituye un interés nacional (…) en consecuencia, la autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada por la mayor potestad de intervención del legislador nacional en asuntos económicos"[554]. En aras de proteger el modelo unitario se ha llegado a limitar a los gobiernos locales o las autoridades de las entidades territoriales en su campo competencial, so pretexto de considerar cualquier exceso como una vulneración al Estado soberano.

Sin embargo, la excesiva protección que la Corte Constitucional ha dispensado al principio de unidad nacional no ha obstado para que la misma reconozca que la autonomía es un componente esencial del orden constitucional, así como la importancia de la existencia de otras entidades territoriales de gobierno dentro del marco infranqueable de la unidad. Por ello, anota en la Sentencia C-1187/2000 que Colombia es una República unitaria con descentralización y autonomía de sus divisiones político-administrativas y que dicha apuesta es de gran calado, en tanto, las "entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades, y en especial de la Nación"[555].

En la sentencia C-540/2001, de 22 de mayo se va más allá, advirtiendo que "la unidad de la república no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial. La definición constitucional requiere una interpretación de la "unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque"[556]. Así la autonomía, además de transferencia de funciones y responsabilidades del centro a la periferia se traduce también en cierto poder autogobierno y autoadministración, por parte de las entidades territoriales.

La Corte reconoce que la introducción del principio de autonomía implica una transformación de las tradicionales relaciones entre el centro y la periferia

551. Corte Constitucional. Sentencia C-497 de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

552. Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynnet.

553. Ibíd.

554. Ibíd.

555. Corte Constitucional. Sentencia C-1187 de 2000. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

556. Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

en Colombia; sin embargo, insiste que aquella debe ser interpretada y ejercida dentro del marco del Estado unitario[557].

Si bien es cierto que la Constitución consagró el principio de autonomía de las entidades territoriales, también es cierto que no definió de forma expresa lo que por ella ha de entenderse, de ahí que la Corte Constitucional se haya visto obligada a precisar su significado y, por consiguiente, a determinar cuál es el mínimum constitucionalmente garantizado, tomando como referente los denominados "derechos" o atributos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, así como las funciones y competencias[558] asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 del texto político.

Por consiguiente, el reconocimiento constitucional de la autonomía, se traduce en cierta "autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcaldes, concejales y ediles), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos"[559].

En este orden de ideas, la autonomía significa el atributo que tienen las entidades territoriales, regionales o locales, a ejercer las competencias y funciones administrativas que les corresponden, a gobernarse por autoridades propias mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente, lo que faculta a las entidades territoriales para desarrollar políticas propias que atiendan a sus particularidades, y a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En palabras de la Corte, la autonomía constitucionalmente reconocida consiste en el margen o capacidad de autogestión de las entidades "para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado"; es un concepto que "está orientado a fortalecer el manejo libre e independiente, pero también responsable de la política administrativa y fiscal de las entidades territoriales, bajo el entendido que sus autoridades conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de la comunidad y pueden satisfacerlos en mejor forma"[560].

---

557. Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1993. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

558. Sobre los conceptos de función y competencia, Paula Robledo Silva realiza un sistemático estudio en su libro titulado: *La autonomía municipal en Colombia. Op. cit.*

559. Corte Constitucional. Sentencia C- 1051 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

560. Corte Constitucional. Sentencia C- 089 de 2001. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

De lo expuesto es fácilmente evidenciable el alcance bastante limitado dado al concepto constitucional de autonomía en comparación con Estados regionales o federales. El desarrollo máximo de la autonomía implica la capacidad de autogobernarse, de regirse de manera propia con ordenamientos construidos desde la base territorial mediante el ejercicio de la potestad constitucional y legislativa, negada por completo en Colombia a las entidades territoriales, en nombre de la unidad legislativa y de la unidad nacional.

En el contexto de un modelo unitario, como el colombiano, el principio de autonomía presenta diversas lecturas, conforme a los vaivenes que relativizan a diario sus alcances. Dichas oscilaciones están a tono con las tensiones que se originan entre tendencias recentralizadoras o centralizadoras, incluso bajo las imposiciones que soportan buena parte de las políticas públicas sobre la materia. Por esto, a la hora de desarrollar o limitar el campo de acción del principio de autonomía, es frecuente que se presenten acalorados debates entre las diversas tendencias que esto genera.

2.2.3.2. La posición ecléctica en materia de entidades territoriales

> ***Artículo 286 de la C.P.*** *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 (Constitución Política de Colombia 1991).*

Efectivamente la Constitución Política de 1991 asumió la posición ecléctica que ya se avizoraba en la propuesta-síntesis que presentó la comisión segunda al pleno de la Asamblea Nacional Constituyente[561]. En definitiva, un Estado unitario con descentralización administrativa; un modelo difuso que, en principio, reduce el concepto de descentralización al de municipalización y que poco a poco admite el protagonismo de otras entidades territoriales; también una apuesta que deja la figura intermedia a los vaivenes políticos, la abandona o la sobrecarga según las necesidades del modelo; igualmente, un modelo que permite hablar de región como otro nivel intermedio de gobierno o bien como simple división administrativa y de planificación con remotas posibilidades para acceder a la categoría de entidad territorial.

Coqueteos políticos en torno de una aparente conciliación de lo irreconciliable heredaron un articulado ecléctico, que implica un modelo territorial difuso y complejo representado por los limitados desarrollos de los principios de autonomía, descentralización e incluso de la imposibilidad

561. Zafra Roldan, Gustavo. "Ponencia General Los Departamentos". En: Gaceta Constitucional No 42. Asamblea Nacional Constituyente. (miércoles 10 de abril de 1991).

de desarrollo de las categorías jurídicas de región y provincias y aun de los territorios indígenas[562].

Mapa No 1 Mapa Oficial de Colombia. División Político Administrativa

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

El corto y complejo debate dio lugar a una constitución territorial, identificada por Fabio Velásquez como "una colcha por momentos incoherente de retazos"[563], esto es, un texto difuso que dejó al albur de los gobiernos de turno la decisión de ahondar, profundizar o retroceder en materia de descentralización y de autonomía. Igualmente, dejó seis entidades territoriales, algunas de ellas vivas y otras inéditas cuyo desarrollo está en manos de un constituyente secundario que ha desarrollado la tarea a pedazos y bajo una orientación claramente distinta a la dada por el constituyente de 1991.

En materia de nivel intermedio de gobierno quedaron los departamentos, pero igualmente las regiones. Los primeros, lánguidamente construidos y regidos aún por Código de Régimen Departamental creado bajo el esquema

562. Estupiñán Achury, Liliana. "Modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas". En: *Revista Diálogos de Saberes* No 25 (julio – diciembre de 2006). pp. 91 – 108.

563. Velásquez C., Fabio. "El ordenamiento territorial: promesa incumplida". En: *Revista Foro*, n º 46 (diciembre 2002 – enero 2003). p. 50.

descentralista de la década de los ochenta[564]. Por ello, Augusto Hernández Becerra, anotó que la Asamblea:

> Desahució al departamento y desistió en convertirlo en institución moderna que le permitiera emular con el impetuoso municipio de nuestro tiempo. La carta de 1991 creó la falsa impresión de que la desaparición de los departamentos está próxima, y que en un futuro no lejano serán reemplazados por regiones y provincias. Así las cosas, ¿para qué desperdiciar esfuerzos en la transformación de lo que pronto dejará de existir?[565]

Tabla No 2 Los Departamentos

No.	Departamento	Capital	Población (hab.)	Superficie (Km^2)	Municipios
1	Amazonas	Leticia	67.726	109.665	11
2	Antioquia	Medellín	5.682.276	63,612	126
3	Arauca	Arauca	232.118	23.818	7
4	Atlántico	Barranquilla	2.166.156	3.319	23
5	Bolívar	Cartagena de Indias	1.878.993	25.978	45
6	Boyacá	Tunja	1.255.311	23.012	123
7	Caldas	Manizales	968.740	7.888	27
8	Caquetá	Florencia	420.337	88.965	16
9	Casanare	Yopal	295.353	44.49	19
10	Cauca	Popayán	1.268.937	29.308	41
11	Cesar	Valledupar	903.279	22.905	25
12	Choco	Quibdó	454.03	46.53	31
13	Córdoba	Montería	1.467.929	25.02	28
14	Cundinamarca	Bogotá	2.280.037	24.21	116
15	Huila	Neiva	1.011.418	19,89	37
16	Guainía	Puerto Inírida	72.238	35.23	9
17	La Guajira	Riohacha	681.575	20.848	15
18	Guaviare	San José del Guaviare	95.551	52.957	4
19	Magdalena	Santa Marta	1.149.917	24.182	30
20	Meta	Villavicencio	783.168	85.635	29
21	Nariño	San Juan de Pasto	1.541.956	32.82	64
22	Norte de Santander	Cúcuta	1.243.975	21.648	40

564. En la actualidad cursan, en el Congreso de la República, proyectos de reforma del Régimen Departamental y del Régimen Municipal. Sobre dichos proyectos y la nueva LOOT, Viviana Barberena, anota: "La ley de ordenamiento territorial tan largamente esperada no producirá, tal y como está concebida, ninguna transformación trascendente. Los desarrolloslegales posteriores a esa ley no parecen tampoco encarnar grandes transformaciones. El Gobierno solamente le ha apuntado al cumplimiento formal de las promesas de campaña: sacar la ley de ordenamiento, no impota que su calidad no fuera laesperada. Los Códigos de Régimen municipal y departamental sufrieron apenas un maquillaje suave antes de ser presentados como reforma al Congreso así que se asiste a un círculo vicioso que no permite el oxígeno que lo territorial requiere". Barberena Nisimblat, Viviana. "Constitución y Descentralización: ¿Avance o retroceso? ¿Un paso adelante y dos atrás?". En: Revista Foro, No. 74-75 (septiembre de 2011), p. 89.

565. Hernández Becerra, Augusto. "Del Departamento del siglo XIX al del siglo XXI". *Op. cit.,* p. 210.

23	Putumayo	Mocoa	310.132	24.885	13
24	Quindío	Armenia	534.552	1.845	12
25	Risaralda	Pereira	897.509	4.14	14
26	Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina	San Andrés	70.554	52	2
27	Santander	Bucaramanga	2.057.789	30.537	87
28	Sucre	Sincelejo	77.201	10.67	26
29	Tolima	Ibagué	1.365.642	23.562	47
30	Valle del Cauca	Cali	4.161.125	22.195	42
31	Vaupés	Mitú	39.279	54.135	3
32	Vichada	Puerto Carreño	55.872	105.947	4
	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.	6.840.116	24.21	

Fuente. Elaboración propia. Datos Dane Censo año 2005.

Se plasmó parte de las funciones discutidas en la Asamblea Nacional Constituyente, se aceptó la elección popular del líder territorial, eso sí; superados los debates que argumentaron sobre la peligrosidad de tal decisión en asuntos de unidad, descentralización, e incluso, sobre la posible fragmentación del Estado; igualmente, pervivió la asamblea departamental como una corporación administrativa de elección popular, hoy corporación político-administrativa, pero se desecharon las propuestas de una integración mixta o de elección indirecta, tal como lo propuso Jaime Castro[566].

En los últimos años, ante la imposibilidad inmediata de construcción de la región como entidad territorial y luego de los fallidos intentos de expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que la reivindicaba, además del entierro que le proporcionó la ley 1454 de 2011 a dicha entidad, tanto políticos, académicos como juristas vuelcan su mirada sobre lo que sin duda estaba muerto en materia de administración territorial: el departamento. En la actualidad, se

566. Jaime Castro dejó una constancia en la Asamblea Nacional Constituyente sobre la inoportuna figura de la elección popular de los gobernadores. Según Jaime Castro dicha apuesta contribuye al "desmonte" del régimen presidencial, en tanto, el ejecutivo pierde capacidad de acción y orientación sobre los territorios, además de considerar, que dicha propuesta no soluciona la crisis de los menguados departamentos, frena la descentralización y afecta al municipio al reducirles el pequeño margen de autonomía política de que gozan desde los años ochenta, en otras palabras, la elección popular del gobernador constituye una nueva forma de centralismo político a favor de las capitales y de las grandes ciudades departamentales. A cambio propone la elección indirecta de dichos líderes, por parte de los alcaldes del respectivo departamento. Asimismo, propone el cambio de nombre de la Asambleas departamentales por el de consejos departamentales, igualmente, su elección indirecta por parte de los concejales del respectivo departamento. CASTRO, Jaime. "La Elección Popular de Gobernadores. Constancia". En: Gaceta Constitucional No 99. Asamblea Nacional Constituyente. (sábado, 15 de junio de 1991).

observa un nivel intermedio de gobierno en cuidados intensivos, cargado de competencias y responsabilidades, apenas renaciendo y sobrellevando tareas tradicionalmente ejecutadas por la Nación o la entidad local.

Ahora bien, por mimetismo, algunos Estados unitarios han incorporado en sus Constituciones a la entidad regional y el reconocimiento del principio de autonomía, pero con connotaciones inciertas y vagas, como es el caso de Colombia. Por ello, sería equivocado hablar de Colombia como un Estado regional, por la simple mención de la palabra región dentro de la lista de entidades territoriales, relacionadas en el artículo 286 de la Constitución Política. La región en Colombia, desde el punto de vista político–administrativo, es un suspiro que le arrebataron los federalistas o regionalistas a la Constitución centralista de 1991[567], o al intento de producir las comunidades autónomas o a las regiones italianas. En cualquier caso, como suspiro federal o regional, la regiones son un proyecto por construir y, por tanto, una concesión política otorgada por los centralistas, pendiente de una futura implementación en beneficio inmediato de la figura departamental, que se alza como el nivel subcentral de gobierno básico, si bien también menguada y abandonada desde la Constitución Política de 1886.

Tal como está configurada constitucionalmente, la región apenas sería una suma de departamentos con las mismas limitaciones constitucionales, legales y jurisprudenciales otorgadas a las entidades territoriales.

Asimismo, las regiones no quedaron precisadas en modo alguno en el texto constitucional, quizás en parte porque aquellas no pueden imponerse ni crearse por decreto, ya que no son la suma, ni la multiplicación, ni la resta de espacios geográficos. Con independencia del enfoque que se adopte, su identificación debe contener características diversas que la hagan única y, por tanto, repito, no puede ser el producto de una distribución artificial ni arbitraria.

El impulso de la región desde la perspectiva administrativa y de planificación y la expedición de una LOOT que la contemple, son pasos previos para la creación y organización del otro nivel intermedio de gobierno: la región. Tal como se

567. Así: "Durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, los constituyentes oriundos de la Costa Conformaron un bloque unido en torno a la propuesta de incluir en la Carta la figura de la región como entidad territorial. Varios encuentros se llevaron a cabo para darle forma a dicha proposición y se emitieron diversas declaraciones en las que se hacía énfasis en la necesidad de garantizarle un mayor grado de autonomía a las regiones. Al final se consagró en el artículo 307 de la constitución, que contemplaba la posibilidad de que dos o más departamentos se convirtieran en una región territorial. Desde la promulgación de la nueva carta política, la Costa se ha fijado como reto y como objetivo la creación de la Región Caribe. Esta aspiración no será fácil de materializar no sólo por los requisitos legales que fijó la Constitución y que hasta ahora no han tenido su respectivo desarrollo en el Congreso, sino porque en medio de los anhelos colectivos y del avance de la integración regional, aún la sentencia el General Posada Gutiérrez sobre los antagonismos locales sigue teniendo algún grado de vigencia". Bell Lemus, Gustado y Meisel Roca, Adolfo. "La región Caribe. Trayectoria de un regionalismo ambiguo". En: Nueva Historia de Colombia, Vol. VIII. Bogotá: Editorial Planeta, 1998. p. 259.

señalará mas adelante, la nueva LOOT o Ley 1454 de 2011 apenas menciona a las regiones administrativas y de planificación y omite los requisitos para su transformación en Región como Entidad Territorial. Ante su ausencia, insisto, pervive la figura departamental y la presentación de algunas políticas públicas en su beneficio. El debate de construcción regional ha quedado en manos de los caribes, que impulsan con vehemencia la idea pero sucumben ante los desaires y la indiferencia de los mismos caribes y del Estado centro.

A su vez, está la entidad distrital, esto es, un espacio geográfico cuyas características políticas, históricas, culturales, humanas o geoestratégicas[568] lo hacen acreedor de un régimen jurídico, administrativo y fiscal distinto al de los departamentos pero también al régimen ordinario de los municipios. En principio, se regulan por normas especiales, y en defecto de éstas y sólo desde una perspectiva subsidiaria, por las normas que regulan a los municipios[569].

568. A propósito de la entidad distrital, Jaime Castro presentó a la Asamblea Nacional Constituyente un estudio riguroso sobre Bogotá, como Distrito Capital. En dicho escrito anota: "junto con la que ordena elegir popularmente a su alcalde mayor, la norma constitucional de mayor trascendencia para la ciudad es la que se dictó en 1945 y que la codificación vigente distingue con el número 199. Este es su texto. "La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio. Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la Ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República"". Igualmente, anota Jaime Castro: "El mismo acto legislativo 1 de 1968 (art. 182 de la codificación vigente) ordenó que Bogotá perciba una parte del porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que la ley disponga distribuir anualmente entre los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial. Los recursos que por este concepto recibe, le sirven para cubrir parcialmente los gastos que debe atender en materia de salud y educación" CASTRO, Jaime. "Informe, Bogotá, Distrito Capital". En: Gaceta Constitucional No 40. (Lunes 8 de abril de 1991).

569. Corte Constitucional. Sentencia C-313 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Tabla No 3 Los Distritos en Colombia

Distrito	Norma de Creación	Tipo de Distrito
Bogotá	Reforma Constitucional de 1945. Acto Legislativo No 1 de 1945 Decreto 3640 de 1954 (Incorporación de municipios aledaños) Constitución Política de 1991 (artículos 322 a 327)	Distrito Capital
Cartagena	Acto Legislativo No 1 de 1987 Constitución Política de 1991 (artículo 328)	Distrito Turístico y Cultural
Santa Marta	Acto Legislativo No 3 de 1989 Constitución Política de 1991 (artículo 328)	Distrito Turístico, Cultural e Histórico
Barranquilla	Acto Legislativo No 1 de 1993	Distrito Especial, Industrial y Portuario
Buenaventura	Acto Legislativo No 2 de 2007	Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y coturístico.

Fuente: Corte Constitucional

Por otra parte, la Constitución de 1991 le apostó a la figura municipal como entidad fundamental del Estado, orientación notoria de la descentralización en Colombia desde los años ochenta. Sin duda, una entidad que también ha sido sobrecargada de competencias, la cual apenas está en proceso de construcción de la cultura y la infraestructura para cumplir con los cometidos constitucionales y legales, y que depende en alto porcentaje de los recursos exógenos[570] girados y condicionados por el Estado centro. 1.102 municipios conforman la geografía nacional, concentrados, especialmente, en la zona montañosa. Sin duda, el municipio en Colombia es el cordón umbilical entre el Estado y la comunidad, es la representación del Estado en la inmensa geografía colombiana. En razón del conflicto armado, son objeto de diversos ataques que además de imposibilitar su desarrollo institucional, les hace incumplir los propósitos y fines sociales a ellos asignados.

Quinientos años de desconocimiento y arbitrariedad fueron levemente recompensados en el texto constitucional, con el reconocimiento de las

570. "Las fuentes exógenas proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como de los derechos de estas de participar en las regalías y compensaciones". Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynnet.

denominadas Entidades Territoriales Indígenas aún inéditas, ante el vacío dejado por la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial[571]. En general, otra modalidad territorial cuya jurisdicción puede abarcar parte de un departamento o de varios, además de estar constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades sobre un territorio debidamente delimitado.

Las provincias como entidad territorial, constituyen otro de los sueños frustrados del constituyente de 1991. Estas podrán ser creadas por ordenanza a iniciativa de los gobernadores, de los alcaldes respectivos o del número de ciudadanos que determine la ley. Estarán conformadas por municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. Como caso especial, encuentro el Decreto número 00304 de diciembre 6 de 2005 de la Gobernación de Santander, por medio del cual se adoptaron los núcleos de desarrollo provincial del Departamento de Santander. Se trata de un esfuerzo por reconstruir las viejas provincias con base en criterios funcionales, sociales, económicos, culturales y ambientales, con miras a desarrollar los procesos de planeación y desarrollo departamental. Sin embargo, insisto que faltan los presupuestos legales para la construcción de las provincias como una entidad territorial local e intermedia entre el departamento o la región y la figura municipal. El artículo 16 de la ley 1454 de 2011 habla de las Provincias Administrativas y de Planificación, una nueva modalidad de asociatividad territorial, diferente a la diseñada por el Constituyente, así:

> Artículo 16. Provincias Administrativas y de Planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.
>
> Lo anterior no implicará que Municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas

571. La Ley 1454 de 2011, en su artículo 37, parágrafo 2°, anota: "En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso".

estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos Concejos Municipales.

Parágrafo. Los municipios que conforme la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen

En ningún caso las Provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.

El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Participaciones (Ley 1454 de 2011).

Indudablemente, se trata de otra modalidad de Asociatividad Territorial, impulsada por la Ley 1454 de 2011, que no se compadece con la entidad territorial legada por el Constituyente de 1991.

En el cuarto capítulo se hará una reflexión sobre la orientación territorial de la nueva LOOT o Ley 1454 de 2011.

En general, la nueva Carta continuó con el modelo descentralizador iniciado en los años ochenta; se tomaron medidas para precisar el papel de los departamentos, especialmente en la provisión de los servicios de educación y salud; se hicieron esfuerzos para aclarar la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno y por destinar los recursos hacia sectores prioritarios para la Nación. En materia política, se amplió la elección popular a los gobernadores, de igual forma, se tomaron medidas para impulsar la participación ciudadana en la administración local y se generaron diversos instrumentos de corresponsabilidad de los alcaldes y gobernadores con sus electores, todo bajo el contexto y las limitaciones propias de un Estado unitario. El siguiente capítulo demuestra las transformaciones, avances y retrocesos que ha tenido la Constitución Territorial de 1991 en los últimos 20 años.

Capítulo 3

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

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

Entrevista con Luis Villar Borda, 2008.

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

Una institución bastante frágil y desahuciada por el titubeo y la falta de claridad del constituyente de 1991, lo que sin dudas, le ha impedido cumplir su papel de bisagra articuladora entre la nación y la entidad municipal; en palabras de Augusto Hernández Becerra, "la Constitución de 1991 hizo del departamento una pobre definición, producto de una rara combinación de espíritu continuista y de resignación a su progresivo debilitamiento político y administrativo"[572]. Otros, a pesar del débil texto constitucional, consideran que dicha institución puede erigirse como el nivel intermedio de gobierno que necesita Colombia a partir de los elementos básicos dotados por el constituyente, eso sí, con la voluntad política indispensable para impulsarla y orientarla[573].

572. Hernández Becerra, Augusto. "Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI", *Op. cit.*, p. 209.

573. Maldonado, Alberto. "Las competencias de los departamentos en Colombia. Análisis de la situación actual y propuestas". En: Juvinao Daza, Mario y Bernal Izquierdo, Reinaldo (Comp). *Reflexiones de la administración pública.* Bogotá, D.C.: Escuela Superior de la Administración Pública – Maestría en Administración Pública, 2002, pp. 75-113.

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

Por lo anterior, es necesario observar el tratamiento dado al nivel intermedio de gobierno por cada uno de los gobiernos encargados de desarrollar la Constitución Política de 1991, eso sí, sin descuidar que dicho tratamiento estuvo ligado a los conceptos de neoliberalismo, apertura, flexibilización, ajuste estructural y privatización[574], conceptos que han inspirado las políticas y la legislación que ha intervenido dicho nivel de gobierno a lo largo de veinte años.

3.1. Los vaivenes de la figura departamental a partir de la constitución política de 1991

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

3.1.1. Apertura, descentralización y privatización (1991 – 1994)

Las políticas o estrategias de desarrollo han delineado el proceso de descentralización y el modelo territorial en Colombia[575]. Así por ejemplo, el gobierno de Gaviria Trujillo presentó el plan de desarrollo, denominado la "Revolución Pacífica", correspondiente a los años 1990 y 1994. Una propuesta que estuvo orientada a la transferencia de poderes, activos, funciones y legitimidad del Estado al mercado, tal como lo anota Darío Restrepo[576]. Afirmación apoyada en la introducción del plan de desarrollo impulsado por este gobierno:

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

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

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

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

> Ello obliga a un diseño de las instituciones públicas y de las funciones que podrían desarrollar con más eficacia el Estado central y los diversos entes territoriales. La viabilidad de cualquier plan o modelo de desarrollo depende de la funcionalidad de las instituciones, públicas y privadas, que lo soportan. Por ello, uno de los vértices del plan de apertura económica y política es, sin duda, la apertura regional[577].

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

La frase: "uno de los vértices del plan de apertura económica y política, es, sin duda, la apertura regional"[578], puede explicar la orientación ideológica del plan de desarrollo de Gaviria Trujillo (1991) inspirado, como lo señala Edgard Moncayo Jiménez, en "el Consenso de Washington y en la reforma política del Estado colombiano"[579].

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

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

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

---

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

578. Ibíd., p. 507.

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

Con relación al primero, señala el documento que la adecuación del Estado implica la reordenación "eficiente" del tema de funciones de los diversos niveles de gobierno, además del traslado de varias de ellas al sector privado para efectos de eficacia[580]. Ante la descarga del Estado centro, éste debe caracterizarse por la dirección, planeación y control de los diversos sectores transferidos; además, por la responsabilidad de sujetar el proceso al cumplimiento de unas metas concretas por parte de los diversos niveles de gobierno con miras a incentivar la buena administración territorial para disminuir la pereza fiscal y la corrupción[581].

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

> Las administraciones departamentales presentan ventajas en la prestación de servicios no circunscritos al ámbito municipal, cuando las economías de aglomeración indican una escala de operación mayor a la que sería posible en el municipio[582].

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

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

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

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

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

582. Ibíd., p. 524.

> (municipios y provincias) adquieren las condiciones requeridas para asumir sus responsabilidades[583].

En materia de descentralización fiscal, el plan es reiterativo al señalar que descentralización sin recursos es un fracaso, pero más aún, descentralización sin recursos propios. Con relación a las transferencias, la política gavirista, estuvo ligada a la orientación del Constituyente de 1991, es decir, que reitera que éstas deben estar vinculadas a los ingresos corrientes de la Nación. Insiste en el papel del situado fiscal orientado a cubrir los servicios de educación y salud y el papel de las transferencias municipales en los temas de inversión en áreas sociales y prioritarias[584].

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

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

> La modernización parece significar algo diferente a la hora actual, a saber, estructurar un Estado ágil, menos interventor y más regulador, menos centralizado, más comprometido con las nuevas tendencias de la economía mundial, más dispuesto a enfrentar los problemas del desarrollo desde los entes periféricos y en interacción con el sector privado y más abierto a la iniciativa y a la participación de la sociedad en la gestión del bienestar. Las palabras clave no son ya secularización, intervención o planificación sino descentralización, privatización, regulación y participación[585].

El período de Gaviria Trujillo finaliza, tal como lo relata Edgard Moncayo[586], con el fortalecimiento de las transferencias fiscales, del fondo de regalías y del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales; la implementación de la elección popular de gobernadores; la asignación a los municipios de funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental y la

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

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

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

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

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

3.1.2. Un toque social a las políticas públicas neoliberales de la descentralización (1994 –1998)

Las siguientes administraciones fueron denominadas, por Darío Restrepo, como "gobiernos de la recentralización"[587]. Pocos réditos se otorgan en materia de descentralización al gobierno del Presidente Ernesto Samper entre los años 1994 – 1998[588].

En general, una administración perdida, conforme lo anota Darío Restrepo, en tanto estuvo dedicada a su defensa y legitimación como consecuencia de la presunta intromisión de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial. A pesar de ello, se resalta su inicial defensa a la Federación de alcaldes, el apoyo a los sectores populares y de provincia, el posicionamiento de los mandatarios territoriales y la defensa ciudadana del gasto público social descentralizado, a tal punto, que el imaginario social identificó a los amigos del Presidente con la defensa de los intereses nacionales y del gasto público descentralizado y a los enemigos de éste con los intereses norteamericanos y la globalización[589]. En el mismo sentido, Edgard Moncayo Jiménez[590] considera que en dicho cuatrienio se lograron progresos en la descentralización de los servicios de salud y educación, el impulso de una política regional construida a partir de criterios de equidad, una política sectorial de ciudades y ciudadanía, la aprobación de la Ley 388 de 1997, la vinculación del tema territorial con el tema de competitividad y la expedición del régimen especial de zonas de frontera mediante la Ley 191 de 1995.

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

588. Ibíd.

589. Ibíd., p. 377 y 378.

590. Moncayo Jiménez, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia. Ob. cit.*, pp. 85 y 86.

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

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

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

Sostuvo los criterios de distribución competencial dados durante el gobierno de Gaviria Trujillo, eso sí, bajo la construcción de programas de apoyo, seguimiento y evaluación. Planteó la ejecución del Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales[593]. A su vez, sugirió el fortalecimiento de la capacidad de gestión y del sistema de financiamiento de las Entidades Territoriales en un intento por asegurar que los departamentos y los municipios contaran con las herramientas y recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y competencias. Una propuesta que, según Fabio E. Velásquez, pretendía ser más flexible que la ejecutada por el Presidente Gaviria Trujillo, en tanto procuró adaptar la entrega

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

592. Ibíd.

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

de competencias y recursos, en razón de la capacidad real de cada ente territorial y el fortalecimiento institucional de los diversos niveles de gobierno[594].

También sugirió la transformación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior[595], designándolo como el coordinador de las relaciones entre las diversas entidades territoriales[596] e impulsor del fortalecimiento del departamento como instancia constitucionalmente llamada a la coordinación de los procesos de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y como "planificador del desarrollo económico, social y ambiental de su jurisdicción"[597].

En materia fiscal se planteó la necesidad del fortalecimiento de los ingresos propios de las entidades territoriales y del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Financiamiento Territorial[598]. Para ello, el Gobierno promovió una nueva reforma tributaria que se concretó en la Ley 223 de diciembre de 1995, por medio de la cual se autorizó la retención en la fuente para el impuesto de ventas, se otorgó una nueva amnistía tributaria y se aumentó la tarifa del impuesto sobre las ventas. Asimismo, se creó el Fondo Nacional Ambiental, Fonam[599], fortaleciendo el sistema nacional de cofinanciamiento y se crearon a nivel departamental los fondos mixtos para la promoción de la cultura[600].

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

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

---

594. Ibíd.

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

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

597. Ibíd.

598. Ibíd.

599. Decreto 1602 de 1996.

600. Decreto Reglamentario 1493 de 1998.

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

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

3.1.3. Ajuste estructural, control fiscal y políticas territoriales (1998 – 2002)

Los argumentos esgrimidos al final del gobierno de Samper Pizano frente a la generosidad de las transferencias intergubernamentales y el desbordamiento del gasto público, fueron el soporte, entre otros aspectos, para la construcción del denominado plan de desarrollo *Cambio para Construir la Paz* del Gobierno Pastrana Arango 1998 – 2002. Una propuesta frustrada desde el punto de vista formal por la declaratoria de inexequibilidad de la ley del plan y del decreto reglamentario que pretendió ponerlo en vigencia[602], a pesar de convertirse en la práctica en la carta de navegación y el soporte ideológico del gobierno.

Alrededor del término "paz" se construyó toda la propuesta programática vinculada en torno a cuatro estrategias básicas: adecuación de la estructura política y de gobierno, descentralización, consolidación del desarrollo y reactivación de la producción[603].

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

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

> El modelo de desarrollo social imperante en el país no es viable. No lo es porque no se han logrado superar las condiciones de inequidad y pobreza. Por el contrario, éstas se han mantenido. El modelo ha propiciado un ordenamiento basado en la exclusión social, que niega oportunidades a hogares y personas para realizar plenamente su potencial humano, frente a un conjunto de bienes y servicios que el desarrollo y la tecnología ponen a su alcance[604].

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

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

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

604. Ibíd., p. 192.

de las siguientes medidas relacionadas con el tema de la descentralización: racionalización tributaria nacional, modificaciones al régimen tributario, creación del Fondo Pensional Territorial, fijación del régimen propio del monopolio rentístico de juegos de azar, reformas a la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1222 de 1986 en lo atinente al tema de la financiación territorial, racionalización del gasto público, modificación a la ley 30 de 1992, reforma a los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política y medidas destinadas a reducir el crecimiento del gasto público[605].

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

> La debilidad del actual modelo de ordenamiento territorial en Colombia se refleja en la baja gobernabilidad; ilegitimidad y ausencia del Estado en algunos puntos de la geografía nacional; violencia regional y local; uso inadecuado de los recursos; deterioro ambiental; marginalidad de los territorios y sectores sociales; confusión y duplicidad de funciones entre entidades y clases del Estado; falta de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de las regiones y de los territorios indígenas. Por falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial se ha expedido un sinnúmero de normas legales que tratan aspectos aislados sobre el tema, generando con ello una disparidad de criterios que dificulta la gestión del sector público y limita el proceso de descentralización[606].

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

> El carácter –en apariencia– marcadamente técnico de tales reformas, centrado en buena medida alrededor del debate sobre la situación de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto público, se ha constituido en un velo que pareciera invisibilizar los propósitos políticos de mediano y largo plazo del proyecto neoliberal[607].

Bajo estos enfoques, se comienza a clamar por una LOOT y por la implementación de una legislación marcada por los principios de heterogeneidad, flexibilidad, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local[608]. Una

605. Ibíd., p. 585.

606. Ibíd., p. 169.

607. Estrada Álvarez, Jairo. Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2002. p. 21.

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

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

Se impulsó, entonces, un ordenamiento territorial diseñado a través de una nueva distribución de competencias[609] y la correspondiente reforma al sistema de transferencias; transformaciones logradas mediante el Acto Legislativo No 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. En el proceso de reformulación del esquema de competencias, se insistió en la necesidad de erradicar la duplicidad de funciones, de reducir la ineficiencia en el gasto público, de aprovechar las ventajas competitivas de cada ente, y de adoptar un sistema gradual de asignación de competencias[610].

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

> Primero, el crecimiento tiene una dinámica que es más regional que local o nacional; segundo, el regional es el espacio donde más fácilmente puede congregarse la sociedad civil alrededor de planes y proyectos de interés colectivo; y tercero, la región es la escala óptima de muchas actividades y organizaciones sociales de fin común. Más allá de la definición de fronteras el aspecto fundamental del ordenamiento territorial es el reconocimiento de la autonomía y de la responsabilidad regional. Esto también es esencial para recuperar la estabilidad fiscal de largo plazo imprescindible para el crecimiento económico sostenido. En este contexto el papel de la nación debe ser proveer una estrategia global de articulación de dinámicas regionales[611].

Por ello, la política regional del gobierno de Pastrana Arango adopta los instrumentos de política regional de segunda generación, tal como lo señala Edgard Moncayo Jiménez[612], utilizados a lo largo de la década de los años noventa en Colombia, esto es:

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

609. Ibíd., p. 170.

610. Ibíd., p. 182.

611. Ibíd., p. 42.

612. Moncayo Jiménez, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia. Op. cit.*, p. 107.

para el desarrollo, parques de ciencia y tecnología e infraestructura de transporte urbano y de telecomunicaciones[613].

Por su parte, los departamentos fueron cuestionados debido al no cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y de "haberse constituido en instancias con estructuras administrativas y de gestión anacrónicas, sobredimensionadas, deficitarias y endeudadas"[614]. En general, se les endilgó la creación de una estructura administrativa que condujo a la duplicidad de funciones y al incumplimiento de las labores de asistencia técnica a los municipios llevadas a cabo, según el plan, de manera parcial y desarticulada[615].

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

A su vez, se impulsó, una estrategia integral de ajuste fiscal, que en términos generales, buscó racionalizar el gasto público[617] como resultado del estado de pereza fiscal en el que se encontraban las entidades territoriales por la implementación del sistema general de participaciones, y la falta de gestión de las mismas en la generación de recursos propios[618]. En desarrollo de dicha política se dictaron las siguientes leyes: Ley 549 de 1999 (pasivo pensional de los entes territoriales); Ley 550 de 1999 (reestructuración de los pasivos de los entes territoriales); Leyes 488 de 1999 y 633 de 2000 (orientadas a incrementar los ingresos públicos); Ley 617 de 2000 (racionalización del gasto en las entidades territoriales); Ley 643 de 2001 (régimen propio del monopolio rentístico de la suerte y el azar) Ley 533 de 1999 (control al endeudamiento de las empresas estatales); Ley 756 de 2001 (regalías); Ley 573 y Decretos Ley 267 a 271 de 2000 (reestructuración de la Contraloría General de la República) y Leyes 598 y 610 de 2000 (otros instrumentos de control fiscal)[619];

613. Ibíd.

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

615. Ibíd., p. 180.

616. Ibíd.

617. Ibíd., p. 171.

618. Ibíd., p. 172.

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

conforme lo señala Carlos Ariel Sánchez Torres[620], con dichos instrumentos normativos se limitó la autonomía local y el logro de consensos, alrededor de las administraciones locales en lo atinente al manejo de los recursos públicos.

Al respecto, Darío Restrepo anota que durante esta administración una elite centralista lideró la política económica anunciada en el plan mediante la expedición de un paquete de reformas territoriales que agudizaron la recentralización ya iniciada en la última etapa del gobierno de Ernesto Samper[621]. Unas reformas inspiradas en el denominado "equilibrio macroeconómico", que llevaron, entre otros aspectos, a la congelación de las transferencias; a la presión de los gobiernos locales para la financiación propia de la prestación de servicios y la ejecución de competencias; a la expedición de leyes de saneamiento fiscal y la entrega de su correspondiente control al centro y, más específicamente, a la vigilancia del Ministerio de Hacienda; al igual, que al traslado de propiedad y activos de las entidades territoriales al sector privado. En general, una serie de políticas que golpearon la esfera de la autonomía territorial en Colombia quedando así las entidades territoriales en manos de la "alta tecnocracia" del Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y del sector financiero[622].

3.1.4. *Seguridad democrática, sostenimiento de políticas de ajuste estructural y territorio (2002 – 2006)*

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

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

620. Ibíd., p. 83.

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

622. Ibíd., p. 380.

su vez anexo del proyecto de Acto Legislativo No 03 de 2002[623] que pretendió suprimir el camino entre región administrativa y de planificación y la posterior conformación de la región político-administrativa, en otras palabras, una propuesta que pretendía quitarle a la región el estigma de entidad de segunda propiciada por la Constitución Política de 1991[624]. En general, el proyecto de LOOT No 16 de 2003 se caracterizó por ser una propuesta de mínimos, de principios y de orientaciones para la futura legislación del tema territorial en Colombia. Sin duda, dicho proyecto es el antecedente primordial de la Ley 1454 de 2011; la cual contiene varias de las orientaciones dadas por la administración del Presidente Urbe al tema territorial en Colombia.

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

> El gobierno estimulará la participación ciudadana y su relación con la administración pública, tanto a escala local como nacional. Los consejos comunales de gobierno será uno de los mecanismos principales de participación[626].

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

> El panorama actual del Estado colombiano es preocupante. El crecimiento exagerado del gasto amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas y no ha redundado en mejores resultados sociales. La corrupción, la politiquería y la ineficiencia han minado la confianza del público en la capacidad del Estado para atender sus necesidades más apremiantes. Muchas empresas públicas han sido capturadas por grupos organizados que insisten en conservar sus privilegios a toda costa: aun contra la viabilidad de las propias empresas y la descentralización no ha reducido el despilfarro y no ha podido instaurar una cultura de rendimiento de cuentas[627].

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

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

624. Ver resumen de los proyectos en: Estupiñán Achury, Liliana. "Región y Estado unitario en Colombia". En: AA.VV. Colombia regional. Alternativas y estrategias. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia y Konrad – Adenauer – Stiftung, 2005, p. 226 y ss.

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

626. Ibíd., p. 262.

627. Ibíd., p. 26.

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

> Entre los aspectos que propiciarán el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales y el reordenamiento territorial, se destaca la necesidad de estrategias de desarrollo urbano y regional (…) Para fortalecer el ordenamiento y el desarrollo territorial se plantea la reorganización del Estado en su estructura político-administrativa, así como el diseño y promoción de instrumentos y procesos de planificación y gestión que reconozcan las particularidades territoriales y fomenten la integración. En este sentido, se promoverá una política basada en el afianzamiento de la descentralización y autonomía regional[628].

En desarrollo de la política de integración regional y en el marco de los procesos de planificación, gestión y ordenamiento territorial, el gobierno del Presidente Uribe Vélez (2002–2006) propuso adelantar mecanismos de consolidación regional a diferentes escalas que convocaran y cohesionaran la voluntad de las autoridades locales y regionales. En este mismo sentido, se comprometió a apoyar tanto las iniciativas departamentales relacionadas con lineamientos de ordenamiento territorial, por considerarlas estratégicas para los departamentos y para el país en general, como los procesos urbano-regionales encaminados a la estructuración de ciudades intermedias con espacios rurales y de ciudades región[629], al igual, que todos los casos de promoción del desarrollo territorial[630].

El plan del primer gobierno del Presidente Uribe Vélez ponderó los avances dados por la Ley 715 de 2001 en asuntos de asignación, seguimiento y rendición de cuentas en la prestación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. Además se insistió sobre la persistencia de problemas de definición de competencias y rendición de cuentas en otros sectores[631].

Se propuso, también, un proceso de racionalización burocrática mediante la utilización de la figura de la delegación de funciones nacionales en las entidades territoriales, con el fin de corregir los problemas de coordinación existentes y los exagerados costos fiscales[632]. Esta administración se comprometió en el apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales y la ejecución de programas de saneamiento fiscal, incluyendo la figura de los incentivos para

628. Ibíd., p. 269.

629. Ibíd., p. 276.

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

631. Ibíd., p. 272.

632. Ibíd.

el aprovisionamiento del pasivo pensional a través de fondos de pensiones territoriales[633]. Asimismo, decidió expedir, con apoyo en las facultades extraordinarias[634] otorgadas por el Congreso, un régimen procedimental y sancionatorio de los tributos para las entidades territoriales[635], siendo éste una versión simplificada del estatuto tributario territorial propuesto por el ex presidente Pastrana Arango[636].

Respecto a la capacidad de gestión de las entidades territoriales, el Plan del Gobierno del Presidente Uribe Vélez (2002–2006) propugnó su fortalecimiento mediante la adopción de una serie de acciones que consistieron en el establecimiento de tipologías departamentales[637] y municipales, con el fin de redefinir la asignación de competencias según las potencialidades y requerimientos; la necesaria coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en función de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad y la adopción de procesos de cooperación horizontal[638].

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

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

633. Ibíd., p. 273.

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

635. Ibíd., 273.

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

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

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

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

rescate de la figura departamental. Ello explica la transformación repentina de la política regional uribista y su apuesta en el nivel intermedio, tal como se observa en la aparición del documento Conpes 3238 de 2003[640].

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

> Teniendo en cuenta que la Constitución y las leyes han asignado a los departamentos diversas competencias, las tipologías serán el marco para definir el rango de mínimos (competencias fundamentales de los departamentos de acuerdo con su papel constitucional) y máximas (de acuerdo con las posibilidades reales de delegación y con base en ello establecer parámetros para determinar esquemas administrativos y diferenciables y oferta adecuada de apoyo institucional de acuerdo con los requerimientos de cada tipo de departamento[641].

Según el documento Conpes, los criterios para la construcción de tipologías departamentales deben estar dados en la capacidad de gestión, la capacidad fiscal, características demográficas, características del territorio y número de municipios[642]. Una tarea que debe aparecer en el Nuevo Código de Régimen Departamental, aún en ciernes, y en una LOOT frustrada y, como siempre, archivada por falta de voluntad política.

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

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

641. Ibíd., p. 4.

642. Ibíd., p. 6.

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

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

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

> En 2019 el país habrá consolidado una política de descentralización que promueva la autonomía territorial, clarifique la distribución de competencias y la asignación de recursos y reconozca la heterogeneidad regional en un marco de ordenamiento territorial flexible, que trascienda los límites político – administrativos[645].

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

644. Ibíd., p. 23.

645. Ibíd., p. 340.

Tabla No 4

Metas ordenamiento territorial

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Desarrollar un marco normativo de políticas e instrumentos para un ordenamiento territorial que posibilite y promueva: • Nuevas formas de organización e integración territorial sin limitarse a la división político administrativa; • La articulación del territorio marítimo al desarrollo del país; • Integración regional con países vecinos e internacional con bloques económicos que contribuyan a la generación de mayores niveles de desarrollo económico y social para las zonas fronterizas y en general para el país; • Esquemas asociativos públicos-privados orientados al desarrollo territorial endógeno; • Conformación y consolidación de las entidades territoriales indígenas.	La normatividad actual no incentiva la organización e integración territorial por fuera de los límites político-administrativos de las entidades territoriales, lo cual se constituye en una limitante para la gestión del desarrollo de territorios que comparten problemáticas y alternativas de solución. Las zonas fronterizas ofrecen oportunidades para el desarrollo del país a través de la integración binacional e internacional; sin embargo, la normatividad existente no se encuentra homologada con los países vecinos, lo que limita el desarrollo de proyectos conjuntos. Los modelos de desarrollo del país han hecho énfasis en el territorio continental sin que se aprovechen plenamente los recursos marítimos. En cuanto a los grupos étnicos, se ha avanzado en legislación que reconoce sus derechos, pero a la fecha no existe claridad sobre la forma en que se debe producir la transformación de resguardos indígenas a entidades territoriales.	Marco territorial ajustado para contar con un ordenamiento territorial flexible. Ley orgánica de ordenamiento territorial. Colombia armonizará su marco legal con Venezuela y Ecuador para la ejecución de programas binacionales. Se consolidarán tres Zonas de Integración Fronteriza: 1. *Colombia-Ecuador (Nariño, Putumayo-Esmeralda, Carchi y Sucumbíos).* 2. *Colombia-Venezuela (Norte de Santander-Zulia, Táchira y Apure).* 3. *Colombia-Perú (Amazonas-Putumayo, Loreto).*	Las normas de ordenamiento territorial aprobadas en el país tienen un carácter flexible que permite aprovechar la diversidad social, económica, ambiental, cultural y étnica de la Nación; generar dinámicas territoriales y diferentes alternativas de organización territorial que se traducen en mayor desarrollo y mejoramiento en el bienestar de la población colombiana. Colombia cuenta con un marco legal armonizado con los países vecinos para la ejecución de programas binacionales. Se encuentran conformadas y en funcionamiento cinco ZIF: 1. *Colombia – Ecuador* (Nariño, Putumayo-Esmeralda, Carchi y Sucumbíos); 2. *Colombia – Venezuela* (Norte de Santander-Zulia, Táchira y Apure); 3. *Colombia-Brasil* (Leticia-Tabatinga); 4. *Colombia –Venezuela* (Arauca – Apure) 5. *Colombia-Perú* (Amazonas, Putumayo, Loreto)

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

Tabla No 5

Metas en materia de competencias

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
El país contará con una definición clara de competencias de carácter exclusivo para la Nación y las entidades territoriales	Salvo en los sectores de salud, educación y agua potable, persisten duplicidades de competencias y recursos entre Nación y entidades territoriales	Identificación de competencias por descentralizar o delegar en sectores como el agropecuario, vías, vivienda y atención de población infantil	Distribución de competencias exclusivas entre la Nación y las entidades territoriales, tanto sectoriales como normativas.

Fuente: COLOMBIA. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación y Planeta. 2019 Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión. Resumen Ejecutivo. Bogotá, D.C.: DNP – Planeta, 2005, p. 340.

La siguiente afirmación de Darío I Restrepo da cuenta "del giro del péndulo"[646] en materia de descentralización propiciada en las últimas administraciones:

> La asamblea constituyente de 1991 construyó "un pacto federativo" dentro de un Estado Unitario. Mediante este pacto, el crecimiento general de la economía –expresado en los ingresos corrientes de la nación– se repartió por mitades para financiar el desarrollo de las funciones estatales en el nivel central y en las entidades territoriales [...] bajo la orientación y la tutela de órganos técnicos nacionales y las leyes del parlamento. A la vuelta de nuevo milenio, el congreso decide "congelar el pacto" por ocho años, para crear un "espacio fiscal" y resolver la crisis fiscal del nivel central del Estado, lo que es aprovechado por las "fuerzas políticas del orden" que acometen un recorte del poder político local[647].

3.1.5. Seguridad democrática, consejos comunitarios y políticas de sostenimiento fiscal (2006 - 2010)

Nuevamente se presenta un discurso de desarrollo que pretendía intermediar entre la perspectiva neoliberal y la mirada proteccionista del Estado. Un enfoque ideológico que se constituyó en el soporte ideológico del Plan de Desarrollo titulado *Estado Comunitario: desarrollo para todos*[648]*:*

> Este plan reconoce que tanto los mercados como el Estado tienen deficiencias en Colombia, y que ambos deben ser mejorados. Así, no se ve un debate entre

646. Restrepo, Darío I. "Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia". *Op. cit.*, p. 381.

647. Ibíd., p. 384.

648. Colombia. Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: Desarrollo para todos.* Bogotá, D.C.: DNP, 2007.

> más Estado –una visión estatista de la sociedad– o más mercados –una visión neoliberal de la sociedad. El problema que este plan enfrenta es proveer tanto un mejor Estado como unos mejores mercados[649].

En materia territorial las políticas siguieron el mismo curso de la primera administración, eso sí, bajo un protagonismo evidente de la figura presidencial a lo largo de la geografía nacional. En general, una segunda administración caracterizada por los consejos comunitarios y la expedición del Acto Legislativo No 04 de 2007, por medio del cual, se sostuvo en el tiempo la transformación dada por la administración de Pastrana Arango al sistema de transferencias (Acto Legislativo No 01 de 2001).

Los consejos comunitarios y la reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política son los actos principales de la segunda administración del Presidente Uribe Vélez en el tema territorial. También, la reforma a la Ley 715 de 2001 mediante la expedición del Acto Legislativo No 04 de 2007 y la expedición de la Ley 1176 de 2007.

Ciudades amables y sostenibles; red funcional de ciudades; impulso de sistemas regionales de prestación de servicios; territorio, competitividad y productividad; aglomeración de mercados y economías de escala, componen las orientaciones básicas dadas al tema del ordenamiento territorial y la correspondiente construcción de escenarios "de desarrollo con perspectiva de futuro" y de cara al "acelerado cambio global"[650]. Un discurso reiterado desde la administración de César Gaviria Trujillo muy a tono con los enfoques globalizadores dados al tema territorial y las tendencias teóricas actuales del capitalismo y la economía de mercado. Se puede decir, que estos propósitos han sido una proclama recurrente de poco éxito práctico o de concreción.

Sobre el nivel intermedio de gobierno continuaron las orientaciones dadas en el documento Conpes 3238 y el documento de visión Colombia 2019. De forma replicada se habla sobre la necesidad de categorizar, flexibilizar y fortalecer el departamento desde la perspectiva institucional, así:

> Se requiere concretar estrategias para que este nivel de Gobierno asuma de manera efectiva su papel primordial en el Estado colombiano. Es necesario incrementar la capacidad político-administrativa de las administraciones departamentales para que asuman su papel coordinador de la política sectorial en el territorio y de gestor del desarrollo regional, lo que implica un nuevo modelo de régimen departamental ajustado a las realidades económicas, técnicas, fiscales y a las necesidades del desarrollo local[651].

649. Ibíd., Tomo I, p. 17.

650. Ibíd., Tomo II, p. 471.

651. Ibíd., p. 477.

A fin de avanzar en la clarificación de las competencias, el segundo gobierno del Presidente Uribe Vélez (2006–2010) ordenó la expedición de un estatuto de la descentralización, independiente de la ley orgánica de ordenamiento territorial, cuyo objeto debería ser la definición de los principios, criterios, condiciones de gradualidad para distribuir competencias, y el establecimiento de procesos para el seguimiento y el control de las competencias asignadas[652]. Al final, ni LOOT ni estatuto de la descentralización, simplemente un proyecto de Código de Régimen Departamental[653] presentado en el año 2008[654] que en términos generales, recogió el espíritu del plan de desarrollo en términos de territorio, mercado, competitividad, sostenibilidad e internacionalización[655], además del intento por flexibilizar la estructura administrativa y el tema competencial[656], pero que igualmente, lega en otra norma el eterno tema de las

652. Ibíd., p. 478.

653. Colombia. Gaceta del Congreso. Bogotá, D.C. Martes 29 de julio de 2008. Año XVII - No. 464. Exposición de motivos.

654. Ante las falencias del departamento como entidad intermedia de gobierno, en especial las relacionadas con la falta de claridad en la definición de sus competencias, los constantes cuestionamientos acerca de su utilidad y la necesidad de su existencia, y la dificultad para tramitar en el Congreso una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el Ministerio del Interior y de Justicia presentó a consideración del Congreso el proyecto de Ley 019 de 2008, que buscó actualizar el Régimen Departamental consagrado en el Decreto 1222 de 1986 con los nuevos preceptos de la Carta de 1991 y fortalecer al departamento como entidad territorial intermedia de Gobierno. Observatorio Legislativo. Modernización de los Departamentos. Boletín No. 126. Marzo de 2009.

655. En cuanto a la capacidad internacional del departamento, autoriza a los departamentos a gestionar y tramitar acciones administrativas ante organismos internacionales, en asuntos ambientales, culturales, turísticos, de ciencia y tecnología y de comercio exterior, siempre dentro del marco de la política exterior trazada por el Gobierno Nacional.

656. El proyecto señaló que el tema de las competencias sería definido por la ley orgánica de ordenamiento territorial que en su momento expida el Congreso de la república; en materia de planeación por la Ley 152 de 1994; en lo relativo a presupuesto por las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto; en relación con las instituciones y mecanismos de participación por la Ley 134 de 1994; en lo relativo a endeudamiento interno y externo por la Ley 185 de 1995; en relación con el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos por la Ley 734 de 2002; en lo concerniente a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso; los trabajadores oficiales por las normas vigentes de contratación y las mínimas del régimen de prestaciones sociales que dicte el Congreso; en relación con los regímenes de distribución de recursos entre la Nación y los departamentos por la Ley 715 de 2001. El proyecto de ley amplía sustancialmente las funciones atribuidas al departamento por el Decreto 1222 de 1986 señalando en total veintidós (22), e introduce figuras con las que se pretende adecuar su funcionamiento y organización a las nuevas condiciones del país. En este sentido el proyecto de ley plantea la posibilidad de que los departamentos se asocien entre sí, con otras entidades territoriales y/o administrativas o con particulares para prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer competencias o funciones administrativas propias o asumir las delegadas por el nivel nacional, ejecutar obras, y en general promover de esta forma el desarrollo regional. En desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiaridad, autoriza al departamento a concurrir con los municipios en el desarrollo de proyectos de infraestructura en materia de vías intermunicipales, saneamiento básico, vivienda y comercio, en la prestación de servicios públicos domiciliarios, de salud y educación, en la ejecución de obras, en el fomento de la cultura, la recreación y el deporte, la prevención y atención de desastres, la rehabilitación de las zonas afectadas, la conservación del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales. Adicionalmente encomienda al departamento complementar administrativa y presupuestalmente las acciones y esfuerzos de los municipios en materia de asistencia a la población desplazada. Las actuaciones que el departamento adelante en función de los principios de concurrencia

tipologías, dejando nuevamente al garete al departamento y frustrado el tema del reconocimiento de la diversidad y las diferencias regionales.

Alrededor de la categorización se ha cifrado el fortalecimiento de las capacidades departamentales, el tema del financiamiento, la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones, la consolidación del saneamiento financiero de los gobiernos territoriales y de la capacidad de gestión, la promoción del desarrollo fronterizo, la integración regional, así como el aprovechamiento del territorio marítimo y de sus recursos.

La LOOT nuevamente sucumbe en esta administración, a pesar de ser un propósito plasmado en los planes de gobierno de los años 2002 a 2010 y de la planeación prospectiva denominada: Visión Colombia para el año 2019.

Sobre la deuda de las dos administraciones del gobierno Uribe Vélez, en materia de ordenamiento territorial, Jaime Castro anota:

> Yo pensé que el presidente Uribe lo iba a llevar a cabo, pues así lo anunció en su famoso manifiesto político. La idea es crear regiones en vez de departamentos, crear parlamentos regionales y no asambleas departamentales: Hay que acabar con la caja negra de la corrupción que son las loterías y las licoreras. Hay que quitarles los municipios y los departamentos a las mafias que se apoderaron de ellos[657].

Todo esto me lleva a afirmar que la política de seguridad democrática, los conflictos con los gobiernos hermanos y la necesaria legitimación que implica un proceso de reforma constitucional y de reelección, fueron los temas centrales de la agenda de estas dos administraciones. Tamaños esfuerzos económicos y políticos invadieron la agenda legislativa, a tal punto que temas como la promulgación de la LOOT y la expedición del nuevo código de régimen departamental y régimen municipal quedaron nuevamente en ciernes.

En síntesis, se puede decir que las dos administraciones de Álvaro Uribe Vélez continuaron con el proyecto recentralizador[658].

---

y subsidiariedad serán transitorias, consultando la autonomía municipal y sólo en aquellos casos en que los municipios carezcan de medios suficientes para desarrollar las obras o prestar los servicios directamente. En asuntos fiscales y comerciales, da libertad a los departamentos para que definan estrategias para recaudar, administrar y fiscalizar sus recursos y los faculta para desarrollar zonas francas que permitan la integración comercial y el proceso de industrialización de bienes y servicios, especialmente para mercados externos, según lo establecen los Decretos 383 y 4051 de 2007.

657. "Ordenamiento Territorial: ¡vuelve y juega!". En: *Revista Dinero.* Bogotá: D.C., septiembre de 2007, Edición 292, p.157.

658. Navas Patrón señala: "es factible considerar que la persistencia en las lógicas de estirpe centralista y económica en Colombia es el resultado de cierta inercia institucional frente a las reformas del Estado.

Tanto su inicial programa "Hacia un Estado comunitario", como la denominada "política de seguridad democrática" asumieron la privatización como sinónimo de descentralización, la contención del conflicto como un factor justificante de las políticas centralizadoras, la corrupción local como el símbolo del desgaste de la autonomía territorial y los consejos comunitarios liderados por el Presidente y las autoridades nacionales como la instancia pertinente para resolver los conflictos en otrora de naturaleza del poder local y regional.

3.2. Nivel intermedio de gobierno: competencias, recursos y estado social de derecho

> Son muy pocas las competencias que la Constitución de 1991, en principio, le asignó al departamento, se dijo incluso que el departamento no debería ser ejecutor de nada sino simplemente una instancia de clarificación y de coordinación. En cuanto a la coordinación, el departamento carece absolutamente de autoridad sobre los municipios; entonces, no existe ninguna ordenanza que pueda disponer en materia municipal porque el municipio ante el departamento es anómalamente soberano e independiente, y así no puede funcionar ningún nivel intermedio.
>
> Ciertamente la legislación ha venido incrementado las competencias de los departamentos que en el 91 quedaron reducidas a un mínimo, pero todo eso ha sido un poco improvisado, ha sido un proceso que no obedece a un concepto sistemático acerca del papel que le corresponde al departamento en el conjunto del ordenamiento territorial.

Entrevista con Augusto Hernández Becerra, 2008.

Navas Patrón, Álvaro. "La planeación como instrumento de política pública". En: AA.VV. *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: Balance y perspectivas.* Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 161.

Estudios comparativos sobre la descentralización en América Latina[659], afirman que Colombia, Argentina[660], Chile[661] e incluso Venezuela[662], lograron en las últimas décadas avances significativos en materia de asignación de competencias al nivel intermedio de gobierno, a pesar de las oscilaciones y debilidades dadas en torno del tema fiscal. Un proceso que se ha dado de forma paralela con las transformaciones padecidas por los Estados nacionales a causa, entre otras razones, de las presiones generadas por el mercado, el impulso de la descentralización y de la filosofía del federalismo fiscal.

Este último, precisamente, ha servido como marco teórico orientador del proceso de distribución de competencias en América Latina, obviamente, con los ajustes pertinentes en cada uno de los Estados receptores, igualmente, lo ha sido el concepto de la descentralización y de su inherente principio de subsidiariedad[663]. El federalismo fiscal, corresponde a una orientación hacendística que reconoce, en principio, tres tipos principales de actividades

---

659. González, Edgar y Jaramillo, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano,* [en línea] *Op. cit.*

660. "La descentralización del gasto ha sido dinámica y ha reposado buena parte de la responsabilidad institucional en las provincias. No cabe duda que el peso del modelo descentralista se ha forjado a instancias del nivel intermedio, a lo cual seguramente han contribuido la tradición del sistema Federal en los orígenes de la conformación del Estado de este país. El protagonismo del nivel intermedio ha inhibido la posibilidad de afianzar un sistema descentralizado más fuerte, capaz de tomar en cuenta en forma decidida al nivel municipal, el cual ha tenido un papel residual en el ordenamiento institucional del Estado Argentino. Probablemente un colorario importante de lo antes expuesto sea que por la concentración importante de recursos coparticipados y propios, por la canalización sustancial del gasto total y por efecto del soporte político de las decisiones en la representación política nacional a instancias de las provincias, el espacio dado al nivel municipal sea bastante limitado. Además la concentración de recursos, gastos, decisiones y reglamentaciones en las provincias tiende a generar una fuerza residual con poca capacidad de autoreformarse a sí mismo y en favor del nivel inferior. En últimas el régimen municipal no es nacional, sino que está circunscrito a las decisiones propias de cada provincia. Así las cosas no hay un papel de inmediación entre el Estado federado y los municipios, jugado por las provincias, sino una supeditación de los municipios a estas últimas". Ibíd., p. 29.

661. Tal como se observó, en el primer capítulo, las regiones datan de 1974 y operan como meros agentes del gobierno central. Sin embargo, se han constituido en un instrumento de planificación y de asignación de recursos desde la nación hacia los espacios territoriales.

662. A pesar de ser un Estado federal, en la práctica ha operado como un Estado unitario, a tal punto que hasta mediados del año 1989 el rol estatal giró alrededor del Estado centro y el municipio. Sobre el federalismo venezolano, Hernández Becerra, apunta: "Tras la fachada de un Estado federal, las instituciones venezolanas han adquirido todas las características no solo de un Estado unitario sino, además, altamente centralizado: concentración total de los poderes de gobierno en el Presidente de la República; ejercicio exclusivo de la facultad legislativa por la Asamblea Nacional, en detrimento de unas legislaturas estadales cuya función normativa (incluida la de expedir la Constitución del Estado) se ha visto reducida a un simple ejercicio de reglamentación de la ley nacional; en fin, "vaciamiento" de los poderes de municipio y Estados (si alguna vez los tuvieron) a favor de un aparato nacional que ha terminado absorbiendo todas las funciones públicas y ha disminuido dramáticamente las posibilidades de desarrollar en el país autonomía local o regional". Ver: Hernández Becerra, Augusto. "Nivel territorial intermedio en Colombia y Venezuela". En: *Provincia. Revista Venezolana de estudios territoriales,* n.° 15, enero-junio de 2006, p. 113.

663. Sagawe, Thorsten. "Niveles supramunicipales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos (Baviera - Miami, Dade County)". En: Restrepo, Darío I. (edit.), *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo de América Latina, Europa y EUA*, Bogotá, Prodepaz, GTZ, USAID, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Universidad Nacional de Colombia, 2006, p. 70.

presupuestarias: la función de asignación, la función de distribución y la función de estabilización[664], las cuales irradian el tema objeto de este numeral, es decir, el asunto de la distribución o asunción de competencias o de las responsabilidades que asumen los diversos niveles de gobierno frente a la prestación de bienes y servicios sociales.

La función de asignación y provisión de bienes y servicios sociales, implica un ejercicio político que conlleva un diagnóstico de necesidades por nivel de gobierno, una negociación "previa" con miras a la asunción de competencias, además del correspondiente compromiso fiscal para cubrirlas. De tal forma, que a cada entidad territorial le corresponde la prestación de uno u otro bien o servicio, como es el caso de la prestación del servicio de la defensa nacional en cabeza del Estado centro, o la ubicación de servicios cuyos beneficios solamente irradian el ámbito local, por ejemplo, el tema del alumbrado, e incluso, servicios de escala regional, como el caso de las carreteras[665]. Así entonces, la estructura fiscal estaría compuesta de múltiples unidades, responsables a su vez de la determinación y la financiación de la oferta de servicios; en otras palabras, "dado que la incidencia del beneficio de los diversos bienes sociales está sujeta a limitaciones espaciales, cada servicio debería ser decidido y pagado dentro de los confines de la jurisdicción en la que se producen los beneficios"[666].

Sobre ésta función Alberto Maldonado, asevera:

> No existe una fórmula exacta para la distribución de bienes entre niveles de gobierno, pero ante la ausencia de economías de escala, externalidades o bienes meritorios, este enfoque recomienda que todos los bienes públicos cuyo beneficio sea local deben asignarse al gobierno municipal o intermedio por cuanto estos pueden garantizar mayor eficiencia asignativa (por la adecuación a las demandas de los ciudadanos) y productiva (por el mejor conocimiento de los problemas y la agilidad en la respuesta)[667].

Por su parte, la función de estabilización ha sido ubicada en el nivel nacional o central. En tanto, el Estado, desde la perspectiva macroeconómica, posee los instrumentos de política monetaria, cambiaria y fiscal a través de los cuales se ocupa de los temas del desempleo, la inflación y el crecimiento económico inadecuado[668]. Finalmente, la función de distribución, asignada en principio, al Estado centro, a pesar de los debates que se suscitan sobre su posible asunción

664. Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. 5ª ed. (Trad.). México, D.F.: McGraw-Hill, 1995, p. 7.

665. Ibíd., p. 575.

666. Ibíd., p. 570.

667. Maldonado, Alberto. *El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño*. *Op cit.,* p. 13.

668. Ver: Restrepo, Juan Camilo. *Hacienda Pública*, 5ª ed.. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 45-44.

por parte de los niveles subnacionales. En general, una función referida a la redistribución de la renta global y "la mejora relativa de los segmentos más pobres"[669] de un Estado.

Se puede decir, que "el federalismo fiscal" como filosofía orientadora, ha tenido que adaptarse a las condiciones nacionales, a la heterogeneidad de los territorios cifrada en aspectos sociales, culturales, políticos y económicos; estos últimos, por ejemplo, referidos, entre otros aspectos, a la existencia de regiones con más recursos que otras, e incluso al desbalance existente entre los ingresos tributarios del Estado centro frente a los menguados ingresos de las divisiones territoriales. Por ello, Alberto Maldonado señala que los supuestos teóricos del federalismo fiscal presentan limitaciones en los países en desarrollo, en tanto, el problema no reside solamente en la revelación de preferencias diferentes sino en la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas[670].

Por su parte, la descentralización y el principio de subsidiariedad, también han sido determinantes a la hora de emprender los procesos de asignación competencial en América Latina. Thorsten Sagawe[671], señala que el federalismo fiscal es para los Estados Unidos lo que la descentralización y el principio de subsidiariedad es para los alemanes. En general, dos enfoques cuya mixtura justifica las transformaciones territoriales de las últimas décadas en América. El principio de subsidiariedad apunta a organizar la división del trabajo entre los diferentes niveles de gobierno de un Estado[672], por ello "solamente en aquellos casos donde las comunidades están sobrecargadas de tareas, se las transfiere a los niveles superiores de la administración. Así mismo, cuando un nivel de gobierno no es capaz de asumir un determinado servicio público, lo debe asumir un nivel superior"[673]. Entonces, ya no se trata simplemente de la división del trabajo entre niveles de gobierno y la asunción de los gastos correspondientes, sino del apoyo entre estos a través del principio de subsidiariedad.

Sobre la redefinición del papel del nivel intermedio de gobierno en América Latina y su condicionamiento a partir de lo que he denominado las "lógicas del mercado", o como lo titulan Edgar González e Iván Jaramillo, "los límites entre la economía pública y el mercado"[674], la tendencia está dada en dar "una mayor participación a los agentes privados en la provisión de ciertos bienes,

669. Ibíd., p. 31.

670. Maldonado, Alberto. *El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño*. *Op. cit.*, p. 16.

671. Sagawe, Thorsten. "Niveles supramunicipales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos (Baviera - Miami, Dade County)", *Op. cit.*, p. 71.

672. Ibíd., p. 71.

673. Ibíd., p. 71.

674. González, Edgar y Jaramillo, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*. *Op. cit.*, p. 11.

servicios, funciones y obras que tradicionalmente aprovisionó el Estado bajo un régimen de oferta pública y que se correspondió además con una etapa de activo intervencionismo estatal"[675]. Así, el papel de las entidades territoriales se redefine, bien sea en la asunción de la prestación de bienes y servicios sociales, en la abstención de dicha prestación, en la simple consecución de recursos, o en el mero ejercicio de regulación, inspección, vigilancia y control.

Desde la perspectiva comparada se pudo corroborar la importancia y la transformación que ha tenido el nivel intermedio de gobierno en las diversas formas de Estado. Tanto en el federal, como en el regional y unitario, dichos entes intermedios han asumido, desde hace dos décadas, un evidente protagonismo en el tema de la distribución territorial del poder y por ende en el asunto competencial a pesar de observarse serias limitaciones en el plano económico. Esto quiere decir, que la tendencia actual supera la limitada perspectiva descentralizadora de la década de los años ochenta que relacionó dicho proceso exclusivamente con el tema local en detrimento o abandono del nivel intermedio de gobierno.

Para el caso colombiano la redención carece de los instrumentos necesarios para ser exitosa y efectiva en términos de desarrollo y de calidad de vida. Esta última idea no desconoce la importancia de las políticas y los esfuerzos implementados en torno a la institución, la cual ocupa un papel importante dentro del contexto de la descentralización y los nuevos Estados nacionales, en parte, por ser el puente de interrelación entre el gobierno local y el gobierno nacional; así como el líder natural para el impulso de proyectos de largo plazo, vasto aliento y trascendencia jurisdiccional. En otras palabras, una entidad llamada a fortalecer la periferia en detrimento del paternalismo central, un fortalecimiento que abarca aspectos políticos, sociales y económicos, como el surgimiento de políticas y programas locales y regionales cuya defensa, "en principio" debería estar a favor de las necesidades de los territorios que representan o administran. Sin duda, un aspecto que se resalta, es el papel que deberían cumplir en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En general, un nivel que puede contribuir a la superación de inequidades, a la estimulación de propuestas de diversos sectores tanto públicos como privados en beneficio de sus territorios y al cumplimiento de los fines sociales del Estado.

Sobre la importancia y necesidad del nivel intermedio de gobierno, Thorsten Sagawe anota:

> Los niveles intermedios son los que garantizan un estándar mínimo de calidad y de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos. Son los garantes del derecho al acceso a los servicios públicos. La satisfacción del ciudadano/

675. Ibíd., p. 11.

> cliente no depende exclusivamente del municipio/alcaldía, sino que hay niveles superiores que deben contribuir a resolver los problemas que puedan tener las autoridades locales en el cubrimiento de las demandas de sus pobladores. Así se asegura que cada ciudadano, sin importar que viva en un municipio fuerte o débil, tenga un nivel adecuado de servicios públicos y de atención del Estado[676].

Así, son varios los aspectos que han determinado la transformación de la forma de Estado colombiana: El federalismo fiscal, la relación mercado y territorio, la tendencia hacia la descentralización/principio de subsidiariedad, la moda del federalismo, la "crisis" o "transformación del Estado nacional", además de todos los ingredientes históricos, culturales y sociales que construyen una determinada forma de ser territorial y política, aspectos que se perciben a la hora de interpretar y analizar el tema de la distribución de competencias en el texto constitucional, en su desarrollo normativo y jurisprudencial.

3.2.1. Filosofía del modelo territorial de 1991 en materia de distribución de competencias

Se trata de una entidad descentralizada con una autonomía relativa, tal como se ha podido comprobar, determinada por los rasgos básicos de un modelo territorial unitario, a pesar de las transformaciones dadas por éste, que en todo caso no llegan a configurar un Estado regional. En otras palabras, una descentralización que, meramente administrativa, condiciona un nivel de distribución competencial, en principio, en beneficio del centro, pero lentamente descargado en la periferia bajo las limitaciones propias del modelo y las condiciones sociales, políticas y económicas que poco lo benefician.

La mera lectura del texto constitucional de 1991 nos ubica en el plano de un férreo Estado unitario que asigna al centro un cúmulo de materias en diversos sectores que a su vez irradian la periferia ya sea a través de las figuras de la desconcentración[677] o de la delegación[678] y tímidamente bajo la figura

676. Sagawe, Thorsten. "Niveles supramunicipales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos (Baviera - Miami, Dade County)". *Op. cit.*, p. 72.

677. Principio organizacional mediante el cual se radican competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades o deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración, dicho sistema, no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones. Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes (artículo 8º de la Ley 489 de 1998).

678. Por su parte la delegación ha sido definida en el artículo 18 de la Ley 489 de 1998 como la transferencia del ejercicio de funciones que hace la autoridad administrativa a sus colaboradores o a otras autoridades, siempre por acto de delegación (decreto o resolución) y con sujeción a la Constitución o la ley. Para que la autoridad pueda delegar algunas o alguna función de las que le han sido asignadas por la Carta Política o por la ley - por estimarlo conveniente o necesario para el servicio público o el interés general-, es indispensable la previa autorización legal en donde se determine la materia delegable o las condiciones de la delegación. Sobre este fundamento insoslayable, el delegante puede transferir la función y la consiguiente

de la descentralización, que repito, en el contexto del Estado colombiano es simplemente administrativa.

Luego, los esfuerzos doctrinales por hacer una lectura de la distribución competencial a la usanza del método constitucional empleado por los países regionales o federales, es inocua y salida de proporciones[679]. Ello, en razón de que en el texto constitucional colombiano no se encuentran sendos listados competenciales y de forma ocasional se habla de competencias concurrentes o subsidiarias. Una afirmación que se corrobora a partir del cúmulo de competencias asignadas en cabeza del Estado centro, asunto solamente entendible desde el punto de vista fiscal e incluso a veces técnico, en tanto, recibe la mayor carga tributaria, y, por lo tanto, cuenta con suficientes recursos para ejecutarlas. Para el caso de las entidades territoriales, el tratamiento es diferente; apenas cuentan con un mero esbozo competencial, a pesar de mostrar en el plano real una severa descarga mediante el instrumento legal.

Ricardo Zuluaga[680], sustenta la anterior aseveración al escribir que son exhaustivos los listados competenciales en cabeza del Estado centro, leídos en los artículos 150 y 189 del texto político, que en su concepto, impiden "generar un verdadero impacto en la vida social, y cuanto lo tienen, se trata de competencias cuyo ejercicio, en todo caso, está supeditado a lo que previamente disponga el legislador nacional"[681].

Evidentemente la cláusula general de competencia legislativa[682] está radicada en el Congreso de la República[683]. Un exagerado marco de acción que

responsabilidad al delegado -también llamado delegatario en el lenguaje jurídico Colombiano-, sin que éste a su vez pueda subdelegar, salvo expresa autorización de la ley.

679. Paloma Biglino Campos profundiza en torno de la noción de competencia y su relación con el modelo federal de integración y de devolución. Biglino Campos, Paloma. *Federalismo de integración y de devolución. El debate sobre la competencia*. *Op. cit.,* pp. 163 – 220.

680. Zuluaga, Ricardo. "¿Autonomía o desconcentración? El laberinto de las entidades territoriales", en Colombia?". En: García Ruiz, José Luis y Girón Reguera, Emilia (edits.). *Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia.* Cádiz: Universidad de Cádiz, pp. 181-197.

681. Ibíd., p. 191.

682. "La Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes" (C.N., arts. 114 y 150). Esta es una diferencia profunda de nuestro ordenamiento constitucional con el de otros países como Francia. En efecto, el artículo 34 de la Constitución de la V República enumera las materias que son competencia del Parlamento, de suerte que toda otra materia es competencia reglamentaria del ejecutivo (art. 37 de esa Constitución), lo cual significa que ese régimen constitucional atribuye el poder principal de elaborar las reglas de derecho al ejecutivo (cláusula general de competencia) y tan sólo un poder secundario y taxativo al Parlamento. En Colombia, en cambio, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de Derecho es el Congreso puesto que a este le corresponde "hacer las leyes", por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa (…)". Corte Constitucional. Sentencia C.527/94, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

683. Con ella, la máxima corporación política tiene las funciones de expedir códigos en todos los ramos; aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que a su vez determina la planeación de los entes territoriales; definir la división político administrativa, esto es, crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias, conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales; determinar la

determina la partitura sobre la cual deben actuar o limitadamente ejercer la potestad reglamentaria las entidades territoriales.

Como si fuera poco, la figura presidencial[684] tiene un marcado papel en la administración territorial. Una institución que en América Latina está sometida a un fenómeno político titulado por la prensa y varias instancias sociales y académicas con el nombre de "la pandemia de la reelección"[685], esto es, una tendencia que concita la reelección del jefe del "ejecutivo"[686] produciendo en la práctica un desequilibrio de poderes, además de la marcada intervención de dicha figura en los asuntos territoriales. En Venezuela, Ecuador y Colombia, es común observar programas televisivos[687], de largo aliento, en donde el actor principal es la figura presidencial, el cual se desplaza a los diversos territorios,

estructura nacional; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; expedir normas para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que ejerce el Gobierno; revestir, con las limitaciones establecidas en el texto, al Presidente de las facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley; establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración, establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente las parafiscales; dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías; dictar normas sobre crédito público, comercio exterior, política comercial, regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, regular el régimen de prestaciones sociales; expedir leyes de intervención económica y leyes sobre el ejercicio de las funciones públicas, entre otras atribuciones.

684. En general, la figura presidencial en Colombia tiene asignadas competencias en: dirección de la fuerza pública y comandancia suprema de las Fuerzas Armadas de la República; conservación del orden público en todo el territorio y restablecimiento donde fuere turbado; dirección de las operaciones de guerra; instalación y clausura de las sesiones del Congreso; sanción y promulgación de leyes; ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; el cuidado de la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos; el ejercicio de la inspección y vigilancia en asuntos de enseñanza, prestación de los servicios públicos, de las personas que realicen actividades financieras, bursátil y otras relacionas con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos de captación; organización del crédito público; régimen de aduana; regulación del Comero exterior; intervención en las actividades financiera, además, de otras que a lo largo del texto constitucional se le conceden.

685. 14 de los 18 Estados latinoamericanos permite la reelección, así: inmediata: Argentina, Brasil, República Dominicana, Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador y Colombia; después de transcurrido al menos un mandato: Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay, y Únicamente la prohíben cuatro naciones: Guatemala, Honduras, México y Paraguay. Ver: "La reelección, un paisaje político en América Latina", en *Revista Semana*, [en línea]: http://www.cambio.com.co/informeespecialcambio/830/5288987-pag-2_2.html, recuperado el 5 de octubre de 2009.

686. Art. 197 de la CP. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos (…). Acto Legislativo 2 de 2004 fue promulgado en el Diario Oficial 45775 de diciembre 28 de 2004. Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-141/10. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

687. Sobre las alocuciones públicas del Presidente de la República, la Corte Constitucional, afirma: "(…) las alocuciones públicas del Presidente de la República no son absolutamente libres, y que (i) deben respetar estrictos parámetros de objetividad y veracidad cuando simplemente se trata de transmitir información o datos públicos; (ii) que resultan más libres a la hora de sentar posiciones políticas gubernamentales o responder a las críticas de la oposición, pero aún en estos supuestos las expresiones del primer mandatario deben ser formuladas a partir del mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad, y (iii) que en todo caso su comunicación con la Nación debe contribuir a la defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de aquellas que merecen especial protección". CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-1191/2004. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

en el entendimiento que ellos son los llamados a resolver los problemas a lo largo de la geografía nacional[688].

Tabla N° 6

La administración pública en un modelo unitario. La incidencia del ámbito nacional

Ramas del Poder Público	Órganos autónomos e independientes	Órganos de Control	Organización Electoral
Legislativa: - Senado de la República -Cámara de Representantes Ejecutiva: - De orden nacional - De orden territorial Judicial: - Corte Constitucional - Corte Suprema de Justicia - Consejo de Estado - Consejo Superior de la Judicatura - Fiscalía General de la Nación - Tribunales - Jueces - La Justicia Penal Militar - El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. - Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. - Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la Ley.	- Banco de la República - Entes universitarios autónomos - Corporaciones Autónomas Regionales - Comisión Nacional de Servicio Civil	Ministerio Público: - Procuraduría General de la Nación - Defensoría del Pueblo - Personerías Distritales y municipales Contraloría General de la República	- Consejo Nacional Electoral - Registraduría Nacional del Estado Civil.

Fuente: Legis

688. "Con un promedio de 600 asistentes y 8 horas de trabajo en cada jornada, los 250 consejos comunales del presidente Álvaro Uribe –que se cumplieron el pasado sábado– suman unas 2.000 horas de reuniones entre el mandatario y cerca de 150.000 personas. Y a menos de un año de que Uribe finalice su segundo gobierno, se mantiene vivo el debate entre quienes exaltan el diálogo semanal y directo del mandatario con los ciudadanos y quienes lo critican por 'saltarse' la descentralización y desgastar la figura presidencial en la discusión de lo micro. El ex alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, ha sido uno de los más fuertes contradictores de esta metodología: "Lo que veo en los consejos comunales es a cada uno pidiendo sus cosas..., una especie de piñata un poco 'infantilizante' de los líderes locales"". Apartes del artículo titulado: "Defensa y ataque de los consejos comunales del Presidente Uribe, que llegaron al número 250", en *El Tiempo*, [en línea]: http://www.eltiempo.com/colombia/politica/defensa-y-ataque-de-los-consejos-comunales-del-presidente-uribe-que-llegaron-al-numero-250_6275770-1, recuperado el 14 de octubre de 2009.

Por su parte, los 19 sectores de la administración pública[689] están liderados por organismos nacionales y autoridades nacionales[690]. "La nación interviene en todos estos sectores pero el alcance de sus competencias varía significativamente. En algunos casos tiene las responsabilidad completa por la función o el servicio mientras que en otros se reserva la función legislativa, de planeación general y de regulación, mientras que la ejecución y prestación de los servicios corresponde a los departamentos y municipios"[691]. En principio, y tal como lo señala el artículo 7º de la ley 489 de 1998, la prestación de servicios públicos estará a cargo de los municipios, el control sobre la prestación de dichos servicios en el departamento y la definición de planes, políticas y estrategias en la Nación.

Sobre el excesivo papel de la Nación, Ricardo Zuluaga anota:

> De las 25 funciones básicas del Estado, 15, las fundamentales, le corresponden en exclusiva al Estado central y las otras 10 las ejerce de forma compartida con las entidades territoriales; mientras que las entidades territoriales no tienen ninguna que sea suya de forma exclusiva y en las 10 sobre las que puede tener alguna incidencia, lo hacen de forma compartida con la Nación. Todo lo cual se traduce en que no hay un solo aspecto de la vida estatal que no sea intervenible por el Estado central[692].

Lo cual explica, en parte, la vaguedad de la definición del ente departamental que aparece en el artículo 298 de la Constitución Política:

---

689. Artículo 39. Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

690. Colombia. *Estructura del Estado Colombiano*. Bogotá, D.C.: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2006.

691. Maldonado, Alberto. *El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño*. *Op. cit.*, p. 105.

692. Zuluaga, Ricardo. "¿Autonomía o desconcentración? El laberinto de las entidades territoriales". *Op. cit.*, p. 193.

> Art. 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.
>
> Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios públicos que determinen la Constitución y las leyes.
>
> La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

De la escueta definición se puede deducir su carácter de nivel intermedio de gobierno entre la Nación y los municipios, la tutela y el apoyo administrativo al ente local mediante la coordinación y complementariedad de sus actividades, pero especialmente el reconocimiento de su labor como prestador de servicios públicos. En general, todas sus labores encauzadas a la promoción del desarrollo económico y social que, como se ha dicho, está determinado por las orientaciones dadas por la Nación.

De forma adicional, el rol constitucional de los departamentos se dilucida a partir de las atribuciones conferidas a la Asamblea Departamental u órgano Corporativo (art. 300 de la CP)[693] y al gobernador[694], en su calidad de jefe de la administración seccional, representante legal del departamento y agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general (art. 303 de la CP).

En síntesis, la definición constitucional del ente intermedio de gobierno refleja la precaria descentralización territorial que opera en el Estado colombiano, a tal punto, que hace pensar en un mero proceso de desconcentración, una idea

693. La asamblea, por ejemplo, tiene conforme lo señala el artículo 300 de la CP atribuciones normativas o reglamentarias en asuntos de prestación de los servicios públicos, planeación, desarrollo económico y social, apoyo crediticio y financiero a los municipios, turismo, transporte, ambiente, obras públicas, vías de comunicación, desarrollo de zonas de frontera, normas orgánicas del presupuesto departamental, normas de policía y la correspondiente adopción de los planes y programas de desarrollo. Adicionalmente, tiene las siguientes atribuciones: la de decretar "de conformidad con la ley" los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales; la agregación y segregación de territorios municipales y la organización de provincias; la determinación de la estructura de la administración departamental y la proposición de censura cuando se den los términos y las condiciones señaladas por el Acto Legislativo No 1 de 2007.

694. Por su parte, el gobernador debe cumplir las atribuciones otorgadas por la Constitución, la ley y las ordenanzas. Según el artículo 305 de la Constitución, es la persona sobre la cual recae la figura de la delegación en los diversos asuntos que le confiera el Presidente de la República. En apretada síntesis su acción administrativa está orientada a dirigir y coordinar que se cumplan los cometidos constitucionales y legales encomendados a la entidad territorial departamental, por ello, debe promover varios de los debates y proyectos a discutir en el seno de la asamblea, especialmente en materia de planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos. De forma especial, es el encargado de objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas y revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez.

que se debe desechar, en tanto dicho principio organizacional es contradictorio con una supuesta entidad que cuenta con personería jurídica y todos los elementos teóricos para ser descentralizada. Otro debate se da en torno de la figura de la delegación en cabeza del gobernador; así, dicho funcionario debe tener el "don de la ubicuidad" para defender dos intereses: los territoriales y los nacionales, a veces contrapuestos, al mismo tiempo.

El rígido esquema competencial puede aliviarse bajo la aplicación del artículo 302 de la CP, un texto que permite un margen flexible de la distribución competencial en Colombia a la usanza del modelo autonómico español y en respuesta a la diversidad que caracteriza a las entidades territoriales colombianas. Lamentablemente se trata de un artículo de frustrado desarrollo que apunta positivamente a la creación de tipologías departamentales construidas a partir de sus diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal "distintas a las señaladas para ellos en la Constitución" y formuladas de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. Dichas diferencias tienen como objeto el mejoramiento de la administración y la prestación de los servicios públicos. Igualmente, señala el artículo 302, la posibilidad de delegar en uno o varios departamentos atribuciones propias de los organismos y entidades públicas nacionales[695].

Con base en dicha disposición constitucional se han dictado algunas leyes; por ejemplo, la Ley 617 del año 2000, por medio de la cual se realizó una categorización presupuestal de los departamentos[696], propuesta elaborada con

695. Precarios avances en materia de distribución competencial y nulo alcance del artículo 302 de la Constitución Política de 1991, presenta la Ley 1454 de 2011. Eso sí, dejó abierta la posibilidad de aplicar el artículo 320 del texto político al Régimen Municipal, tal como se escribe a continuación: "Artículo 37 (Ley 1454 de 2011). Desarrollo y armonización de la legislación territorial. El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas".

696. Dicha Ley dispone que en desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política y teniendo en cuenta la capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, se establece la siguiente categorización para los Departamentos: Categoría Especial: Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales. Primera Categoría: Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales iguales o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales. Segunda Categoría: Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos (700.000) habitantes cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales. Tercera Categoría: Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores sesenta mil uno (60.001) y hasta ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales. Cuarta Categoría: Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales.

fines fiscalistas tendientes a impulsar políticas de ajuste y saneamiento fiscal[697]. Sobre este enfoque Carlos Moreno asevera:

> La Ley 617 contiene características típicamente fiscalistas, o sea, se dirige a enfrentar problemas evidentes de las finanzas públicas del país, sin consideración alguna por los efectos que las medidas adoptadas puedan tener sobre el funcionamiento de las entidades territoriales y las posibilidades reales de satisfacer las demandas y derechos sociales, económicos y políticos que poseen los ciudadanos[698].

Dicho enfoque competencial y presupuestario ha sido ponderado por el Estado centro; por ejemplo, el informe titulado "10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998–2008"[699], señala que la reglamentación fiscalista reorientó el proceso de descentralización con responsabilidad fiscal a tal punto que robusteció las finanzas regionales y locales. Dicha afirmación la deduce, el Ministerio, del fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio, el crecimiento estable y predecible de las transferencias intergubernamentales, la estabilización de los gastos de funcionamiento, el aumento del ahorro corriente, la reestructuración y disminución del pasivo corriente, la identificación y depuración del pasivo pensional y la superación del déficit fiscal crónico[700]. Lo que no está en duda es el tratamiento "preferentemente" fiscal dado a la figura de la categorización impulsada con base en el artículo 302 de la CP, sean estas bienvenidas o no para los actores territoriales, los políticos, la burocracia o la academia.

Otro ejemplo, que denota otra óptica, está dado en las Leyes 47 de 1993 y 915 de 2004, por medio de las cuales, se dictaron normas especiales para la organización y funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina[701] y la creación del Estatuto Fronterizo para su desarrollo económico y social, respectivamente. Desde una mirada flexible y

697. Tal como se observa, en la lectura de varios de sus artículos mediante los cuales se establecieron limitaciones en materia de gastos de funcionamiento de los departamentos, las asambleas y las contralorías, a tal grado, de hablarse de viabilidad o inviabilidad financiera del ente intermedio (arts.: 4º, 5º, 8º, 9º, 26, 27, 28 y 48).

698. Moreno, Carlos. Finanzas Municipales y Ajuste Fiscal. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, 2001, p. 51.

699. Colombia Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección Nacional de Apoyo Fiscal. *10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998 – 2008*. Bogotá, D.C.: Ministerio, 2009.

700. Ibíd. p., 7 y 8.

701. "De otro lado, si bien la Carta ordena proteger la autonomía y la diversidad cultural de los raizales (CP arts. 7º y 310), también es cierto que Colombia es una república unitaria (CP art. 1º), por lo cual la autonomía y especialidad de San Andrés debe desarrollarse dentro del marco de la unidad nacional. Por ello, esta Corte, al declarar la constitucionalidad de la legislación especial en favor del archipiélago, precisó que "el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente el artículo 2° superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial". Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

hasta en cierto grado de un remedo de aplicación del principio "dispositivo"[702], se construye una normatividad que reconoce las necesidades territoriales, que para el caso del departamento isleño están dadas en temas de zona de libre comercio, inmigración, control de la densidad poblacional, cultura nativa raizal, educación bilingüe, regulación del uso del suelo, enajenación de bienes inmuebles, preservación del medio ambiente, comercio exterior y de cambios, finanzas, fomento económico y fiscal, entre otros asuntos. Eso sí, bajo las limitaciones constitucionales y legales, lo que no demerita su avance en materia de reconocimiento de las diferencias territoriales que deben inspirar la creación de normas o "estatutos" departamentales. Un ejemplo, que sirve para entender que todos los departamentos tienen unas características especiales que requieren tratamientos distintos desde el punto de vista competencial, organizacional y presupuestario.

Las tipologías departamentales, constituyen una estrategia para el fortalecimiento departamental, conforme se lee en el documento Conpes 3238 del año 2003[703]. Necesarias para la definición de rasgos mínimos y máximos de asignación de competencias, los cuales a su vez, permitirán tomar decisiones en materia de delegación y posterior descentralización, de flexibilización de la estructura político-administrativa, de acceso a recursos del presupuesto nacional y de establecimiento de la oferta de asistencia técnica al nivel local[704]. En general, unas tipologías que deberían estar dentro del Nuevo Código de Régimen Departamental, aún inédito.

Por su parte, la Constitución Política lego en la LOOT, la tarea de definir el tema competencial, tal como se lee en los artículos 151 y 288 del texto político:

> "*Artículo 151*. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara".
>
> "*Artículo 288.* La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

---

702. Ver Fossas Espadaler, Enric. *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

703. Colombia. Departamento Nacional de Planeación – Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Estrategias para el fortalecimiento departamental*. *Op. cit.*

704. Ibíd., p. 6.

> 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."

Ante la ausencia de reglas claras para el tratamiento de la asignación de competencias en el texto constitucional, o como si los constituyentes supieran sobre el imposible acuerdo y voluntad política para hacer la tarea legislativa, aparece el artículo 356 de la CP sobre el Sistema General de Participaciones – SGP[705]. Este último trata el tema de la distribución de los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos y municipios, elaborada por la ley, previa iniciativa gubernamental. Un artículo que da la sensación de que la LOOT desde el texto constitucional está condenada a fracasar. El constituyente vinculó dicha distribución de servicios al sistema de transferencias intergubernamentales. Así, las competencias están sometidas y condicionadas por políticas fiscalistas, las cuales varían conforme a las perspectivas ideológicas de los gobernantes de turno y las lógicas macroeconómicas, en su mayoría coyunturales y de la mano de la crisis del modelo de desarrollo imperante.

Por ello, el tema territorial tiene su mayor alcance en el Título XII de la Constitución Política que trata sobre el régimen económico y de la hacienda pública. En éste se establecen los recursos para el ejercicio de las competencias, al igual que las directrices para su distribución. Asuntos como el SGP de los departamentos, distritos y municipios, regalías, descentralización fiscal, sistema tributario y servicios públicos, son objeto de atención por parte de este título de la Constitución.

El artículo 356[706] de la CP determinó que, salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, previa iniciativa del gobierno, es la encargada de fijar los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos y municipios. El desarrollo legal dado al artículo 356 de la CP justifica, en parte, el desaliento político que caracterizó en los últimos años, la discusión de la LOOT en el Congreso, algo así como pensar que la Ley Orgánica se fracciona en pedazos, y uno de éstos es dedicado al tema competencial "suficientemente tratado y ajustado" conforme a los vaivenes y reformas dadas a los artículos 356 y 357 de la CP, luego ¿para qué gastar energías en algo que "aparentemente" está resuelto?

Por otra parte, el artículo 356 señaló que los recursos del SGP deben destinarse preferentemente a la financiación de los servicios de salud, educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. Entonces, surgen varios interrogantes:

705. A partir de ahora SGP.

706. Modificado por los Actos Legislativo 1 de 1993, 1 de 2001 y 4 de 2007.

¿Quedó sin contenido la LOOT, por lo menos en lo que corresponde al tema competencial? ¿Existen recursos suficientes para cubrir las demás competencias asignadas a los departamentos por un sinnúmero de leyes sectoriales?

Sin duda, el artículo 356 es fundamental para el entendimiento del difuso y complejo tema competencial y el tema de los recursos. Éste legó varios principios sobre los cuales se debe interpretar y desarrollar la descentralización territorial, entre otros, los de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad. A partir de ellos, la Nación debe concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como competencia de los departamentos, distritos y municipios. Igualmente, indicó los criterios[707] de distribución del SGP y un principio que se lee bajo la prohibición de descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

En el mismo título XII, se encuentra el artículo 367 que reiteró, como tarea de la ley, la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, cobertura, calidad y financiación, y el correspondiente régimen tarifario. Este artículo dispone al departamento como ente de apoyo y coordinación del municipio, que a su vez debe ser el responsable directo, según la Constitución, de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, el artículo 368 de la CP les encargó a todas las entidades territoriales la tarea de conceder subsidios para que las personas de menos ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Como se observa, a pesar de la dispersión de los artículos constitucionales, varias son las responsabilidades de los entes territoriales, que para el caso departamental exceden el mero tema de la coordinación, apoyo técnico e impulso del desarrollo económico y social, teniendo incluso la responsabilidad de prestar servicios y de desarrollar el principio de subsidiariedad. Idea que convoca a conceptualizar los tres principios fundamentales para el ejercicio

707. Art. 356. (…) a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del sistema general de participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley. b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

de las competencias señalado por el artículo 288 del texto político; estos son coordinación[708], concurrencia[709] y subsidiariedad[710].

Se puede afirmar que el texto constitucional es difuso en el tema competencial. El modelo unitario está caracterizado por una descentralización "centralista" desde el mismo texto constitucional, en donde la Nación, además de tener el máximo número de competencias, orienta y da los libretos sobre los cuales las entidades territoriales deben desarrollar las mínimas restantes, lo cual implica una precaria ejecución del principio de autonomía.

Una lectura de los diversos artículos relacionados con el papel de las entidades territoriales, sus corporaciones político administrativas, e incluso el rol de la figura ejecutiva que las lidera, me lleva a pensar que los textos constitucionales, aún dentro del contexto de un Estado unitario, deberían contener reglas claras sobre la distribución espacial del poder, lo cual implica la elaboración de listados competenciales tanto exclusivos, compartidos, como

708. El principio de coordinación definido en diferentes instrumentos normativos e incluso analizado por la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos. Según el artículo 6º de la Ley 489 de 1998, dicho principio está relacionado con la responsabilidad que tienen las autoridades administrativas de garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. Por otro lado, el Decreto 1188 del 12 de mayo de 2003, el cual estableció el alcance de dicho principio mediante mecanismos destinados a reafirmar el papel de los gobernadores como planificadores estratégicos del territorio y actores fundamentales para la coordinación, seguimiento y complemento de la gestión de los municipios, además, de la articulación de las políticas sectoriales nacionales, previa coordinación con la instancia nacional y posteriormente con la instancia local. Asimismo, la Ley 136 de 1994 en su artículo 4º, lo define en los siguientes términos: "las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones".

Por su parte, la Corte Constitucional ha afirmado que dicho principio tiene una relación estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Para la Corte, dicho principio invoca una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2005. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

709. Por su parte, el principio de concurrencia, el cual conduce a un proceso de participación conjunto para el desarrollo de competencias entre los entes autónomos entre sí y entre éstos y la Nación, incluso en unión con el sector privado, caso específico el de la seguridad social. Dicho principio fue definido por Ley 136 de 1994 (art. 4º literal b), así: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades. En desarrollo de este principio, "el municipio hará lo que puede hacer por sí mismo, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia". La misma Corte agregó, que la aplicación de este principio, se da en el caso de que una determinada entidad territorial no pueda ejecutar de forma independiente una competencia asignada por la Constitución, la ley o incluso una ordenanza "para el caso municipal", caso en el cual puede apelar a la instancia siguiente, ya sea el departamento o la Nación. Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

710. Para mayor profundización en los principios de descentralización y subsidiariedad, ver: SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. *Descentralización y Subsidiariedad. Hacia una nueva configuración del Estado.* Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

en concurrencia de los diversos niveles de gobierno. Ante la ausencia de dicha técnica, el texto constitucional debería consignar los parámetros sobre los cuales debe llevarse a cabo dicha distribución. Se trata entonces, de un Estado unitario cuyo eje es el del principio la unidad, sobrepuesto tanto en el texto constitucional como el desarrollo legal y jurisprudencial a los principios de descentralización y autonomía.

En la práctica, confusión y caos, en tanto, no se sabe en donde empieza y en donde termina una determinada franja competencial. Entonces, surgen dudas sobre el uso y el abuso, que puede hacer el Estado centro e incluso el nivel intermedio de gobierno del ejercicio de los principios de coordinación, concurrencia o subsidiariedad e incluso incertidumbre sobre el nivel de legitimación que tiene la figura departamental sobre la local para llevar a cabo tamaños propósitos, y en el peor de los casos, el agrado o desagrado con que el nivel municipal recibe dichos oficios.

Sorprende, aún más, encontrar mayor orientación para el tema territorial en el título que trata sobre el régimen económico y de la hacienda pública. Un título sometido a diversas reformas constitucionales dadas en razón de orientaciones macroeconómicas y fiscales. Las cuales a su vez han propiciado la expedición de diversas leyes de distribución competencial y la merma condicionada, por supuesto, de los recursos destinados a cubrirlas.

3.2.2. Del abandono a la sobrecarga competencial

Tanto la Constitución Política, como el precario y añejo Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986), la Ley 715 de 2001, la Ley 1176 de 2007, como las diversas leyes sectoriales, han sobrecargado al departamento en materia competencial. Poco avance y claridad se observa, en materia competencial, en la Ley 1454 de 2011, tal como se tratará en el capítulo IV. En todo caso, prevalecen las tareas centrales otorgadas al nivel intermedio de gobierno por la Constitución Política de 1991, esto es, competencias en materia de planeación, desarrollo económico y social de sus territorios; atribuciones en asuntos de coordinación e intermediación entre el gobierno nacional y el local; la correspondiente tutela, apoyo, asistencia técnica y de evaluación a los entes locales, además de competencias en materia de provisión de bienes y de servicios.

Ante la ausencia de un Código de Régimen Departamental actualizado o de un documento que sistematice y compile las existentes, el tema competencial, por fuera del texto constitucional, debe ser tratado de forma dispersa y acudiendo a las diversas leyes que se ocupan de éste.

El Decreto 1222 de 1986 o actual Código de Régimen Departamental, por ejemplo, integra diversos artículos elaborados en torno del ente intermedio de gobierno, a lo largo del siglo XX. Una afirmación que no sorprende ya que el instrumento normativo fue creado de forma anticipada a la Constitución Política de 1991, y, por lo tanto, sus lógicas están directamente relacionadas con la Constitución centralista de 1886, lo cual corrobora el abandono institucional del ente departamental en detrimento de la sobrecarga competencial dada al vaivén de los gobiernos, las ideologías y las imposiciones que lo avasallan.

Así, se encuentran en este Código trascritos artículos que corresponden a leyes y normas que datan, entre otros, de los años 1913, 1916, 1928, 1929, 1931, 1939, 1942, 1951, 1962, 1966, 1970, 1971 1973, 1976, 1977, 1981, 1983, 1985, 1986, 1988 y 1989. Por solo nombrar los años que anteceden al texto político de 1991. En general, ni siquiera puede describirse como una colcha de retazos; se trata nada más ni nada menos que del símbolo del abandono en un documento integrado por 339 artículos, en su mayoría derogados o declarados inexequibles.

Al final, uno que otro artículo corrobora el papel tradicional de esta institución en la arquitectura del ordenamiento territorial[711]. Por último, se ratifica la orientación dada al departamento desde la década de los años sesenta en materia de planeación. Una función que caracteriza la razón de ser de los diversos niveles intermedios de gobierno en los distintos modelos territoriales descritos. Para el caso colombiano, dicha responsabilidad fue adjudicada desde la reforma constitucional del año 1968, al igual que la función de coordinar los servicios nacionales y sostener técnicamente a los gobiernos municipales. La función planificadora y de promoción del desarrollo económico y social también fue otorgada a la inédita región administrativa o futura región como entidad territorial. Tarea que debe realizarse con base en los artículos 339 y siguientes de la CP, que en términos generales, supeditaron su ejercicio a las directrices nacionales, esto es, al Plan Nacional de Desarrollo. Un instrumento que en

711. Por ejemplo, el artículo 7º, el cual supera la tímida redacción del artículo 298 de la Constitución Política de 1991, tal como se lee a continuación: Artículo 7º. Corresponde a los departamentos: a) Participar en los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos. El Departamento Nacional de Planeación citará a los Gobernadores, al Alcalde Mayor de Bogotá y a los Intendentes y Comisarios para discutir con ellos los informes y análisis regionales que preparen los respectivos Consejos Seccionales de Planeación. Estos informes y análisis deberán tenerse en cuenta para la elaboración de los planes y programas de desarrollo a que se refieren los artículos 76 y 118 de la Constitución Política. b) Cumplir funciones y prestar servicios nacionales o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren. c) Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes. d) prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los Municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes les señalen. e) Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales. F) Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que les señalan la Constitución y las leyes.

teoría se construye de "abajo hacia arriba" en ejercicio de una democracia participativa que debería responder a los requerimientos y necesidades del ámbito local y regional. Sin embargo, el carácter unificador de la planeación es la constante; por ello, las entidades territoriales deben sujetarse a la Constitución y la Ley a la hora de formular sus planes de desarrollo; es por esto, que las corporaciones públicas territoriales deben previamente concertar los proyectos de plan con las directrices nacionales, además, de someterlos a sus instrumentos de evaluación de gestión y de resultados, en principio aplicados por ellas mismas o de forma selectiva estudiados por parte de los organismos nacionales[712].

Coinciden, por otra parte, las tareas otorgadas a la figura del gobernador, muy a pesar de las diferencias dadas en torno de su elección popular con la CP de 1991 y de ser un funcionario nombrado por parte del Presidente de la República para el Código de 1986. En general, una institución que oscila entre la descentralización y la representación del ente central en la figura territorial. En materia de recursos, el texto se mantiene relativamente vigente, un ítem que no se compadece con la labor encomendada al nivel intermedio de gobierno en las últimas décadas.

Por último, un documento que proporciona reglas o atajos a los abogados litigantes o a una u otra autoridad territorial o política que desean encontrar en el artículo, inciso, literal, numeral o en el parágrafo alguna información relacionada con su quehacer territorial diario. Pero es evidente que dicho instrumento no corresponde ni responde al papel y los retos que tienen los niveles intermedios de gobierno en el actual proceso de transformación de los Estados nacionales, la globalización, la integración y por supuesto, la descentralización.

Es evidente, que una vez expedida la CP de 1991, la normatización se ha hecho de forma coyuntural y por sectores. El objetivo ha sido la descarga de competencias del Estado centro al nivel intermedio y al nivel local, bajo el entendimiento de que estos prestan bienes y servicios, o, para el caso del departamento como instancia subsidiaria del nivel local. Igualmente, y como lo anotan Edgar González e Iván Jaramillo[713]:

> Ciertos organismos nacionales que tenían operación centralizada se habrían de liquidar o suprimir, o habría de transformarse para especializarse en dependencias u organismos normativos, reguladores o financiadores, mientras que las competencias de ejecutar los programas pasarían a los departamentos, ante la imposibilidad práctica de descender mas abajo, hasta el nivel municipal.

712. Corte Constitucional. Sentencia C-478/1992.

713. González, Edgar y Jaramillo, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano. Op. cit.*

> En un sentido estricto de los departamentos jugarían el papel de instancias sustitutivas de las agencias regionales y pasarían a prestar el apoyo institucional para recoger el sistema desconcentrado de operación de la nación y hacer el tránsito hacia una organización descentralizada del Estado[714].

En principio, tal desarrollo legal se ha dado a la luz de los artículos 356 y 357 de la Carta. Inicialmente, con la Ley 60 del 12 de agosto de 1993[715], mediante la cual se dictaron normas orgánicas, para la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la CP y la distribución de recursos, según los artículos 356 y 357 del mismo texto y luego con la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007.

3.2.3. Mercado vs. competencias

La Ley 60 de 1993 continuó con el proceso descentralizador, caracterizado en su primera etapa por el énfasis municipal y en ésta por la clarificación de criterios y procedimientos para la distribución de recursos y de competencias entre los tres niveles de gobierno. Para ello, asignó competencias, en materia de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, además, de la "posibilidad de ejecutar recursos en la participación de los ingresos corrientes de la Nación en otras actividades, como deportes, recreación, cultura y libre inversión"[716].

Una ley caracterizada por su rigidez y complejidad. Su lectura denota el espíritu centralista que la concibió, reflejado en varios artículos que amarraron el ejercicio de la autonomía a certificaciones difíciles de lograr, lo que llevó en la práctica a la administración centralizada de los recursos, además de los severos condicionamientos de inversión ya dados por el texto normativo[717].

---

714. Ibíd., p. 32.

715. Dicha norma definió el situado fiscal en los siguientes términos: "Artículo 9º.- Naturaleza del situado fiscal.- El situado fiscal, establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta (y Barranquilla, de acuerdo con el Acto Legislativo No. 1 de 1993), para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política".

716. Contraloría General De La República. *Evaluación de las transferencias intergubernamentales 1994-2005. Informe social 2006*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República. Dirección virtual:

http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/316/Informe%20social%202006%20P.I.pdf, 2006. Consultada el 1 de agosto de 2008, p. 16.

717. Con relación al sector educación, Oswaldo A. Porras, anota: "La Constitución de 1991 reafirmó la descentralización con la asignación de competencias y recursos de la Ley 60 de 1993. Sin embargo, en educación esta se restringió a los municipios con una población igual o superior a 100.000 habitantes, de acuerdo con el Censo Nacional de 1985, y por ello algunos municipios tuvieron que devolver a la Nación la administración autónoma de la educación". Porras V., Oswaldo A., "La descentralización en Colombia. Estado actual y perspectivas". En: Restrepo, Darío Indalecio (edit.). *Historias de descentralización. Transformación*

Igualmente, se caracterizó por sincronizar el tema del mercado con la prestación de varios servicios; en otras palabras, al igual que la Constitución Política de 1991, la Ley 60 relaciona el tema del mercado y la privatización con el asunto de la distribución de competencias, especialmente en el tema de la salud.

A pesar de la anterior afirmación, el gasto social salió beneficiado con la normativa del año 1993 al establecer porcentajes mínimos de asignación de los recursos. De igual forma, la Ley 60 propendió por la supresión paulatina de la destinación de las transferencias a la financiación de los gastos de funcionamiento, un propósito complementado con la expedición del Acto legislativo No. 1 de 1995[718].

También determinó de forma rigurosa los criterios y el cálculo para llevar a cabo la transferencia intergubernamental y señaló los requisitos que debieron ostentar las entidades territoriales para recibir los correspondientes recursos, el monto y su correspondiente destinación[719].

En general, una normativa que dejó en manos de la Nación el control y la orientación del gasto, tal como se leía, en el derogado artículo 5º, esto es, competencias en materia de formulación de políticas, orientación a las entidades territoriales, administración de los fondos especiales de cofinanciación, organización de los programas de crédito, prestación de servicios médicos especializados, orientación del sector científico y la prestación de los correspondientes servicios. Igualmente, la responsabilizó del impulso, coordinación y financiación de campañas y programas en materia educativa y de salud, distribución del situado fiscal, delegación de algunas funciones, vigilancia del cumplimiento de las políticas mediante las labores de inspección y vigilancia en los temas de educación y salud y el diseño de los criterios para el desarrollo de los departamentos, distritos y municipios.

Muy a pesar de la descarga competencial de la Nación en cabeza de las entidades territoriales, aquella sostuvo elevados niveles de gasto en los asuntos de su competencia lo que generó, tal como lo señala Sánchez Torres, un desajuste en las finanzas públicas que dio lugar a las posteriores reformas constitucionales en materia de transferencias

del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo de América Latina, Europa y EUA. Bogotá D.C.: GTZ-USAID-Agencia Colombiana de Cooperación Internacional-Universidad Nacional de Colombia, 2006. p. 415.

718. Maldonado. *El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño*. *Op. cit.*, p. 42.

719. Sánchez Torres, Carlos Ariel y otros. *Ajuste Estructural de las finanzas públicas. 1998 – 2004*. *Op. cit.*, p. 111.

intergubernamentales, caracterizadas principalmente por el recorte de los recursos[720].

Con la Ley 60 el municipio reasumió su carácter de entidad ejecutora principal de los servicios públicos. Así las cosas, las participaciones de las que fueron objeto en desarrollo del artículo 357, se destinaron según la literalidad del artículo 21, a los siguientes temas: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, subsidios para la población pobre, sector agropecuario, programas para grupos de población vulnerable, justicia, educación física, recreación y deporte, desarrollo institucional, prevención y atención de desastres, pago del servicio de la deuda, construcción y mantenimiento de las redes viales municipales e intermunicipales y en los demás sectores que el Conpes social estimase conveniente y a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios.

Por su parte, el departamento bajo los nuevos aires dados por la Constitución Política de 1991, asumió competencias en materia de coordinación, intermediación, subsidiariedad, concurrencia, administración de recursos cedidos, asesoría técnica, organización de sistemas de información, control, seguimiento y evaluación, además de la prestación de servicios tal como se lee en el artículo 3º de la Ley 60 de 1993, así:

720. Ibíd., p. 111.

Tabla No 7

Competencias Asignadas a los Departamentos Según la Ley 60 de 1993

A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:	Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media. Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación. Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales. Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción. Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales. Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales. Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes. Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos. La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6o. de la presente Ley.
B. En el sector de la salud:	Conforme al artículo 49 de la Constitución Política, dirigir el Sistema Seccional de Salud, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, financiar y garantizar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación correspondientes al segundo y tercer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente, o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas. Ejecutar las campañas de carácter nacional en los términos y condiciones de la delegación efectuada por la Nación, o asumir directamente la competencia, y participar en los programas nacionales de cofinanciación. Financiar los tribunales seccionales de ética profesional. Ejercer los controles a los medicamentos y alimentos en los términos que determine el reglamento; Concurrir a la financiación de la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos no estén en capacidad de asumirlos;

	Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento para la prestación de los servicios de su competencia; Garantizar la operación de la red de servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención; Programar la distribución de los recursos del situado fiscal por municipio a fin de realizar la cesión a aquellos que asuman la competencia para su administración; La prestación de tales servicios, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los departamentos determinados por el Ministerio de Salud conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la presente Ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter departamental. Así mismo asumirán la prestación de los servic ios de salud del primer nivel, en los municipios que no hayan asumido su prestación descentralizada, caso en el cual la planta de personal y las instituciones de salud serán igualmente de carácter departamental.
Otorgar subsidios a la demanda de la población de menores recursos en las áreas de educación y salud, de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente Ley.	
Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, excepto para educación, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar.	

Fuente Ley 60 de 1993.

Sin duda, se trata de otra orientación de la descentralización que supera el esquema meramente municipalista de la década de los ochenta[721].

Así por ejemplo, en materia de educación los municipios, bajo la literalidad de la Ley 60 de 1993, fueron los responsables de la administración de los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media, la financiación de las obras de infraestructura, la dotación y el mantenimiento de escuelas y colegios y la realización de las tareas de inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los servicios educativos

721. Darío Restrepo señala que entre 1986 y 1990 los "Ministerios, instancias administrativas centrales, departamentos y organizaciones técnicas regionales cambian para adaptarse a la descentralización municipalista. Los ministerios sectoriales pierden recursos y desmontan la capacidad de ejecución directa de programas a favor de las entidades territoriales; mantienen sí, la potestad de fijar políticas y condicionar los modelos de gestión municipal de las funciones descentralizadas. Los órganos administrativos nacionales diseñan estrategias de asistencia y fortalecimiento institucional de unas localidades que un siglo de centralismo sumió en la precariedad, no sólo de medios económicos, sino de instituciones, rutinas y élites técnicas; además, se comportan como secretaría técnica del congreso presentando leyes, decretos reglamentarios y un enorme arsenal de condicionantes al ejercicio de competencias y recursos descentralizados. Se proclama a los departamentos como articuladores entre la nación y los municipios, que deben apoyar la prestación de servicios, la planeación local, la formulación de proyectos y sistemas de información y evaluación". Restrepo, Darío I. "Economía Política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia". *Op. cit.*, pp. 368 y 369.

estatales. El balance final arrojó que el manejo del personal se concentró en el departamento y que las participaciones se destinaron a la financiación de la planta en desmedro de áreas clave para el impulso del sector educativo[722].

Es importante señalar, que los artículos 14 y 15 de la Ley 60 de 1993 fijaron severas condiciones a los departamentos y a los distritos para la administración de los recursos del situado fiscal y la correspondiente asunción de competencias. Para ello, los departamentos y los distritos debieron acreditar, en el término de cuatro años, ante el Ministerio de Educación y/o el Ministerio de Salud, entre otros aspectos, la organización de sistemas de información, procedimientos, planes de desarrollo, y, en general, un dispendioso sistema de ajustes institucionales para la prestación autónoma del servicio. Para el caso de la educación y ante la ausencia de dicha certificación, el sector siguió controlado por los FERs[723], a su vez debidamente supervisados por la Nación[724]. Por su parte, el Ministerio otorgó en forma gradual la certificación a los departamentos, conforme se observa en la tabla No 8[725]:

Tabla No 8

Departamentos certificados por el Ministerio de Educación

Departamentos	Número de la Ley y Fecha de la Certificación	Fecha de Aplicación
Vichada	2570 (07-17-95)	12-12-95
Risaralda	2480 (07-12-95)	07-29-95
Antioquia	6000 (12- 20-95)	04-10-96
Quindío	6001 (12-20-95)	04-22-96
Valle	6017 (12-22-95)	04-22-96
Atlántico	4660 (10-12-95)	04-30-96
Boyacá	6016 (12-22-95)	05-10-96
Bolívar	5295 (11-15-95)	06-14-96
Bogotá	6144 (12-29-95)	07-10-96
Caquetá	6145 (12-26-95)	07-16-96
Sucre	2680 (06-26-96)	10-15-96
Tolima	2210 (05-28-96)	08-23-96
Caldas	3500 (08-12-95)	11-14-96

722. Álvarez, Gloria Mercedes. Conferencia. "Alcance de la Autonomía en la Prestación del Servicio Público de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Media". En: Seminario Internacional la Realidad de la Autonomía Territorial. Experiencias Comparadas (2ª DÍA – 4 de septiembre – Bogotá). Universidad del Rosario, 2008.

723. Fondos Educativos Regionales, creados por el Decreto 3157 de 1968.

724. Melo B., Ligia. Impacto de la descentralización fiscal sobre la Educación Pública Colombiana. (Trad). Publicado en junio de 2005 [en línea]: http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra350.pdf. Recuperado el 1o de noviembre de 2009.

725. Ibíd.

Norte de Santander	4267 (09-18-96)	07-20-96
Putumayo	5990 (11-28-96)	04-18-97
Meta	6680 (12-30-96)	02-28-97
Guajira	1660 (05-20-97)	09-19-97
César	2352 (07-10-97)	09-19-97
Amazonas	2200 (06-20-97)	09-22-97
Arauca	3073 (08-12-97)	09-30-97
Magdalena	3075 (08-12-97)	10-10-97
Córdoba	3076 (08-12-97)	10-14-97
Nariño	2230 (07-01-97)	10-15-97
Santander	3024 (08-11-97)	10-17-97
Guaviare	4900 (11-10-97)	11-10-97
Vaupés	2240 (07-01-97)	11-15-97
Guainía	2350 (07-10-97)	11-15-97
Casanare	3074 (08-12-97)	11-27-97
San Andrés	2700 (07-29-97)	11-28-97
Cauca	6270 (12-16-96)	12-15-97
Cundinamarca	3077 (08-12-97)	12-23-97
Huila	3023 (08-11-97)	05-18-98
Choco	5700 (12-18-97)	*

Fuentes: DNP y Ministerio de Educación

Sobre dicho sector, Estrada Álvarez, anotó que la Constitución Política de 1991 fortaleció el concepto de educación como derecho fundamental, así como la Ley 60, mantuvo una noción de responsabilidad social, al establecer reglas claras para su ejercicio e incluyó cláusulas protectoras frente a las tendencias privatizadoras. Sin embargo, afirma que la misma Ley 60 abrió la compuerta a lo que él denomina como "las recientes transformaciones neoliberales-neoinstitucionales"[726], esto es, según Estrada Álvarez, que la normativa permitió componentes de financiación basados en la demanda. Para el investigador:

> Tras el velo de la mayor autonomía local (distrital, departamental y municipal), especialmente en la administración directa de los recursos (financieros y docentes), se ha asistido a la configuración de un régimen de competencias que garantiza la regulación autoritaria del sector educativo por parte del gobierno

726. Sobre estas definiciones, Estrada Álvarez anota: "En Colombia la mayoría de neoliberales de principios de los años noventa posee ahora el ropaje neoinstitucional. Su abierta defensa de los principios reguladores del capitalismo a través del "libre mercado" puede ahora matizarse con propuestas de política que dan cuenta de la institucionalidad histórico-concreta. El discurso puramente económico aparece ahora revestido de consideraciones sociológicas, políticas y culturales. ¡En algunos casos se ha incorporado incluso el análisis de clase! Sin proponérselo, el neoinstitucionalismo ha estimulado un nuevo tipo de cinismo en la política". Estrada Álvarez, Jairo. *Op. cit.,* p. 36.

> central, encauza –estratégicamente– la actividad educativa hacia su organización mercantil y convierte a los gobiernos locales en agentes gestores de la política educativa, en su actual diseño neoliberal[727].

En el mismo sentido y más allá de la simple literalidad de la distribución competencial, Víctor Manuel Moncayo, señaló que la Ley 60 de 1993 produjo un avance soterrado de la lógicas del mercado en el tema de la educación, quizás por la importancia cuantitativa del sector de la educación básica y media y las reivindicaciones del sector sindicalizado, una posición relativamente diferente de la tendencia abierta y privatizadora ya existente en el sector de la salud. En otras palabras:

> No se optó por un modelo de sustitución radical progresiva como el empleado en el caso de la salud (que, sin embargo, podría haber sido introducido), sino por una reorganización mercantil del sector público de la educación básica y media, que en la práctica, a pesar de que se conserve la naturaleza jurídica oficial de los entes educativos, lo incorpora en la lógica privada e incluso favorece al sector privado que paulatinamente ha ido avanzando[728].

Afirmación corroborada por Ligia Melo en el año 2005[729], al señalar, que si bien la inversión social dada en el tema de educación, a partir de la implementación de la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994, contribuyó al manejo autónomo por parte de las autoridades locales y regionales del tema educativo, también es cierto que dicho esfuerzo no se compadece con el bajo o medio posicionamiento de los colegios del sector público frente a los colegios del sector privado. Esto es, que en la práctica los criterios de distribución de recursos están lejos de fortalecer el factor de calidad. Resultados contradictorios del supuesto espíritu sectorial y social de la normativa orgánica.

Ligia Melo acude, entre otros indicadores, a los datos arrojados por las pruebas de logros efectuadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, las cuales marcan que los estudiantes de colegios privados prestigiosos obtienen resultados superiores en relación con los de las instituciones públicas, además de repuntar en las clasificaciones de muy superior; en otras palabras, no se encuentra una correlación entre la inversión social o el gasto social en educación y el fortalecimiento de la calidad de la educación pública en Colombia, lo que en el fondo esconde el repunte del sector privado en el proceso. Estas son las palabras de Ligia Melo sobre la relación descentralización y educación en Colombia:

> Los resultados de las funciones de producción estimados para el logro académico y la cobertura neta escolar, indican que mientras la descentralización pudo haber tenido un impacto positivo en la ampliación de cobertura escolar, la calidad de la

727. Ibíd., p. 26.

728. Moncayo C., Víctor Manuel. *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano.* Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2003, p. 258 y 259.

729. Melo B., Ligia. Impacto de la descentralización fiscal sobre la Educación Pública Colombiana. *Op. cit.*

educación se afectó en forma negativa por el proceso. Estos resultados sugieren que en promedio las autoridades territoriales, dado las bajas tasas de cobertura, en especial a nivel secundario, enfocaron su autonomía hacía la ampliación del número de cupos escolares, lo cual era uno de los principales objetivos de la descentralización, pero no se trabajo en el mejoramiento de la calidad. La cobertura, en especial en las regiones pobres, puede ofrecer mayores dividendos políticos que el mejoramiento en la calidad de la educación. Por lo tanto, parece ser que la motivación para descentralizar no necesariamente coincide con los objetivos del sector educativo[730].

Tabla No 9.
Tasa de cobertura neta

	Primaria		Secundaria	
1985		**1997**	**1985**	**1997**
Antioquia	62.3	86.1	31.7	61.9
Atlántico	64.8	82.5	40.6	71.2
Bogotá	70.7	90.7	52.3	83.0
Bolívar	56.9	79.1	27.2	56.3
Boyacá	59.0	81.4	27.8	60.2
Caldas	58.4	81.0	30.0	60.9
Caquetá	57.0	76.0	25.9	39.2
Cauca	57.2	77.0	21.6	33.6
Cesar	59.9	79.3	23.5	45.6
Córdoba	57.7	79.0	24.3	52.7
Cundinamarca	65.8	85.9	30.8	60.9
Choco	49.2	72.4	19.3	45.5
Huila	60.9	79.5	28.2	60.7
Guajira	57.4	77.1	31.4	61.8
Magdalena	56.2	78.9	28.8	52.4
Meta	55.3	78.9	28.2	55.2
Nariño	62.3	80.0	27.5	51.2
Norte de Santander	55.1	80.4	35.0	63.7
Quindío	60.6	83.3	37.9	64.4
Risaralda	61.0	83.8	35.6	70.7
Santander	67.5	82.9	28.3	60.3
Sucre	52.3	77.7	26.7	56.3
Tolima	57.7	82.2	29.4	62.6
Valle	67.8	85.1	38.6	72.0
Diferencia entre la tasa Mínima y máxima	21.5	18.3	33.0	49.4

Fuente: DANE

Las anteriores afirmaciones me llevan a pensar en las dos lógicas distintas pero complementarias que inspiraron los procesos de distribución competencial. Por una parte, el modelo de desarrollo que inspiró la normativa, que en el caso colombiano estuvo y está ligado aún a los vaivenes del mercado, y, por supuesto, la descarga de responsabilidades del Estado centro en los entes territoriales acompañada de un severo proceso de reajuste estructural. Por otra parte, los innumerables argumentos económicos, sociales, políticos e incluso altruistas que llevaron a la necesaria distribución territorial del poder o al ejercicio más democrático y descentralizado del mismo.

730. Ibíd., p. 47.

Cualquiera que hubiese sido la inspiración del proceso, para el caso de la educación es evidente que la descentralización y el correspondiente ajuste institucional fue controlado y continúa controlado por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación; igualmente ocurre con el cambio abrupto de rol por parte del nivel intermedio de gobierno, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991 y la Ley 60. Así las cosas, son entendibles las dificultades del proceso dadas en torno al desarrollo de la Ley 60. Por una parte, la asignación de competencias y recursos a los diversos entes, pero por otra, la duplicidad de funciones, la dispersión de la responsabilidad y los severos controles del centro frente al proceso descentralizador.

A pesar de la crítica anotada, se trata de un período en el cual el sector educativo presenta avances significativos en la construcción del marco legal y reglamentario de la descentralización y su reordenamiento institucional como una estrategia de fortalecimiento de la gestión educativa y el aseguramiento de la transferencia de funciones, competencias y recursos hacia los niveles subnacionales y locales.

Por su parte, el sector salud reafirmó con la Ley 60 de 1993 lo establecido previamente en la Ley 10 de 1990, esto es, el municipio con la responsabilidad del primer nivel de atención en salud y los departamentos con la tarea de atender el segundo y el tercer nivel. Esta descentralización, tal como lo señala Iván Jaramillo Pérez[731] empezó apenas con el Decreto 77 de 1987 por medio del cual se dio a los municipios la competencia para construir, dotar y mantener puestos de salud; luego con la Ley 10 de 1990 le asignaron a éstos competencias de funcionamiento del primer nivel y a los departamentos del segundo y tercer nivel. La Constitución de 1991 continúa con dicha orientación, ratificada por la Ley 60 de 1993 y la reforma de la seguridad social propiciada por la Ley 100 de 1993, la cual delegó en los municipios y los departamentos la administración del régimen subsidiado de salud y creó mecanismos para la conversión de los subsidios de oferta en subsidios a la demanda[732].

Cuatro etapas identifica Jaramillo Pérez en la década de los años 90 para el tema de la descentralización en salud. La primera de ellas comprendida entre 1990 y 1991 o etapa de inicio de la descentralización; de 1992 a 1993 o etapa de despegue o de ¿estancamiento?, caracterizada por la falta de desarrollo legal, la confusión y la inexistencia de certificaciones; la tercera etapa, comprendida entre 1994 y 1997, caracterizada por la bonanza económica y social, la creación del régimen subsidiado y la reactivación de los procesos de certificación, para

731. Jaramillo Pérez, Iván. Evaluación de la descentralización en salud en Colombia. [en línea]: http://www.minproteccionsocial.gov.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo16866DocumentNo7183.PDF. Recuperado el 10 de noviembre de 2009.

732. Ibíd., p. 89.

un total de 309 municipios y 16 departamentos certificados; y la cuarta etapa titulada "etapa de crisis", comprendida entre los años 1998 y 1999, en ésta los recursos del sector se vieron disminuidos y estancados, se dio una desaceleración del denominado proceso de certificación, a pesar de que en dicho período 88 municipios y 3 departamentos lo lograron[733].

En general, la Ley 60 siguió la misma metodología de la Ley 10 de 1990 e incluso complejizó los requisitos para efectos del giro directo de los recursos a los municipios, pero a su vez autorizó el giro directo de participaciones para inversión social sin exigir requisitos previos. Así, para el año 1999, 410 municipios estuvieron certificados[734] de un total de 1079 municipios en el país; 4 distritos y 20 departamentos[735].

Sobre el mismo sector, Oswaldo Porras anotó que la ley orgánica de 1993 reafirmó el proceso de descentralización en salud iniciado en la década de los años 90, y propendió hacia un modelo de Sistema General de Seguridad Social en salud, cuya prestación de los servicios se da en un "mercado de libre competencia"[736].

En el mismo sentido, Víctor Manuel Moncayo afirmó que:

> Aunque el sector salud se había concebido para que avanzara por la vía de la prestación estatal, a través de las entidades territoriales, con la ayuda de las transferencias del llamado situado fiscal –conservando apenas en el ámbito de la administración nacional el ISS, Cajanal, la Caja de Previsión Social de Telecomunicaciones (Caprecom) y otras instituciones especializadas–, al poco tiempo de haber sido adoptada la Constitución de 1991, se expide la Ley 100 de 1993 que organiza un sistema predominantemente privado para el aseguramiento y la prestación de servicios de salud, con muy pocas excepciones de naturaleza pública como las ya mencionadas[737].

Un enfoque relativamente parecido se da en materia de agua potable y saneamiento básico. Así, la Ley 60 de 1993, en el numeral 3º del artículo 2º le otorgó al municipio la atribución de asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición

733. Ibíd., p. 109 y ss.

734. Al final, Jaramillo Pérez ubicó varios problemas y recomendaciones para el sector de la salud impactado por las directrices de las Leyes 60 y 100 de 1993, entre otros, la eliminación de la denominada certificación, la cual conforme el trabajo de campo desarrollado por el consultor, consistía en un proceso dispendioso, formal, excesivo e incluso de forcejeos políticos entre las diversas instancias gubernamentales, a cambio propuso sustituirla por un convenio de gestión para el cumplimiento de las metas de cobertura y de desarrollo técnico y administrativo de los municipios.

735. Ibíd., p. 112.

736. Porras V., Oswaldo A., "La descentralización en Colombia. Estado actual y perspectivas". *Op. cit.*, p. 418.

737. Moncayo C., Víctor Manuel. *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. *Op. cit.*, p. 256.

de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias. De igual forma, el ejercicio de la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados; así, como el ejercicio de la vigilancia y control del saneamiento ambiental y de los factores de riesgo del consumo. Luego la 142 de 1994, en su artículo 6º[738] propuso severas reglas para la prestación directa de los servicios por parte de los municipios, lo que sin duda constituyó otro paso hacia la privatización de esta competencia. Por otro lado, el énfasis municipalista de la Ley 60 de 1993 en materia de agua potable y saneamiento básico sería transformado y recentralizado por el Acto Legislativo No 04 de 2007 y su correspondiente Ley 1176 de 2007.

3.2.4. Más competencias y nuevo ajuste fiscal

Al final, dicha Ley 60 fue derogada por la expedición del Acto Legislativo No 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. La transformación estuvo dada en torno

738. Ley 142 de 1994. ARTÍCULO 6o. Prestación Directa de Servicios por parte de los municipios. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos: 6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo; 6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada; 6.3. Cuando, aún habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables_diferentes costos de prestación de servicios. 6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta mas de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos. En el evento previsto en el inciso anterior, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de servicios públicos y de las Comisiones. Pero los concejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, ésta estará compuesta como lo dispone el artículo 27 de esta ley. Cuando un municipio preste en forma directa uno o mas servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá invitar, previa consulta al comité respectivo, cuando ellos estén conformados, a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que ésta pueda operar. De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho.

a criterios macroeconómicos debidamente negociados en el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional del año 1999. Sin embargo, desde el punto de vista meramente técnico se esgrimieron las ya sabidas falencias de la Ley 60 de 1993, esto es, fallas en relación con el objetivo instrumento, las fórmulas de distribución entre entidades por asuntos relativos a la asignación de competencias y las indebidas restricciones a la autonomía territorial[739]. En otras palabras, un desequilibrio entre las muchas metas a alcanzar y los pocos recursos asignados, un proceso de asignaciones forzosas y homogéneas bastante limitadas para la atención de los servicios encomendados, además de los ingentes problemas de coordinación que se suscitaron.

En general, se le acusó de duplicidad, colisión y poca claridad en lo relativo a la responsabilidad competencial y su correspondiente rendición de cuentas, a tal punto que se le endilgaron violaciones a la autonomía territorial al imponer controles, porcentajes fijos y limitaciones a la libre distribución de recursos[740].

> Evidentemente, la ley 60 de 1993 limitó la autonomía de los municipios al fijar estas cuotas (paradójicamente al desarrollar una Constitución Política que reforzó el carácter descentralista del país y la autonomía de las entidades territoriales) y concretó un enfoque más sectorial que territorial: ahora más que financiar a los territorios (municipios y departamentos) se financia la función (la educación y la salud). La ley 715 de 2001 culminó este tránsito hacia un enfoque netamente sectorial, al modificar las transferencias para departamentos y municipios en transferencias para educación, salud y otros sectores[741].

Sin embargo, los criterios que predominaron tanto para la reforma constitucional como para la posterior derogatoria de la Ley 60 de 1993 encuentran sustento, de manera especial, en las recomendaciones realizadas por la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas del año 1997[742], la cual anunció el inicio y el impulso de reformas de ajuste estructural que marcaron el final de la década de los años 90 y lo corrido del siglo XXI en Colombia.

Dicho informe condujo, entre otras razones, según argumentos del gobierno de turno, a la solicitud de ayuda financiera por parte de Colombia al Fondo Monetario Internacional, mediante una "carta de intención" de fecha 3

739. Sánchez Torres, Carlos Ariel y otros. *Ajuste Estructural de las finanzas públicas. 1998 – 2004*. *Op. cit.* p. 53.

740. Ibíd., p. 54.

741. Maldonado, Alberto. El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. Op. cit., p. 42.

742. Colombia. Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas. ROSAS VEGA, Gabriel (Coord). *El saneamiento fiscal. Un compromiso de la sociedad, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* I Vol. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1997.

de diciembre de 1999, en la cual se señalan las acciones a desarrollar por el gobierno en ejercicio del programa de ajuste estructural (1999 – 2002)[743].

La petición de acuerdo extendido fue sustentada en serios síntomas de deterioro de la economía[744], atribuidos en parte a las transferencias crecientes a las entidades territoriales y el aumento de los gastos del nivel central[745]. A cambio, se exhibieron una serie de reformas de recorte social para conjurar el mal de la recesión económica, entre otras, las llevadas a cabo a partir de la primera mitad de los años 90, la reforma laboral extendida a la mayoría de los contratos de los servidores públicos, privatización de empresas públicas en los sectores de telecomunicaciones, energía y minería, sistema privado de pensiones - basado en la capitalización -, recortes al gasto, ampliación de la base de IVA e incremento en los impuestos[746].

La crisis sirvió, sin duda, de argumento para iniciar el recorte de las transferencias, la implementación de una serie de leyes de control directo central sobre el uso de los recursos de la política social y un debilitamiento del sector público local.

Las medidas de ajuste fiscal se implementaron durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango 1998–2002. Dichas medidas se caracterizaron por la intervención en asuntos: (i) *fiscales,* como la reducción del déficit del sector público no financiero, la austeridad en la política salarial, el control de la evasión

743. El documento presenta un cronograma de reformas estructurales, así: (i) presentación al Congreso de una propuesta para una reforma de segunda generación de la seguridad social (Modificando la Ley 10 de 1993); (ii) presentación al Congreso de una propuesta para la creación de los fondos de pensiones de los gobiernos locales; (iii) Presentación al Congreso de una reforma constitucional que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional; (iv) Presentación al Congreso de una propuesta para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales mediante la limitación de sus gastos corrientes; (v) Presentación al Congreso de una propuesta que organice las actividades de las loterías para ayudar a incrementar los ingresos públicos; (vi) Presentación al Congreso de una propuesta para aumentar la base del impuesto a la renta; (vii) Presentación al Congreso de una propuesta sobre la política tributaria local. Ver: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Santafé de Bogotá, D.C., 3 de diciembre de 1999, p. 29.

744. Reflejado en el creciente desempleo, el aumento del déficit fiscal, la incertidumbre política, la intensificación del conflicto armado, los crecientes desequilibrios fiscales, los grandes incrementos de gastos públicos, reducción de los ingresos por exportaciones, caída del PIB real dificultades económicas de algunos países vecinos, turbulencia en los mercados financieros internacionales, preocupación sobre la sostenibilidad del déficit fiscal, salida de capitales y pérdidas de reservas internacionales, intensificación de la recesión económica, déficit consolidado del sector público, contratación de créditos externos, aumento de la deuda privada externa, transferencias crecientes en términos porcentuales a las entidades territoriales y aumento de los gastos del nivel central.

745. Sánchez Torres, Carlos Ariel y otros. *Ajuste Estructural de las finanzas públicas. 1998 – 2004. Op. cit.*, p. 42 - 43. Los autores citan a: FMI, Interest spreads in banking. Cost, financial taxation, market power and load quality in the Colombian 1974 – 1996. VV.AA., Work paper 98/110, agosto de 1998. Contraloría General de la República, Informe sobre la situación de las finanzas del Estado y la deuda pública, Bogotá, agosto de 1999, p. 36 y 45.

746. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. *Op. cit.* p. 6 y 7.

tributaria, reformas tributarias, reformas al situado fiscal, el repunte de inversión extranjera, la reducción del Estado centro y los procesos de privatización; (ii) *monetarios y cambiarios*, entre otros, cumplimiento de metas de inflación, reactivación económica sin presionar las tasas de interés, liberación de la banda cambiaria en 1999 e intervención del Banco de la República en asuntos de reservas internacionales netas y de funcionamiento ordenado del mercado; (iii) f*inancieros* en materia de recapitalización de bancos y ley de reforma bancaria; (iv) *del sector externo,* como estabilización de la balanza de pagos, aumento de las exportaciones no tradicionales, crecimiento moderado de las importaciones, aumento de la competitividad, y, (v) *de reformas estructurales*, traducidas en la congelación de las transferencias a partir del año 2001, la creación del fondo de pensiones territoriales (Ley 549 de 1999), el control al gasto de las entidades territoriales (Ley 617 de 2000)[747].

El Acto Legislativo No 01 de 2001 se constituye en una de las estrategias señaladas en materia de ajuste estructural y de contención del déficit fiscal[748], afirmación que se colige de la lectura del acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional:

> (…)Política fiscal. (…)20. El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (una enmienda constitucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales, el valor de los fondos que se transfieran a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación. Se espera que esta reforma, que requiere aprobación en dos sesiones sucesivas del Congreso, sea efectiva a partir de julio del 2001 y provea ahorros fiscales del 0,4 por ciento del PIB en el 2001, aumentado al 0,8 por ciento del PIB en el 2002 (…)[749].

Al final, y después de las tensiones sociales y políticas generadas por una reforma de esta clase, surge el Acto Legislativo No 01 de 2001 publicado

747. Sanchez Tórres, Carlos Ariel y otros. *Ajuste Estructural de las finanzas públicas. 1998 – 2004. Op. cit.*, p. 49 - 51.

748. La exposición de motivos del proyecto de acto legislativo, publicado en la Gaceta del Congreso No. 434 del 30 de octubre de 2000- argumentó la necesidad de la reforma, como un mecanismo prioritario para el logro del equilibrio fiscal de las finanzas públicas mediante la cooperación sectorial y territorial. Luego en el año 2007 en la exposición de motivos del que hoy es el Acto Legislativo No 04 de 2007, el Ministro reiteró las causas que llevaron a la implementación de la reforma constitucional del 2001, vinculados a la crisis que enfrentaron las finanzas públicas, el déficit consolidado del sector público, el cual ascendió según el documento consultado al 5.5% del PIB, el más alto desde finales de los años 70, el desplome del crecimiento que llegó a ser un "decrecimiento" de 4.3% en 1999, el menor recaudo tributario, alto gasto y continuos recortes de los gastos de inversión del Gobierno central. Situación que tuvo como consecuencia y dada "*la dependencia de los ingresos territoriales de los ICN",* serias implicaciones en las finanzas territoriales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Exposición de motivos. Proyecto de Acto Legislativo No 11 de 2006 Senado. Fecode.edu.co/descargas/normas/proyectos/exp_motivos_pal.doc -. Tomado el 7 de agosto de 2008.

749. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. *Op. cit.* p. 11.

el 30 de julio del mismo año[750], parcialmente diferente del presentado por el Gobierno Nacional[751] que en síntesis transformó, conforme lo anota Oswaldo A. Pórras[752], el espíritu del Constituyente de 1991 en materia de cálculo y de distribución:

> (…) para ello, el Acto Legislativo desligó transitoriamente las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, haciendo posible que crecieran en términos reales independientemente de los efectos del ciclo económico. Para determinar la base de ingreso, al situado fiscal se adicionaron los recursos asignados a través del Fondo de Crédito Educativo, dando un equivalente a $10.962 billones, que crecen anualmente en un porcentaje igual al de la inflación causada para mantener su poder adquisitivo; y además, aumentan en un 2% a 2.5% para cubrir la ampliación de cobertura que demande el crecimiento de la población, del 1.5% anual en promedio[753].

La idea oficial era garantizar la estabilidad de los recursos asignados en los sectores de educación y salud, la eliminación de los efectos negativos de la volatilidad de los recursos sobre los avances en cobertura y calidad y la planeación de largo plazo compatible con los planes de desarrollo[754].

En términos técnicos la reforma anotada se caracterizó:

---

750. Publicado en el D.O. No 44506 del 1º de agosto de 2001.

751. El texto citado del profesor Carlos Ariel Sánchez describe las principales diferencias del Acto Legislativo y la propuesta inicialmente presentada por el gobierno: (i) pretensión inicial de implementar el criterio de distribución de competencias y asignación de recursos mediante un decreto con fuerza de ley; (ii) en materia de concurrencia a la Nación a la financiación de servicios a cargo del departamentos, distritos y municipios, no fue aprobada la disposición contenida en el proyecto inicial que prohibía a la Nación pagar directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, a cambio se definió a la ley el señalamiento de los casos en que la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios; (iii) en materia de período de transición de sistema se amplio dos años más de lo inicialmente planteado por el gobierno y la base inicial del SGP se cuantificó en una suma precisa 10.962 billones de pesos más lo relativo a educación que los departamentos y municipios estuviesen pagando con recursos propios. El porcentaje también aumento de una tasa del 1.5% a 2% entre los años 2002 y 2005, y 2.5% durante el año 2006, 2007 y 2008; (iv) Finalmente, señalan los autores citados que se hizo evidente que "durante el tránsito de la iniciativa se incluyó un conjunto de nuevas disposiciones que no sólo atenúan el riesgo de que los recursos del SGP disminuyeran, sino que en alguna medida garantizarán su estabilidad (…) Tales disposiciones (…) son las siguientes: (i) La prohibición de asignar para salud y educación menos recursos de los que se transferían al entrar en vigencia el acto legislativo; la cuantificación concreta de la base inicial del nuevo sistema y su ampliación para incluir recursos propios de las entidades en lo relativo a educación; (ii) la mayor duración y mayor tasa de crecimiento real del mismo y sobre inflación causada, durante la etapa transitoria; (iii) el no haber excluido de los ingresos corrientes de la Nación los ingresos provenientes de nuevos tributos y de ajustes a tributos ya existentes (iv) la posibilidad de un crecimiento adicional del SGP en caso que el PIB crezca a una tasa mayor del 4% y (v) el hecho de haber mantenido el principio de prohíbe "descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas"". *Op. cit.*, p. 102.

752. Pórras V. Oswaldo Aharon. La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas. *Op. cit.*, p. 408.

753. Ibíd., p. 408.

754. Ibíd., p. 408.

(i) Por transformar el situado fiscal en el denominado Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, mediante la creación de una bolsa única de participación de las entidades territoriales en las rentas nacionales.

(ii) Por la creación de un sistema de transferencias atado a la inflación. Característica inicialmente transitoria que se perpetuó con la reforma del año 2007. Transformación severamente controvertida por la Federación Nacional de Departamentos[755], entidad que le endilgó a la reforma la notable disminución de las transferencias intergubernamentales en detrimento del cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y las leyes:

> ...mientras el Sistema General de Participaciones aumentó en el período 2002 – 2006 un 40.3%, los ICN se incrementaron en 68.1%, lo cual significa una pérdida progresiva que continuará hasta 2008, ya que tal como las cifras contenidas en el Marco fiscal de mediano plazo indican, mientras el SGP habrá crecido 58.4% en el período 2002 – 2008, los ICN lo harán hasta un nivel del 91.4% en el mismo período[756].

Igualmente, agregan:

> Las cifras muestran que la reforma constitucional de 2001 le posibilitó al Gobierno Nacional Central un menor gasto por concepto de transferencias, por un total de $11 billones en pesos de 2005 para el período que va de 2002 a 2005, distribuido sectorialmente en $6.4 billones para educación, $2.5 billones para salud y 1.97 billones para otras asignaciones (libre inversión, indígenas, Fonpet), lo cual quiere decir que el beneficio fiscal que obtuvo el GNC implicó una menor transferencia para la financiación de servicios sociales con impactos en las coberturas de educación y salud[757].

Tabla No 10

Cálculos SGP – Acto Legislativo No 01 de 2001

AÑO	CÁLCULOS SGP
2002	Inflación + 2%
2003	Inflación + 2%
2004	Inflación + 2%
2005	Inflación +2%

755. FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS. Posición de los departamentos frente al proyecto de Acto Legislativo que modifica el SGP. En: departamentos al día. Bogotá: Federación Nacional de Departamentos. No. 9 (Mar. 2006); p. 10-15.

756. Ibíd., p. 11.

757. Ibíd., p. 13.

2006	Inflación + 2.5%
2007	Inflación + 2.5%
2008	Inflación + 2.5%
2009 en adelante	Crecimiento del promedio de la variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

(iii) La reforma constitucional señaló como beneficiarios de las participaciones a los departamentos, distritos y municipios, así como a los resguardos indígenas y a las entidades territoriales indígenas.

(iv) Dejó en manos de la Ley 715 de 2001 los criterios de distribución (ver tabla núm. 11).

Tabla No 11

Sistema general de participaciones –

Criterios de distribución

Concepto	*Porcentaje*
1. **ASIGNACIONES ESPECIALES**	4,0%
1.1 Resguardos indígenas	0,52%
1.2 Municipios Ribereños del Río Magdalena	0,08%
1.3 Alimentación Escolar	0,5%
1.4 FONPET	2,9%
2. **DISTRIBUCIÓN SECTORIAL – CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**	96,0%
2.1 Participación en educación	58,5%
2.2 Participación en salud	24,5%
2.3 Participación para agua potable y saneamiento básico	5.4%
2.3 Participación de propósito general	11.6%
3. **TOTAL**	**100,0%**

Fuente propia.

Al final, los compromisos se cumplieron, como lo muestra un informe presentado por el gobierno nacional al Fondo Monetario Internacional el 20 de diciembre del año 2001 anunciando nuevos cambios de ajuste al tema de la

descentralización[758]: "La reforma del sistema de transferencias de recaudos a los gobiernos territoriales que fue adoptada a través de una enmienda constitucional en junio, será complementada con la modificación de la ley 60"[759].

Así, la Ley 60 de 1993 se transformó en lo que hoy es la Ley 715 de 2001[760]. Sánchez Torres[761] sintetiza las diferencias entre las dos normativas y las ventajas y desventajas del cambio. En primer lugar, diferencias en torno a la base del cálculo de las transferencias otrora ligada a los ingresos corrientes de la Nación y hoy vinculadas a la figura de la inflación; en segundo lugar, la unificación de conceptos a partir de la creación de una bolsa única; en tercer lugar, el tema de la municipalización al transformar el concepto de certificación existente en la Ley 60 de 1993, el cual establecía que sólo los municipios de más de 100.000 habitantes podían administrar la educación, en tanto que, la Ley 715 facultó a todos los municipios siempre y cuando cumplieran con las condiciones señaladas en la ley y en sus correspondientes reglamentaciones; en cuarto lugar, la prohibición de embargabilidad de las transferencias y la orden de creación de cuentas separadas por parte de las entidades territoriales, además de la implementación de medidas de control y seguimiento.

Sánchez Torres señala como ventajas el tema de la especialización de funciones, la adquisición de mayor autonomía, la participación de la comunidad en los procesos de transparencia y de rendición de cuentas, la asignación de recursos en función de las competencias asignadas, la racionalización del flujo de recursos, la protección del gasto en salud pública y educación a través del nivel constante de recursos transferidos, la ampliación de cobertura y un mayor desarrollo de funciones de inspección, vigilancia y control[762]. Pese a ello, encontró falencias en el tema de la educación, en razón del precario crecimiento de los recursos:

> La mayor parte de los recursos será asignada a las entidades territoriales según el número de alumnos matriculados de acuerdo con el esquema que el gobierno expida. En este sentido, será mínima la participación para la calidad, las necesidades básicas insatisfechas y la población por atender (…) En el tema educativo, con las modificaciones que los ponentes introdujeron, el tema de la

758. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República. Comunicación dirigida a Señor Horst Kohler. Director Gerente del Fondo Monetario Internacional de fecha diciembre 20 de 2001.

759. Ibíd.

760. La ley 715 del 21 de diciembre de 2001, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", desarrolló la reforma constitucional al sistema de descentralización fiscal y administrativa (Acto legislativo 01 de 2001).

761. Sánchez Torres, Carlos Ariel y otros. *Ajuste Estructural de las finanzas públicas. 1998 – 2004*, p. 143 y 144.

762. Ibíd., p. 145.

> privatización quedó en los términos planteados en la Ley 60 de 1993. Las funciones de inspección, vigilancia y supervisión continúan a cargo de funcionarios estatales. La administración temporal estará a cargo de un funcionario nacional o departamental o de quien designe el ministerio. Sin embargo, la precariedad de los recursos del sector educativo y las dificultades crecientes para la adecuada prestación del servicio, continuarán estimulando la oferta del sector privado[763].

La reforma transitoria se vuelve permanente. Así, surge el Acto Legislativo núm. 04 de 2007. Reforma, también, precedida del cruce de comunicaciones entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional. El siguiente compromiso da cuenta de los motivos esenciales que propiciaron dicha reforma:

> Según las normas vigentes, a partir de 2009 el esquema de transferencias de recursos a los entes territoriales debe retornar al que existió hasta 2001, y que obligaba a que las transferencias crecieran en la misma proporción en que lo hacían los ingresos corrientes de la administración central. En virtud a que hacer efectivo dicho cambio atentaría contra la sostenibilidad de las finanzas de la administración central, el gobierno presentará al Congreso una propuesta de reforma constitucional, que a grandes rasgos, busca hacer permanente el esquema actual, que es de carácter transitorio[764].

Así, el gobierno presentó la propuesta de modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Reforma que disminuyó las transferencias intergubernamentales, tal como se lee en la intervención que realizó la Viceministra de Hacienda de la época:

> (…) Siempre se ha dicho que era necesario hacer una reforma al acto legislativo por el impacto que podría tener el hecho de que entrara en vigencia en el 2009 la misma fórmula sobre ingresos corrientes de la Nación, no entiendo por qué volvemos a solicitar repetición de algo que ha sido la base de la discusión. Segundo: Aquí están asumiendo que son 4 billones de pesos, pero también se olvida, son 4 billones de pesos siempre y cuando esa decisión no afecte los mercados, no afecte la tasa de interés, no afecte los ingresos corrientes (…) es una opción responsable, reconociendo que existe en la realidad posibilidad de situaciones negativas y que los departamentos y municipios se vean afectados en términos de la pensión, en gastos en salud y educación que es lo primario…[765].

763. Ibíd., p. 147 y 148.

764. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República de Colombia. Acuerdo Stand By-De Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Bogotá. Colombia. Mayo 23 de 2006.

765. Gloria Inés Cortes, Viceministra de Hacienda Intervención citada por Juan Fernando Cristo Bustos. Gaceta del Congreso, Senado de la República, Ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2006 Senado. Lunes 23 de octubre de 2006.

El gobierno apoyó la reforma con base en los efectos positivos del Acto Legislativo núm. 01 de 2001[766], entre otros: logros en materia de estabilidad de los recursos orientados a la inversión social de las entidades territoriales; el fortalecimiento de finanzas intergubernamentales; la promoción del desarrollo local y de la autonomía, la asignación de competencias claras; bolsas independientes para los sectores de educación y salud y la distribución con criterios de eficiencia y calidad. En materia de metas sociales se justificó con base en el incremento de 1.7 millones de alumnos nuevos, esto es, un crecimiento del 23% (pasando de 7.2 millones a 8.9 millones), en materia de salud a partir de la incorporación de 7.2 millones de nuevos afiliados, lo que equivale a un crecimiento del 63%, la financiación de la prestación de servicios de salud a la población pobre, el tema de la estabilidad macroeconómica reflejado en lo que el gobierno denominó "*una senda fiscal sostenible*"[767].

Tabla No 12
Calculo Sgp – Acto Legislativo No 04 De 2007

AÑO	CÁLCULOS SGP
2008	Inflación + 4%
2009	Inflación + 4%
2010	Inflación + 3.5%
2011	Inflación +3 %
2012	Inflación + 3 %
2013	Inflación + 3 %
2014	Inflación + 3 %
2015	Inflación + 3 %
2016	Inflación + 3 %
2017 en adelante	Crecimiento del promedio de la variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años.
Nota: Producto del movimiento social de los educadores colombianos se construyó el parágrafo transitorio No 3 del artículo 357 que señala que el SGP tiene un crecimiento adicional para el sector educación, así: en los años 2008 y 2009 (1.3%), en el año 2010 de (1.6%) y durante los años 2011 a 2016 de (1.8%). Recursos destinados a cobertura y calidad.	

Fuente propia.

3.2.5. Percepción social y política en torno del tema competencial y el recorte a las transferencias intergubernamentales

El Sistema General de Participaciones en Colombia no es un sistema de transferencias de la Nación como antitécnicamente se les ha venido llamando,

766. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Carrasquilla Barrera, Alberto Exposición de motivos. Proyecto de Acto Legislativo No 11 de 2006 Senado. Fecode.edu.co/descargas/normas/**proyectos**/exp_**motivos**_pal.doc -. Dirección consultada el 7 de agosto de 2008.

767. Ibíd.

> pues no constituyen una dádiva ordinaria ni un giro con fines de financiamiento coyuntural de proyectos de inversión o complementos de funcionamiento señalado por el Congreso o el Gobierno a favor de los entes territoriales. El Sistema General de Participaciones es un sistema de compensación a través del cual el Constituyente ha querido conjurar los desequilibrios fiscales tanto verticales como horizontales que caracterizan La realidad nacional.
>
> Gobernadores de los Departamentos de Colombia – 2006[768].

En general, las reformas al sistema de transferencias intergubernamentales han tenido opositores, defensores e incluso posiciones intermedias. La pregunta central es ¿Cubren los recursos la carga competencial asignada a las entidades territoriales? ¿La cobertura en la prestación de servicios debe sobreponerse al tema de calidad? ¿La disminución de recursos conduce a la necesaria privatización de la prestación de servicios?

Por ejemplo, el Partido Liberal se caracterizó por la presentación de debates de oposición a la reforma constitucional. Para éste, la reforma era el símbolo de la recentralización del gasto social y la correspondiente pérdida de recursos exógenos para las entidades territoriales. Por ello, el partido resaltó el tema de la situación deficitaria del gobierno central y el superávit dado por las entidades territoriales durante cuatro años consecutivos. Así, entonces, se planteó la siguiente pregunta "¿en qué condiciones el gobierno central alcanzaría un equilibrio fiscal si no lo ha logrado en estas excepcionales condiciones, además de haber tramitado tres reformas tributarias entre el 2002 y el 2006?"[769] Agrega que la propuesta del gobierno afecta a las transferencias[770] en una cuantía de

768. Federación Nacional de Departamentos. Posición de los departamentos frente al proyecto de Acto Legislativo que modifica el SGP. *Op. cit.*, p. 10.

769. Bustamante Roldan, Jorge. *En defensa de los departamentos y municipios Tomo II. Recentralización del gasto social: Pérdidas de las entidades territoriales 2008 – 2016* (Cuarto debate). Bogotá, D.C.: Partido Liberal Colombiano, 2007, p. 15.

770. El Partido Liberal Propuso el siguiente texto de reforma del artículo 357 de la Constitución Política: "El monto del Sistema General de Participaciones, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cinco (5) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgué el carácter permanente. Sin embargo, el Congreso mediante ley con aprobación de mayoría absoluta, podrá en caso de crisis fiscal de magnitud que lo amerite, suspender o limitar el crecimiento de las participaciones hasta por tres años, caso en el cual la Nación sólo podrá utilizar los recursos así conseguidos a atacar las causas del déficit, sin que pueda ser utilizado dicho ahorro en nuevo gasto nacional. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, un porcentaje equivalente al que les autorizó el Acto Legislativo No 01 de 2001, calculado sobre las bases de la nueva ley de distribución de recursos. Parágrafo Transitorio. La base inicial de liquidación deberá ser el monto correspondiente a la liquidación de los recursos para la vigencia presupuestal del 2009 de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2001". Ibíd., p. 38 y 39.

49.8 billones de pesos del 2006 entre el 2008 y el 2016; así se recentraliza el gasto social y se coloca bajo la ejecución y manejo de los Ministerios de Educación, Salud y Medioambiente, para colmo de males agregando el gasto de agua potable y saneamiento básico a la reducida cifra de participación[771].

El Polo Democrático[772], a su vez, previó graves efectos de la reforma. Para el caso de la educación denunciaron hechos de hacinamiento escolar, privatización creciente, sisbenización en la financiación, insuficiente cobertura, deserción, fracaso académico, supresión de la formación integral de estudiantes, decrepitud en la infraestructura escolar, atraso tecnológico y minimización del currículo. Para el caso del sector salud denunciaron inaccesibilidad, sectores enteros de la población excluidos, paseo de la muerte, privatización y la mercantilización del servicio de salud[773]. Argumentos esgrimidos en los debates de oposición recurriendo de forma permanente a las siguientes preguntas: ¿De qué cobertura se está hablando? y ¿Cuáles son los criterios de calidad del gobierno?

Por su parte, el Partido Conservador se pronunció a favor de la propuesta del gobierno; entre sus representantes están el ex ministro de Estado, Juan Camilo Restrepo y Julio Alberto Manzur. El primero abogó por una fórmula intermedia o la necesaria búsqueda de una salida que alivie la gravedad económica suscitada por la fórmula inicial de cálculo a partir de los ingresos corrientes de la nación y la propuesta extrema del gobierno del Presidente Uribe Vélez. A cambio, propuso una discusión nacional sobre el mejor camino para calcular las participaciones, a saber: ¿Cuánto vale, dadas unas eficiencias mínimas, asegurar los objetivos que se han planteado para la descentralización y para el gasto social?[774], esto es, calcular el costo de los bienes y servicios que se quiere atender a través de los departamentos y municipios mediante la participación en una porción de las rentas nacionales. El segundo, por su parte, ponderó el cálculo de las transferencias ajustado a la inflación en razón de existir regiones que no han aprendido a ejercer control fiscal[775].

La academia también hizo su aporte. Por ejemplo, estudios de la Universidad Nacional exhibieron cifras sobre el impacto negativo del Acto Legislativo No 01 de 2001; según éstos, se dejaron de girar más de 17 billones de pesos (a valor del peso del año 2006), la educación pública perdió siete billones de pesos (7,35), la salud pública un poco más de 7 billones (7,11) y los otros sectores sociales

771. Ibíd., p. 25.

772. Polo Democrático Alternativo. ¿Qué pasa con las transferencias? En: http://www.polodemocratico.net/Reforma-a-las-transferencias. Consultada el 15 de agosto de 2008.

773. Polo Democrático Alternativo. Comisión Permanente de Comunicaciones. El Nocivo Recorte a las Transferencias. 2007. Colombia. En: http://www.polodemocratico.net/IMG/doc/Cartilla3.pdf. p. 5.

774. Restrepo, Juan Camilo. "Algunas reflexiones sobre la nueva fórmula de transferencias". En: *Departamentos al día.* Bogotá: Federación Nacional de Departamentos (No 9 (Mar. 2006), 16 – 18 p.

775. Ibíd., Web citada.

(agua potable y el saneamiento básico) se sacrificaron en dos billones y medio (2,52) de pesos del 2006[776].

En el mismo sentido, se pronuncia Darío Restrepo cuando afirma que el gobierno pretendió debilitar política y económicamente a los gobiernos locales mediante una reforma que fortalece el centralismo, el protagonismo de la figura presidencial a través de la figura de los Consejos comunitarios y la asignación de subsidios que dependen de la cohorte de políticos y funcionarios centrales del gobierno central, así las cosas:

> "el pacto federativo" de la constituyente estableció una regla según la cual el país crecía o decrecía las ganancias y las pérdidas se repartirían casi por mitades entre el gobierno nacional y las entidades territoriales. El gobierno de Pastrana rompió el pacto y el de Álvaro Uribe profundiza la ruptura. Ahora se estabilizan a la baja las transferencias y se concentran una vez más los recursos en el nivel central, específicamente en el gobierno nacional[777].

Francisco Piedrahita[778], se manifiesta en la misma perspectiva. En su documento titulado "Propuesta para la equidad" cuestionó los datos oficiales que sustentaron la reforma constitucional. Según Francisco Piedrahita, los datos exhibidos por el gobierno y la propuesta de perpetuar la fórmula del año 2001 marchitaron de forma permanente la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación y también el porcentaje del gasto social en educación, salud y saneamiento ambiental[779]. Esta reforma atentó contra los pilares de la Constitución de 1991, la autonomía de las entidades territoriales y el gasto social: "*El Ministro dice que su propuesta logra cobertura universal en ambos servicios en los próximos 4 años. ¿En qué cobertura piensa? Olvida el problema de la calidad…"*[780]. Así, Francisco Piedrahita puso en duda las cifras

776. Restrepo, Darío I. "La celada contra las transferencias para la salud y la educación pública". En: *UN Períodico.* Domingo 15 de octubre de 2006, p. 4.

777. Restrepo, Darío. "La celada contra las transferencias". *Op. cit*., p. 4.

778. Universidad Icesi, (Cali, Colombia). Rector, Septiembre 1996 – Presente.

779. Piedrahita, Francisco. "Reforma al Sistema General de Participaciones: Una propuesta para la equidad". En: http://www.icesi.edu.co/polis/Proyectos/Rector.pdf. Dirección consultada el 6 de agosto de 2008.

780. Ibíd.

planteadas por el gobierno[781], al cuestionar en su documento el tema de la cobertura y de la calidad de los servicios[782].

Los gremios territoriales, también opinaron en torno al cambio constitucional. La Federación Nacional de Municipios manifestó que las regiones habían hecho un enorme sacrificio con el Acto Legislativo núm. 01 de 2001 "(…) y por eso el Gobierno no puede seguir sacrificando la inversión social (…) el gobierno plantea un escenario facilista y simplista en el ajuste de las transferencias. No se puede seguir mirando este tipo de reformas desde lo fiscal, sino que ahora le toca el turno a lo social"[783]. En el mismo foro en que la federación tuvo dicha intervención, el constituyente Jaime Castro reiteró dicha preocupación, especialmente en el tema de pérdida de autonomía suscitado a partir de las reformas constitucionales. Dijo Jaime Castro: "aquí lo que está en juego es la autonomía de las regiones, ya que el gobierno les ha venido quitando recursos de las participaciones para destinarlos en su mayoría al pago de la deuda pública externa"[784].

La Federación Nacional de Departamentos[785] presentó argumentos sobre la afectación social de la reforma al sistema de participaciones y la vulneración del espíritu de la Asamblea nacional constituyente de 1991[786]. La Federación presentó datos sobre lo dejado de percibir a partir de la reforma del año 2001 y las dificultades económicas que tuvieron que soportar las entidades territoriales para cubrir los gastos sociales de educación y salud. A su vez, reiteraron el valor de las participaciones como sistema de compensación a efectos de conjurar los desequilibrios verticales, en razón de la forma en que está distribuido el ingreso

781. Son reiterados los conflictos en materia de estadísticas y cifras. Unas son las cifras presentadas por el gobierno, otras las presentadas por organismos de control y entidades académicas y científicas. Un ejemplo se pudo observar en el artículo titulado: Gobernadores piden más plata para pasivo pensional en salud. "Contrariado se mostró ayer el presidente Álvaro Uribe cuando los gobernadores le mencionaron estudios según los cuales el servicio de salud sigue teniendo problemas de calidad. (…) El llamado al ministro de la Protección se produjo luego de que el gobernador de Risaralda, Carlos Alberto Botero, precisó que aunque la cobertura y los recursos para el sector han aumentado progresivamente, los usuarios siguen sintiendo que la atención no es la mejor. El mandatario risaraldense explicó que recientes estudios dan cuenta de un retroceso en las tasas de mortalidad materna, si se comparan con las del 95. "En el 95 la mortalidad era 58 por cada 100 mil y lo que dice un estudio es que aumentó a 100 por cada 100 mil en el 2000. En el 2002 era de 80 por cada 100 mil. De acuerdo con el Ministerio de la Protección, hoy la mortalidad materna es de 68 por cada 100 mil habitantes (…)". El Tiempo, *Gobernadores piden más plata para pasivo pensional en salud*. Viernes 17 de agosto de 2007. 1-6 Nación.

782. Piedrahita, Francisco. *Op. cit.*

783. Sistema de Participaciones. "Las regiones ya hicieron su sacrificio". Diario el País. (18, agosto, 2006). Página Web: http://www.icesi.edu.co/polis/PDF_historial/FORTALECIMIENTO/sistema%20de%20participaciones.pdf. Consultada el 15 de julio de 2008.

784. Ibíd., p. Web citada.

785. Federación Nacional de Departamentos. Posición de los departamentos frente al proyecto de Acto Legislativo que modifica el SGP. *Op. cit.*, p. 10 – 15.

786. Otro debate en el mismo sentido se puede leer en: XLV Asamblea General de Gobernadores. Colombia Regiones Autónomas En Desarrollo. En: departamentos al día. No 10 (2007); p. 52 -72.

fiscal y los desequilibrios horizontales. Concluye que las entidades territoriales han hecho su sacrificio a partir de la expedición y aplicación de las leyes 358 de 1997, 550 de 1999 y 617 de 2000, asunto que les permitió sanear sus finanzas y lograr un superávit presupuestal del orden de 1.3 billones de pesos en el consolidado. Así las cosas, consideran que es inaplazable el sometimiento por parte de la Nación a "un plan serio de ajuste a sus finanzas que le permita recobrar su viabilidad fiscal y financiera"[787].

Carlos Rodado Noriega[788] presentó cinco puntos que sustentaron el descontento de un sector significativo de gobernadores. En su criterio la reforma constituyó una contradicción al espíritu constitucional de 1991:

(i) violación del Estado social de derecho, en tanto, las transferencias están destinadas a superar los desequilibrios regionales entre el centro y la periferia, asimismo condicionadas a contrarrestar las disparidades regionales y municipales;

(ii) la equivocada creencia de relacionar el concepto de transferencias con el de dádivas, lo cual constituye un contrasentido de la descentralización. Los impuestos los paga el pueblo y éstos se encuentran distribuidos en toda la geografía nacional, "otra cosa es que la nación recaude la mayor parte de los impuestos (…) de cada cien pesos que se generan como impuestos de toda índole en Colombia, 81 los recauda el ejecutivo central, 12 los municipios y 7 los departamentos"[789]. El centralismo, en su criterio, concentró el recaudo de los impuestos más dinámicos, es decir, centralizó lo impuestos y descentralizó las competencias;

(iii) la falacia de endilgar al sistema general de participaciones la culpa del déficit fiscal, sin bien es cierto que son parte del gasto público, aquél está destinado a la educación y la salud. Deben buscarse las causas estructurales del déficit fiscal de la Nación, las cuales se pueden encontrar en el conflicto, en la guerra perpetua que se libra contra la guerrilla, el narcotráfico y la delincuencia común, en las reformas tributarias inacabadas e incompletas, en el otorgamiento de garantías de deuda a entidades públicas, en el rescate de empresas en crisis y la asunción de pasivos de entidades liquidadas, en la manía privatizadora que ha llevado, como lo señala el ex constituyente, a que el gobierno nacional asuma los pasivos de las entidades que se ofrecen en venta a los particulares, en la liquidación y el pago de pensiones de entidades

787. Ibíd., p. 15.

788. Intervención de Carlos Rodado Noriega en la comisión primera Constitucional del senado día 3 de octubre. En: departamentos al día. Bogotá: Federación Nacional de Departamentos (No 9 (Mar. 2006). *Op. cit.*, p. 4 -9.

789. Ibíd., p. 5.

como Foncolpuertos, Cajanal, Caja Agraria, EPSA y en los acuerdos de pagos firmados con entidades del sector público que se incumplen y terminan siendo asumidos por la Nación. Aspectos que se deben analizar "a fin de que no se siga haciendo ese análisis simplista que le endilga a las transferencias la causa de todos los males económicos del país (…) como hacen en las presentaciones del Departamento Nacional de Planeación o en los artículos de ciertos columnistas de la escuela de pensamiento que ahora llaman neoliberal"[790];

(iv) Según Carlos Rodado Noriega el recorte de las transferencias no cuadra la ecuación fiscal ni enjuga el déficit del gobierno, es decir, si el gobierno hace recorte de las transferencias ¿quién asume el faltante?, ahora, si es el gobierno el que lo asume, finalmente ¿dónde está la supuesta economización del gasto?, ahora bien si el gobierno no lo asume entonces estamos en contravía del Estado social de derecho, cortando de un tajo el anhelado desarrollo humano;

(v) por último, observa contradicciones en materia de distribución conforme la fórmula inicial señalada por el Constituyente de 1991, fórmula que pretendió zanjar los profundos desequilibrios regionales y municipales, es decir la desigualdad regional[791].

Finalmente, la Corte Constitucional se pronunció[792] sobre esta reforma en la sentencia C-427 de 2008, declarándose inhibida frente al tema de la sustitución de la Constitución y considerando que el Acto Legislativo 04 de 2007 surtió todos los requerimientos formales, a tal punto de no haberse violado el principio de consecutividad e identidad. Otra opinión se observa en el salvamento de voto[793] que acompañó la sentencia cuya idea central estuvo dada en la verdadera sustitución del texto constitucional por el Acto Legislativo No 04 de 2007 y la correspondiente violación del principio de autonomía territorial.

3.2.6. Agotamiento de la descentralización, competencias y Estado Social de Derecho.

La descentralización fiscal se ha agotado en dos sentidos. Primero, porque por esta vía ya no se consiguen más logros significativos. Y segundo, porque coloca el

790. Ibíd., p. 8.

791. Ibíd. p. 8-9.

792. Problemas Jurídicos abordados: (i) si con la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2007, se produjo una sustitución de la Constitución Política; (ii) si el proyecto de acto legislativo demandado, obtuvo la mayoría requerida por la Constitución (art. 375) en la segunda vuelta en la plenaria de la Cámara de Representantes; y (iii) si el artículo 3º y los parágrafos del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007, fueron debatidos en el primer período legislativo, acorde con el artículo 375 de la Carta Política". Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-427 de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

793. Magistrado Jaime Araujo Rentería.

> equilibrio contable en un lugar privilegiado, restándole importancia al desarrollo económico regional.
>
> Jorge Iván González[794].

La constante centralizadora también se relaciona con tema de la suficiencia de los recursos endógenos o exógenos[795] con que cuentan las entidades territoriales, y para el caso de esta investigación, el nivel intermedio de gobierno, que debe cumplir cometidos constitucionales y legales de coordinación, intermediación, complementariedad, asesoría, prestación de servicios públicos, además, de su responsabilidad en asuntos de planificación y promoción del desarrollo económico.

Varios argumentos me llevan a pensar que las entidades territoriales, pero especialmente el nivel intermedio de gobierno, realizaron, en la última década, ingentes sacrificios fiscales, en razón, de la disminución de las transferencias intergubernamentales, los rígidos controles fiscales y los incipientes ingresos tributarios[796]. Sin duda, el condicionamiento del gasto social ha sido positivo, en tanto se ha invertido en sectores sociales prioritarios como la salud y la educación, lo que ha redundado en el aumento de cobertura. Otro debate se da en materia de calidad. Como lo señala el Ministerio de Hacienda y Crédito Público "las finanzas territoriales evidenciaron una situación sostenible durante el periodo 2004-2007. Si bien el consolidado regional cerró 2007 con un déficit de $891 mil millones de pesos, 0.2% del PIB, durante el cuatrienio, el sector regional y local presentó un superávit promedio de 0.5% del PIB"[797], resultado

794. González, Jorge Iván. "Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial". En: *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: GTZ – FESCOL. 2004, p. 22.

795. La Corte Constitucional ha denominado recursos exógenos, aquellos que provienen del Estado, llámense transferencia o cesión de rentas nacionales, y a los que se derivan de la participación en las regalías y compensaciones (Ver Sentencia C-720 de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz). Sobre éstos el legislador, conforme lo señala el Alto Tribunal Constitucional, tiene una mayor injerencia, lo que le permite indicar la destinación de los mismos (Ver Sentencia C-720 de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz y Sentencia C-447 de 1998. Magistrado Ponente: Carlos Gaviría Díaz). Bajo la denominación de recursos propios o endógenos, se relacionan aquellos que resultan "de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias, tales como impuestos, tasas y contribuciones propias", recursos que están sometidos, en teoría, al principio de plena disposición de las autoridades locales o departamentales (Sentencia C-447 de 1998. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz).

796. Ligia López en relación con los impuestos tributarios departamentales, señala: "Muchos de los impuestos departamentales han sido destinados fundamentalmente a sufragar los gastos de salud. Aunque resulta paradójico, con la imposición sobre los vicios se atienden los hospitales, convirtiendo esta tributación en un círculo vicioso entre problema y solución. Los tributos más representativos son los impuestos al consumo de orden nacional, cedidos a los departamentos y algunos al Distrito Capital, sobre licores, alcoholes, cigarrillos, cervezas, loterías, timbre sobre vehículos, registro y anotación y deguello de ganado mayor". López Díaz, Ligia. "Impuestos territoriales". En: *Régimen de las Entidades Territoriales*. Tomo II. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 175.

797. República de Colombia y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe sobre la viabilidad fiscal de los departamentos. Vigencia 2007. http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/entidadesterritoriales/Informe%20sobre%20la%20viabilidad%20fiscal%20de%20los%20departamentos.pdf. Citado el 15 de noviembre de 2008.

que incluye, según informe del Ministerio, tanto las administraciones centrales, departamentales y municipales como sus entidades descentralizadas, en las que se destacan las Empresas de Servicios Públicos, las Empresas Sociales del Estado y los establecimientos públicos.

Muy a pesar de tales resultados y el direccionamiento dado a los recursos en inversión social, el desarrollo regional esperado no se ha cristalizado ni tampoco la concreción del Estado social de derecho. De ahí que surja la necesidad de superar el agotado discurso fiscalista de la descentralización, infortunadamente vinculado a la política de ajuste estructural como criterio único y, por tanto, la ineludible tarea de impulsar un proceso que comprenda las debilidades del modelo económico, la vulnerabilidad del Estado nación en ciernes, la asimetría y heterogeneidad de las regiones colombianas, y la necesaria relación entre descentralización fiscal, Estado social de derecho y desarrollo regional.

Al respecto, Jorge Iván González sostiene que la descentralización fiscal ha cumplido su papel, que las entidades territoriales han hecho enormes sacrificios en la última década y que los seguirán haciendo bajo el manto de las leyes que proscriben cualquier acto de corrupción y despilfarro[798]. Con todo y esto, dichos instrumentos no son suficientes y, en consecuencia, es imprescindible que la descentralización fiscal vire hacia la descentralización espacial, de tal forma que los consabidos esfuerzos fiscales y tributarios dejen de ser las únicas alternativas de solución con las que se cuenta para salvar a las "caducas entidades territoriales":

> (…) Independiente de que haya esfuerzo fiscal o autonomía financiera, la eficiencia de la descentralización tendría que juzgarse a la luz de los avances que se consigan en materia de desarrollo regional. (…) Debe insistirse en la necesidad de crear polos de desarrollo regional…Desde esta perspectiva, el problema no es determinar el nivel óptimo de esfuerzo fiscal, o el mejor tipo de transferencia, sino la manera como la ubicación regional de las empresas estimula la consolidación de círculos virtuosos de crecimiento[799].

Las transferencias intergubernamentales o participaciones, denominación asumida a partir de la Reforma Constitucional del 1991, tienen, conforme lo reitera la Contraloría General de la República[800], tres objetivos fundamentales

798. Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000, Ley 819 de 2003.

799. González, Jorge Iván. "Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial". En: *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial. Op. cit.* , p. 21.

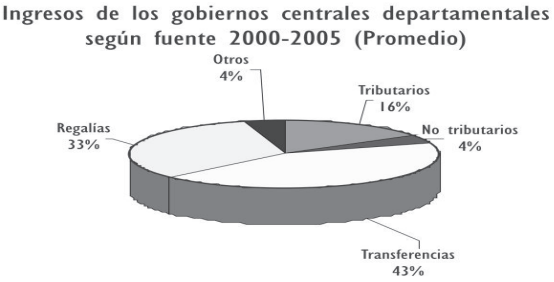
800. Contraloría General de la República. Evaluación de las transferencias intergubernamentales 1994-2005. Informe social 2006. *Op. cit.* El informe de la Contraloría incluye dentro del concepto de transferencias: "el actual Sistema General de Participaciones (SGP), los pagos a pensiones y otras transferencias. En este último renglón se identifica, además de los pagos respectivos a las transferencias al sector financiero o la capitalización de la banca pública, los costos de la ley de vivienda y la liquidación de la Caja Agraria. A pesar de que el peso del renglón de otras transferencias, como proporción del PIB no alcanza el 3%, tiene una dinámica creciente, en la cual los pagos respectivos pasan de 1,6% del PIB en 1994 y actualmente se sitúan alrededor

para el desarrollo de la descentralización. El primero, referido a disminuir o atenuar los desequilibrios fiscales verticales entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales; el segundo, orientado a disminuir los desequilibrios entre el mismo nivel de unidades de gobierno, tales como ingresos tributarios y gastos presupuestales *per cápita*; y, el tercero, como instrumento de financiación de la política social, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a los mismos bienes y servicios sociales en todo el territorio nacional.

Así, el Sistema General de Participaciones constituye la fuente primordial de recursos para el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley. La inversión de la dependencia y la construcción de una cultura de generación de ingreso propio deben desarrollarse de forma lenta y pausada, sin menoscabar el grado de participación y dependencia que tienen las entidades territoriales sobre aquellas.

El tema del desbalance y la inequidad en la relación recursos y competencias es un tema recurrente que enfrentan los procesos de descentralización de la Región Andina. Si bien se trata de procesos relativamente recientes y con resultados heterogéneos, países como Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia se han caracterizado por reducir el tema de la descentralización únicamente al régimen de las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Si bien el Sistema de Transferencias es fundamental para el desarrollo de los cometidos constitucionales, también lo es el tema tributario, que en Colombia llama a gritos a una reforma estructural, que propicie la superación de la dependencia de las transferencias, y "especialmente la adopción de mecanismos de compensación y redistribución de la riqueza para superar las profundas inequidades regionales"[801].

Figura No 2



Fuente: Meisel Roca Adolfo
Retos de las finanzas departamentales. CEER – Banco de la República

de 2,4%. Un comportamiento similar presentan los pagos de las pensiones, que han crecido progresivamente y constituyen el 4,7% del PIB en 2005, en tanto que representaban el 1,2% en 1994; sin embargo, a partir de 2001, el pago a pensiones sigue presentando una tendencia creciente mientras que las TI y otras transferencias se estabilizan". Ibíd., p. 29.

801. Mendoza Saavedra, Martha Rocío. La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo regional. Bogotá: Programa CAPACIDES. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWent para los países andinos., Informe elaborado en el año 2008.

Tabla No 13

Composición ingresos departamentales. Vigencia 2007					
Departamento	Ingresos por transferencias	Ingresos tributarios	Ingresos de capital	Ingresos no tributarios	Desembolsos
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	62%	32%	2%	4%	
Córdoba	55%	15%	29%	1%	
Casanare	11%	4%	85%	0%	0%
Boyacá	36%	17%	43%	4%	0%
Atlántico	29%	35%	30%	6%	0%
Antioquia	40%	37%	21%	2%	0%
Santander	33%	26%	39%	2%	0%
Valle	50%	32%	18%	0%	0%
Sucre	61%	15%	22%	2%	
Putumayo	49%	4%	47%		
Risaralda	34%	22%	30%	5%	9%
Huila	26%	12%	58%	1%	3%
Guajira	37%	7%	47%	1%	8%
Magdalena	77%	16%	7%	0%	0%
Cesar	34%	11%	53%	2%	0%
Nariño	58%	18%	17%	7%	0%
Choco	86%	13%	1%		
Caquetá	65%	12%	23%	0%	
Bolívar	58%	23%	18%	1%	0%
Arauca	11%	1%	85%	1%	0%
Amazonas	81%	2%	17%		
Vaupés	81%	6%	12%	1%	
Tolima	35%	14%	49%	2%	0%
Vichada	53%	4%	43%	0.33%	
Quindío	40%	24%	27%	2%	7%
Cundinamarca	23%	27%	20%	17%	13%
Guaviare	70%	10%	18%	2%	
Guainía	70%	5%	23%	0%	
Cauca	68%	13%	19%		
Caldas	45%	20%	34%	1%	
Meta	14%	10%	75%	1%	
Norte de Santander	54%	24%	8%	1%	13%

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del Informe Viabilidad Fiscal de los departamentos. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Tabla No. 14

Composición de los Ingresos Totales por Categorías Departamentales. 2008

Categoría Departamento	Recursos Propios		Transferencias y Regalías		Demás Ingresos Sin Crédito	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Especial	44%	45%	38%	38%	20%	17%
Primera	26%	25%	47%	59%	27%	16%
Segunda	25%	25%	58%	61%	17%	14%
Tercera	15%	13%	62%	68%	22%	19%
Cuarta	10%	10%	64%	73%	26%	17%
Total Sin Crédito	27%	26%	51%	57%	22%	17%

Fuente: Informe de Viabilidad Fiscal de los Departamentos año 2008, DNP

Es evidente que una de las claves fundamentales para lograr la verdadera descentralización y la consolidación de la autonomía local "es la capacidad de generar ingresos propios"[802], es decir, superar la dependencia de las transferencias intergubernamentales. Sin embargo, dicho propósito es apenas una de las tareas por construir en la incipiente descentralización colombiana, que todavía se enfrenta a las secuelas centralistas, que han dejado a unas entidades arraigadas al paternalismo central, carentes en su mayoría de la infraestructura socio-económica apropiada para invertir el proceso, y por otra, un Estado centro que no desea desligarse de competencias ni de recursos.

Tabla No. 15

Agregado de Ingresos Departamentales de Recaudo Propio 2008
Valores en millones de pesos

Concepto	2007	% PIB	2008	%PIB	Variación Real 2008 /2007	Contribución al Crecimiento	% del Total 2007	% del Total 2008
Tributarios	4.192.835	0,9%	4.082.168	0,9%	-2,6%	48%	83%	85%
Vehículos Automotores	343.945	0,1%	307.968	0,1%	-10%	16%	7%	6%
Registro y Anotación	478.053	0,1%	480.124	0,1%	0%	-1%	9%	10%
Licores	898.388	0,2%	938.926	0,2%	5%	-18%	18%	19%
Cerveza	1.296.172	0,3%	1.268.056	0,3%	-2%	12%	26%	26%
Cigarrillos y Tabaco	355.328	0,1%	333.170	0,1%	-6%	10%	7%	7%
Sobretasa Gasolina	298.034	0,1%	284.989	0,1%	-4%	6%	6%	6%
Estampillas	452.930	0,1%	417.040	0,1%	-8%	16%	9%	9%

802. Becker, Alejandro, Castro, Sandra y Cárdenas, Miguel Eduardo. *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá, D.C.: GTZ – FESCOL, 2004, p. 10.

Otros impuestos	69.984	0,0%	51.895	0,0%	-26%	8%	1%	1%
No Tributarios	853.122	0,2%	733.456	0,2%	-14,0%	52%	17%	15%
Tasas, Multas, Arrendamientos	93.428	0,0%	95.827	0,0%	3%	-1%	2%	2%
Otros no tributarios	759.694	0,2%	637.629	0,1%	-16%	53%	15%	13%
Total Ingresos de Recaudo Propio	5.045.957	1,1%	4.815.624	1,0%	-4,6%	100%	100%	100%

Fuente: Informe de Viabilidad Fiscal de los Departamentos año 2008, DNP.

Las transferencias intergubernamentales han sido satanizadas por los gurús de la economía oficial y la hacienda pública colombiana; se les culpa de la pereza fiscal y de ser el objeto, por excelencia, de corrupción y despilfarro. Muy a pesar de estas posiciones, aquellas han contribuido, en este proceso reciente y complejo no mayor a veinte años de descentralización, a superar parte de las inequidades e injusticia que caracteriza el modelo de desarrollo colombiano.

Tabla No. 16

Ingresos Totales Gobiernos Centrales Departamentales
(Valores en millones de pesos)

Concepto	**2007**	**2008**	**Crecimiento Real 2008/2007**	**Contribución al Crecimiento**	**% del Total 2007**	**% del Total 2008**
Ingresos Corrientes	12.750.836	12.652.210	-0,8%	20,2%	67,0%	68,2%
Tributarios	4.192.835	4.082.168	-2,6%	22,7%	22,0%	22,0%
No Tributarios	853.124	733.456	-14,0%	24,5%	4,5%	4,0%
Ingresos por Transferencias	7.704.877	7.836.586	1,7%	-27,0%	40,5%	42,3%
Ingresos de Capital	5.786.422	5.701.168	-1,5%	17,5%	30,4%	30,7%
Fondo Nacional de Regalías	236.858	217.765	-8,1%	3,9%	1,2%	1,2%
Regalías	1.756.420	2.639.254	50,3%	-180,9%	9,2%	14,2%
FAEP	5.414	10.596	95,7%	-1,1%	0,0%	0,1%
Rendimientos Financieros	256.893	333.207	29,7%	-15,6%	1,3%	1,8%
Excedentes Financieros	58.490	50.890	-13,0%	1,6%	0,3%	0,3%
Recursos del Balance	3.441.776	2.302.302	-33,1%	233,5%	18,1%	12,4%
Donaciones y Aprovechamientos	30.572	147.154	381,3%	-23,9%	0,2%	0,8%
Recursos del Crédito	496.652	192.632	-61,2%	62,3%	2,6%	1,0%
Ingresos Totales	19.033.910	18.546.010	-2,6%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Informe de Viabilidad Fiscal de los Departamentos año 2008, DNP

El informe de la Contraloría del año 2006, corrobora la anterior afirmación al resaltar los efectos incipientes pero positivos que las transferencias intergubernamentales han tenido sobre el desarrollo social de los habitantes en todo el territorio nacional[803]; muy a pesar de estar destinadas en más de un 85 % a la atención de sectores sociales y de que solamente menos de un 15% puede destinarse a libre inversión, "el país ha avanzado lentamente hacia resultados sociales más altos y homogéneos en todo el territorio nacional, lo que equivale a una progresiva, aunque no contundente, corrección de las desigualdades existentes entre las regiones el país"[804].

La misma entidad a partir de los cálculos de la Misión para la Pobreza elaborados para el año 2004, señala que en 17 de los 32 departamentos se aprecia un indicador de pobreza por encima del total nacional que alcanzó el 52,7%. Señala a Choco, Boyacá y Córdoba como los departamentos más vulnerables en donde la población por debajo de la línea de pobreza alcanzó estándares mayores al 70%. Igualmente, añade que al observar el indicador de indigencia, estos tres departamentos registran también los peores niveles (39,3%, 40% y 33,6%, respectivamente) y corresponden al doble del total nacional, que para esta vigencia fue del 17,4%[805].

Cifras que denotan la importancia de distribuir el ingreso desde la perspectiva regional, aunque aquél poco o nada pueda hacer aún frente a la inversión e impulso del desarrollo social, compromiso señalado para las entidades territoriales por la Asamblea Nacional Constituyente.

Veinte años de descentralización en Colombia son insuficientes para pretender autonomía fiscal o autarquía por parte de las entidades territoriales. Aquellas dependen en alto porcentaje del sistema de transferencias hasta que se creen de manera pausada y lenta las condiciones para el desarrollo real del principio de autonomía y la generación de recursos propios. El proceso no se genera de la noche a la mañana; trescientos años de centralismo colonial y doscientos años de centralismo –con leves excepciones– bajo la égida del republicanismo han generado un proceso de dependencia y cultura paternal que pretende el Estado actual romper intempestivamente en aras de la macro economía, el déficit fiscal, la crisis económica y las presiones de la banca internacional.

803. Contraloría General de la República. Evaluación de las transferencias intergubernamentales 1994-2005. Informe social 2006. *Op. cit.*, p. 61.

804. Ibíd., p. 41.

805. Ibíd., p. 35 y 36.

Capítulo 4

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

> *Ante el ocaso del modelo westfaliano, preguntémonos ¿quiénes son los actores que disponen hoy sobre la distribución del espacio planetario? Ya no son los papas ni los reyes soberanos, ni tampoco por sí mismos los dictadores o presidentes actuales. Este papel está pasando o ha pasado parcialmente a otro grupo de dirigentes conformado por grandes empresarios capitalistas y comunicadores apoyados por una elite tecno-científica, todos articulados desde y por el mundo occidental (euronorteamericano) dominante.*
>
> Orlando Fals Borda[806].

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

4.1. ¿Cómo siguen las apuestas territoriales?

> Imaginemos cómo deseamos que sea Colombia al cabo de una o dos décadas. Invito a que esta Asamblea se convierta en una especie de "máquina del tiempo" para trasladarnos mentalmente a ese futuro. Con este fin tendríamos que soltar algunos lastres, por lo menos dos: la creencia de que los actuales límites departamentales y municipales deben ser eternos; y otra carga emotiva más pesada, cual es la identificación personal con los actuales departamentos vistos como intocables, sin tomar en cuenta las necesidades específicas de la gente en las comunidades que los constituyen[807].

Después de veinte años, ni lo uno ni lo otro. Pervive la creencia de unos límites territoriales intocables y eternos. La propuesta de regionalización presentada por la Comisión Orgánica de Ordenamiento Territorial[808] ha quedado en el olvido y también es un hecho notorio el hundimiento de la Región como Entidad Territorial, en la Nueva LOOT/ o Ley 1454 de 2011; así como las políticas recentralizadoras que han caracterizado a los últimos gobiernos.

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

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

808. Fals Borda, Orlando. "Prefigurando el Territorio Nacional". En: *Boletín de Ordenamiento Territorial. Misión Cumplida. Fin del mandato constitucional de la COT 1991 – 1994.* (No 9 – diciembre de 1994). p. 2 y ss.

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

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

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

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

4.1.1. Pervive la defensa del Estado autonómico o regional para Colombia[809]

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

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

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

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

> Las regiones deberán tener la capacidad y autonomía suficientes para la administración de sus intereses, adoptar y ejecutar su presupuesto, establecer su propio régimen impositivo, administrar autónomamente todos los recursos, tanto los propios como los cedidos, o aquellos que a cualquier título les transfieran otras autoridades o entidades; gobernarse por sus propias autoridades; establecer las normas de policía y urbanísticas de carácter general necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones; ejercer las competencias que la Constitución les autorice y todas aquellas que periódicamente y previa negociación les traslade la Nación de acuerdo con sus capacidades y con el apoyo presupuestal de ésta[812].

Estatutos políticos regionales, asamblea regional y elección popular del gobernador regional, servicios públicos bajo el control de órganos públicos regionales con amplia participación directa de los usuarios, participación ciudadana directa en materia de control, inversión pública prioritaria para la atención de las necesidades de la población desfavorecida, miembros de corporaciones públicas con carácter de servidores cívicos y sin contraprestación salarial ni de honorarios, supresión de provincias y fortalecimiento de áreas metropolitanas y asociación de municipios, constituyen parte de las propuestas de organización del nivel intermedio de gobierno, dentro del modelo de Estado regional que plantea el doctrinante[813].

---

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

811. Ibid., 261.

812. Ibíd. p. 262.

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

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

> No veo que el sistema centralista unitario le dé soluciones reales al país; me parece que tenemos que entrar a hacer un gran debate para reconsiderar la distribución del poder sobre el territorio y crear unos mecanismos de mayor autonomía con capacidad de recursos en muchas entidades locales. No sé sí se puedan llamar departamentos o darles otra denominación, o si van a corresponder con la misma división territorial actual, pero mucha de esa gente que está en el monte, que está rebelde contra el Estado, seguramente se incorporaría dentro de un proceso que implique una sana distribución del poder sobre el territorio y que tenga la capacidad de administrar esos territorios y de tomar decisiones[814].

Los defensores del modelo regional o autonómico utilizan diversos argumentos: algunos de carácter geográfico, otros sociológicos e incluso, políticos, destinados al desarrollo de un mayor proceso de descentralización. Trujillo Muñoz[815], por ejemplo, considera que la propuesta autonómica es fundamental para la reconstrucción democrática, el reencuentro con la legitimidad del Estado y el proceso de reconciliación. Para ello propone:

> Procedimientos jurídicos que garanticen su viabilidad democrática. Como está dicho, transformando el municipio se construirá la provincia y, a partir de ésta, o directamente de aquéllos, según la voluntad local, la región como entidad territorial autónoma, cuyo estatuto, una vez adoptado por su cámara legislativa, sería estudiado y aprobado por el Congreso Nacional para mantener la unidad política del Estado y sin perjuicio del control constitucional[816].

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

> No digo que regional, porque regional podría ser definido desde arriba, desde la Constitución, desde los ámbitos técnicos; desde arriba se puede decir cuáles son las regiones y yo creo que eso no es lo conveniente; lo conveniente es lo eminentemente autonómico, en donde se municipalice el país y luego desde los municipios se construyan las regiones, de abajo hacia arriba; y las regiones se integren dentro del ámbito de la unidad política nacional, en un Estado con autonomía territorial[817].

---

814. Entrevista con Jaime Orlando Santofimio. Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III (España) y reconocido doctrinante y consultor en Derecho Administrativo. Febrero de 2008.

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

816. Trujillo Muñoz, Augusto. *Democracia y Territorio*. *Op. cit.*, p. 222.

817. Entrevista con Augusto Trujillo Muñoz. Profesor de varias universidades colombianas y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Editor de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Octubre de 2007.

Posición en la que ha insistido SANDRA MORELLI, la cual considera que Colombia va en contravía de los modelos regionales y federales mundiales. En su criterio, perviven las lógicas centralistas de la Constitución de 1886, a tal punto, que quedan sin piso los principios de autonomía y descentralización preceptuados por la Constitución Política de 1991[818]. Escribe al respecto: "Abandonemos la presunción de que las entidades territoriales son menores de edad, dignas de control, de tutela; concedámosles el espacio de autonomía que les corresponde, para que puedan madurar, aprender sus propias reglas de racionalidad y, así, contribuir de manera decisiva al desarrollo conjunto del Estado colombiano"[819].

Desde una mirada comparada, Girón Reguera reitera en varios de sus escritos la necesaria reestructuración territorial de Colombia. Así, propone el "regionalismo cooperativo"[820]. Un modelo que debe surgir de la revisión de la anquilosada estructura constitucional colombiana, ajena aún a los retos que le corresponden por ser una Nación con una gran diversidad geográfica y socio-cultural y con una fuerte presencia de minorías étnicas y lingüísticas. Girón Reguera propone el reforzamiento del departamento mediante la transferencia de un mayor número de competencias, así como de los medios materiales, personales y financieros para que sus competencias estén en armonía con los recursos disponibles. Una vez fortalecidos dichos departamentos tendría cabida el establecimiento de la región como nivel intermedio de gobierno, una región construida de cara al mapa geográfico, económico, social y cultural, dotada de mayor margen de decisión. Es decir, propone un modelo territorial desarrollado dentro de un modelo regional[821] de carácter cooperativo[822].

---

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

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

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

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

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

Estado regional o Estado federal, también hacen parte de las opciones planteadas por Jaime Castro. Una región como entidad territorial autónoma, con participación en el ejercicio de funciones constituyentes, legislativas y reglamentarias, la promoción del crecimiento económico, la protección y conservación de los recursos naturales, el impulso del desarrollo local, la expedición de normas de policía, la recepción de atribuciones nacionales por vía de delegación y la promoción de grandes proyectos, exceptuando las atribuciones de ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, las cuales deben recaer, principalmente, en la entidad local[823].

Otros autores se hacen eco de los vientos globalizadores y del impacto de este fenómeno en la estructura del Estado nación y por ende de sus entidades territoriales. Así, por ejemplo, Katime Orcasita y Sierra Cadena[824], insisten en que dentro del nuevo escenario mundial surge un nuevo paradigma y, con éste, la región como "cuasi-estado" y "cuasi-empresa". Un enfoque que supera la "propuesta constitucional y teórica tradicional que en materia de regionalización se inscribe en el Estado nación unitario"[825]. Ante los procesos de integración y las áreas de libre comercio, proponen como tesis central la desaparición del Estado nación y el surgimiento del Estado región. Así, la región asume el carácter de cuasi-estado, muy a tono con la globalización y la fase capitalista actual[826].

Desde la sociología, Fabio E. Velásquez, reitera la propuesta de construcción de Estado regional presentada por Orlando Fals Borda. Eso sí, considera que dicha viabilidad es compleja bajo la racionalidad centralista y de convergencia de intereses que rodean la figura departamental. Se trata de un modelo interesante de reconstrucción del mapa político con cierto nivel de autonomía, pero con entidades capaces de guardar una articulación nacional. Fabio Velásquez propone una hibridez territorial para Colombia, un reencuentro entre el federalismo y las autonomías españolas[827]. En otras palabras:

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

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

824. Katime Orcasita, Abraham A. y Sierra Cadena, Grenfieth de Jesús. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. *Op. cit.*

825. Ibíd. p. 176.

826. Ibíd. p. 50.

827. Entrevista con Fabio E. Velásquez. Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle (Cali-Colombia). Sociólogo. Agosto de 2007.

geoambiental, por orígenes culturales, etc., y lógicas económicas: zona cafetera, industrial, minera[828].

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

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

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

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

828. Ibíd.

829. Ibíd.

830. Ibíd.

831. Navas Patrón, Álvaro. "El proceso departamental en Colombia". En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 407.

partir de 1821, los costeños empezamos a tener un sentimiento de pertenecer a una región diferente de otras regiones del país; incluso muchos han llegado a afirmar, y creo que en esto no les falta razón, que quizá la única región en Colombia es la región costeña"[832]. ¿Regionalismo o nacionalismo incipiente?[833] Pregunta en proceso de respuesta.

Superada la etapa meramente emotiva de construcción de la región por la mera identidad musical y cultural, el Caribe incursiona en reflexiones económicas, sociológicas y geográficas, sobre las debilidades y fortalezas para efectos de su creación y consolidación. Diversas tendencias se observan en sus académicos, desde los que hablan de integración al Estado-nación[834], para efectos de su fortalecimiento, hasta los que impulsan la autonomía y la creación inmediata del Estado regional o autonómico[835].

Álvaro Lastra, desde esta perspectiva apunta que el modelo regional es el modelo pertinente para Colombia:

> Es el modelo que más se ajusta a la realidad del país. Este modelo aporta a la paz en la medida en que las autoridades regionales, que son las que más conocen las necesidades locales, con competencias y recursos, puedan atenderlas oportunamente y superar los desequilibrios en materia de salud, educación, vivienda, etc., que "justifican" el camino de la violencia. También aporta a la unidad nacional en la medida en que neutraliza posibles gritos de separatismo agenciados por la asfixia centralista. Y contribuye a la organización y eficiencia de la administración pública, por cuanto, permite la optimización de los recursos. Además, responde a una exigencia antropológica y cultural de unas regiones que tienen personalidad definida[836].

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

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

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

834. Ibíd. p 7 – 16.

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

836. Entrevista con Álvaro Lastra. Profesor de la Universidad del Atlántico. Doctorado en Derecho y experto en ordenamiento territorial y región caribe. Julio de 2008.

primera fase, al igual que el Estado español o italiano que transcurren en una tercera fase de autonomía"[837].

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

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

4.1.2. Colombia ¿federal?

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

Palabras como las de Jorge Rodríguez Arbeláez[839] son reiterativas a la hora de defender otra forma de organización territorial[840]:

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

837. Entrevista con Riascos Gómez. Libardo Orlando. Profesor de la Universidad de Nariño. Doctor en Derecho y experto en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Diciembre de 2007.

838. Entrevista con Germán López. Profesor de la Universidad Sur Colombiana. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional. Noviembre de 2007.

839. Rodríguez Arbeláez, Jorge. "Pasado del federalismo en Antioquia futuro del federalismo en Colombia". En: *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 64.

840. Dicha posición se reitera en la presentación de la propuesta de Constitución Federal para Colombia, elaborada por el Colegio de Altos Estudios de Quirama. Colegio Altos Estudios. Grupo De Estudios Constitucionales Quirama. Anteproyecto Constitución Federal para Colombia. Bogotá: Cámara de Representantes – Congreso de la República, 1999.

justiciero y humanista, ordenador y purificador de las costumbres sociales y políticas que además refleje la esencia del país pluriétnico, pluricultural, y pluriregional[841].

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

El ordenamiento debe responder a la historia y a la cultura local, antes que a sentimientos mezquinos de control electoral; así, el ordenamiento debe ser una política flexible que resuelva los diversos conflictos suscitados en materia de ocupación del espacio y del territorio. Los principios fundamentales del ordenamiento territorial están dados en el pluralismo cultural, humano y ambiental y la necesidad de reconocer la diversidad para lograr la unidad nacional, o desconocerla, para conseguir la fragmentación y la pérdida de territorios[843].

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

841. Rodríguez Arbeláez, Jorge. "Pasado del federalismo en Antioquia futuro del federalismo en Colombia". *Op. cit.*, p. 65.

842. Fals Borda, Orlando. "Postulados del federalismo regional en Colombia". En: *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 74.

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

844. Villar Borda, Luis. "Presentación". En: *Colombia regional alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer – Stiftung, 2005. p. 10.

845. Ibíd., p. 10.

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

Por una parte, de espíritu federal[847], pero, por otra, consciente de las limitaciones que presenta dicho modelo en una cultura paternalista y centralista como la colombiana. Ante la pregunta ¿prefiere un Estado regional, unitario o federal para Colombia?, contestó:

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

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

> Porque se copiaron instituciones de los Estados Unidos; se copiaron acá, pero a la hora de aplicarlas, las realidades eran unas realidades feudales, no eran unas realidades capitalistas y empresariales como lo eran en los Estados Unidos[849].

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

---

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

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

848. Entrevista con Luis Villar Borda. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Jurista y eminente profesor de Filosofía del Derecho y Ex Director del Departamento de Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia. 14 de febrero de 2008.

849. Ibíd.

850. Borja, Miguel. "Federalismo, Región y Estado Unitario". En: Estupiñán Achury, Liliana y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias.* Bogotá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004. p. 197.

hacia el centro, de las veredas y parroquias hacia la provincia, de la provincia hacia la región y de la región hacia la comunidad imaginada de la Nación"[851].

Un ordenamiento territorial construido de abajo hacia arriba, muy en contra de la imposición centralista, unitaria y autoritaria. La segunda República, según Miguel Borja, será un Estado popular desarrollado bajo los pilares básicos de la región y la provincia. La soberanía y la autonomía territorial deben quedar en manos de las regiones, es decir, organizar a Colombia como una Federación de Estado regionales.

> En Consecuencia, en Colombia es urgente reconstruir las regionalidades con un estatuto de autonomía plena, con derecho a constituirse como Estados federales, a organizar los poderes públicos en el ámbito local, determinar la estructura de la gestión pública regional, ejercer funciones legislativas y con facultades para establecer sistemas tributarios y las otras competencias de las formas socialistas modernas[852].

Una idea complementada por Miguel Malagón, cuando afirma que parte de las soluciones al caos territorial están dadas por la implementación del modelo federal. Para Miguel Malagón: "Colombia es un país diverso, no veo una homogeneidad entre una persona de la Guajira y un pastuso, o entre una persona de Arauca y otra del Chocó. Creo que las identidades culturales y sociológicas son las que marcan la pauta de crear los Estados federales"[853]. Asimismo, Darío Restrepo[854], quien afirma retomar los planteamientos federales de Jaime Castro y de Rodrigo Rivera[855]. Según Darío Restrepo, se trata de pensar y actuar el desarrollo nacional y las vinculaciones a mercados

851. Ibíd., p. 199.

852. Ibíd., p. 200.

853. Entrevista con Miguel Alejandro Malagón. Profesor de la Universidad de los Andes y de la Universidad del Rosario. Doctorado en Ciencia Política. Octubre de 2007.

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

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

externos a partir de la promoción del conjunto de sus territorios. "En particular, parecen imprescindibles pasos hacia la federación del Estado, entendida como aquella que logre un mayor equilibrio en las relaciones de fuerza entre los territorios: en los órganos representativos, el presupuesto, el desarrollo de las instituciones y de las inversiones"[856]. Es evidente que en Colombia se ha desarrollado la descentralización desde la perspectiva administrativa, fiscal y electoral, proceso que se puede fortalecer con la organización del país bajo un esquema federal[857].

Para cerrar este punto y demostrar los desaires y las polémicas que se generan en torno a una propuesta territorial de tal magnitud, trascribo las respuestas de algunos expertos en el tema territorial. Así, por ejemplo, la contundente invitación de Alberto Mendoza Morales a organizar a Colombia como un Estado regional unitario[858], en tanto considera peligrosa la asunción del modelo federal. Mendoza Morales se pregunta sobre los Estados federales en América Latina: Brasil, México, Argentina y Venezuela, los cuales, en su criterio, son "federalismos ficticios"[859], "porque son tan centralistas como Colombia"[860]. Asimismo, el geógrafo Ángel Massiris también desmitifica las bondades del federalismo en el contexto latinoamericano, al afirmar ¿quién se puede imaginar a Venezuela como un país federal?[861] Y agrega: "creo que el mejor modelo no existe per se"[862]. En la misma perspectiva, encuentro a Carlos Mario Molina, quien señala que Colombia no está preparada aún para las lógicas federales, es decir, para la libertad y la autonomía territorial plena; sin embargo, afirma que éste sería un sistema ideal[863].

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

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

857. Ibíd., p. 96.

858. Entrevista con Alberto Mendoza Maldonado. Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia. Octubre de 2007.

859. Ibíd.

860. Ibíd.

861. Entrevista con Angél Massiris Cabeza. Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Marzo de 2008.

862. Ibíd.

863. Entrevista con Carlos Mario Molina. Profesor de la Universidad de Medellín. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional. Octubre de 2007.

864. Entrevista con Carlos Moreno Ospina. Profesor de la ESAP y experto en descentralización territorial. Octubre de 2007.

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

Concepciones de izquierda y de derecha convergen en señalar que la salida territorial no está dada en la implementación de un modelo federal para Colombia. Por ejemplo, Jorge Robledo, insiste en señalar que el problema no es de modelo territorial sino de modelo de desarrollo. Por su parte, expertos en geografía como Ángel Massiris Cabeza[866] y Alberto Mendoza Morales[867], ven al federalismo latinoamericano en crisis; luego invitan a la reconstrucción del mapa territorial colombiano y al impulso de una regionalización que bien puede estar dada en el mismo Estado unitario o incluso en un modelo de Estado regional.

4.1.3. Un considerable sector en defensa del Estado unitario legado por el constituyente de 1991

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

Por ejemplo, Luis Ignacio Betancur, señala de forma categórica que se queda "con el modelo unitario"[868]. Asimismo, Alejandro Becker[869], quien afirma que "todo se puede hacer en el estado seudo-unitario que planteó la Constitución del 1991. España lo empezó a hacer. Esto no es un tema de Constitución y artículo primero, éste es un tema de país, de pensar que hay que tomar decisiones para

865. Entrevista con Jorge Robledo. Senador e integrante del Polo Democrático. Marzo de 2008.

866. Entrevista con Angél Massiris Cabeza. Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Marzo de 2008.

867. Entrevista con Alberto Mendoza Maldonado. Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia. Octubre de 2007.

868. Entrevista con Luis Ignacio Betancur. Profesor de la Universidad del Rosario. Experto en régimen territorial. Septiembre de 2008.

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

conservar el futuro de la generación colombiana"[870]. Pero, sin duda, Luis Javier Moreno[871] es el más radical en la respuesta: "No me gusta ni el modelo regional ni el modelo federal, no me gustaría ninguno de los dos. No me gustarían porque ninguno de los dos corresponde a lo que somos, ni a lo que hemos sido. El fracaso histórico del modelo federal en el siglo XIX, que nos llevó a guerrear entre nosotros, marcó profundamente nuestra tradición republicana"[872].

También defiende el modelo territorial unitario de 1991 el constituyente Gustavo Zafra Roldán[873], cuando asevera que "el Estado unitario es la mejor forma territorial para asumir el reto de una sociedad globalizada"[874], o, Rafael Ballén[875], al manifestar que Colombia se debe mantener como Estado unitario otorgando a las provincias un amplio grado de descentralización, incluso política. Dicha idea, bajo el presupuesto de que el Estado nación unitario es el único que puede enfrentar a las grandes transnacionales que se apoderan del mundo, de los Estados y de sus recursos, además de agregar que el Estado federal está en crisis; "aún el más poderoso de la Tierra, que en principio logró una adecuada distribución de competencias y jurisdicciones, hoy atraviesa una política de centralización porque los Estados federados no son capaces de resolver todos sus problemas, como infraestructura física e infraestructura social"[876].

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

870. Entrevista con Alejandro Becker Rojas. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Experto en descentralización territorial. Abril de 2008.

871. Entrevista con Luis Javier Moreno Ortíz. Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Derecho. Octubre de 2007.

872. Ibíd.

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

874. "Colombia decidió como forma de Estado un Estado Unitario con un grado, digamos, de autonomía relativa de sus entes territoriales; no debe haber más de tres niveles de gobierno porque cualquier otro nivel de gobierno que se introduzca termina en más burocracia, más tributación y más regulaciones normativas, y eso en el mundo de un sistema globalizado es como andar en silla de ruedas, es establecerle al modelo de forma de Estado una especie de lastre, de ancla que impide que una sociedad se incorpore con toda su potencialidad a los procesos de globalización; globalización para bien o para mal, porque la globalización es un hecho que a uno le gusta o no le gusta, pero pues allí estamos; entonces si se crea otro nivel de gobierno en un Estado unitario, lo que se hace es hacer un Estado mucho más lento, más perezoso en sus decisiones, con más tramitología, con más limitaciones a la libertad del individuo, con más limitaciones a la libertad económica y, voy a decirlo francamente, con más posibilidades de procesos de corrupción". Entrevista con Gustavo Zafra Roldan. Constituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial. Febrero de 2008.

875. Entrevista con Rafael Ballén. Profesor de la Universidad Libre. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional y Administrativo. Junio de 2006.

876. Ibíd.

877. Entrevista con Oswaldo Aharon Porras. Economista. Especialista en Gestión del Desarrollo Regional ILPES – NACIONES UNIDAS. Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. Marzo de 2008.

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

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

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

Pero, sin duda, en el documento titulado "¿Por qué primero el departamento?"[881], encuentro el tercer manifiesto de este análisis; si bien el nombre corresponde al respaldo del nivel intermedio de gobierno actual, también sus postulados se circunscriben al modelo territorial unitario plasmado en la Constitución Política de 1991[882]. En dicho documento se afirma que las expresiones de región[883] y provincia, no son más que espejismos creados por

878. Entrevista con Augusto Hernández Becerra. Profesor Universidad Externado de Colombia y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Consejero de Estado. Marzo de 2008.

879. Ibíd.

880. Mendoza Morales, Alberto. "Ordenamiento Territorial en Colombia". En: Estupiñán Achury, Liliana y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias.* Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Libre, 2004. p. 448.

881. Restrepo Salazar, Juan Camilo, Caicedo Ferrer Juan Martín, Yepes Arcila, Hernando, Zafra Roldan, Gustavo, Arias Carrizosa, José Manuel, Vidal Perdomo, Jaime, Moncayo Jimenez, Edgar, Hernández Becerra, Augusto, Gaitan Mahecha, Bernardo y Ibañez Najar, Jorge Enrique. Por qué primero el departamento. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2002.

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

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

la Asamblea Nacional Constituyente; en general, entidades ajenas a la tradición territorial del siglo XX en Colombia. La creación de la región, con la muerte de los departamentos o la superposición de varios niveles intermedios, complejiza y enreda aún más la construcción del Estado colombiano. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 no estuvo interesada en cambiar la forma de Estado, razón por la cual, optó por mantener al Estado unitario, eso sí, levemente descentralizado. Así, la propuesta constitucional de 1991, abrió el camino para la creación de nuevas entidades administrativas que gradualmente, con el paso del tiempo, fueran adquiriendo la experiencia, madurez y envergadura necesaria para su posterior transformación en unidades político-administrativas, caso concreto, la figura de la región[884].

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

Diez años de disquisiciones intelectuales y de fracasos de la LOOT, llevaron a la creación de este manifiesto (2002) que le apostó a la entidad tradicional y que, en mi criterio, ha marcado las políticas territoriales de la última década. Un afirmación que se corrobora a partir del análisis de los planes de desarrollo, el documento visión Colombia 2019, e incluso la última propuesta de Código de Régimen Departamental[885].

4.2. ¿Departamentos o regiones? ¿Hacia donde se dirige el debate?

Se observa un consenso académico y político sobre la necesaria existencia de un nivel intermedio de gobierno para Colombia: llámese región, estado, provincia, departamento o asociación de entidades territoriales[886]. "En un país de la extensión que tiene Colombia, el nivel intermedio de gobierno es necesario,

un esquema, una especie de rompecabezas donde uno va cifrando fichas poco a poco, y se va construyendo poco a poco en la medida en que se vayan generando las necesidades para crearlas. Montarle las regiones es sobreponer una burocracia la cual no creeríamos que somos capaces de soportar". Entrevista con Martía Teresa Forero De Saade. Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos. Noviembre de 2007.

884. Restrepo Salazar, Juan Camilo y otros. *Op. cit.*, p. 6.

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

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

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

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

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

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

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

4.2.1. Debates ideológicos

La supresión de la figura departamental o su transformación en una entidad meramente administrativa, son algunas de las propuestas de sus contradictores. Carlos Moreno Ospina propone acabar el departamento y transformarlo en una división administrativa del Estado[888]. En el mismo sentido, la respuesta de Libardo Orlando Riascos[889], quien afirma que sí el departamento desaparece,

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

887. Entrevista con Angél Massiris Cabeza. Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Marzo de 2008.

888. Entrevista con Carlos Moreno Ospina. Profesor de la ESAP y experto en descentralización territorial. Octubre de 2007.

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

"casi nada se perdería en el ensamble de la Nación"[890]. Idea reiterada Luis Javier Moreno, quien insiste en la eliminación del departamento y a cambio propone concentrar todo en el municipio[891].

En el mismo sentido, Ricardo Zuluaga, cuando afirma: "creo que jugar con la hipótesis de la supresión de los departamentos no resulta tan desatinada; bastaría para ello reforzar las actuales competencias municipales y maximizar mecanismos de cooperación local como las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios" o, Augusto Trujillo, cuando reitera que la institución "se debe suprimir como tal, pero por supuesto, crear una entidad distinta, incluso podrían ser las dos de que habla la Constitución como entidades hipotéticas: la provincia y la región, eso sí, diferentes de las concebidas por el texto constitucional de 1991"[892]. En la misma línea está Rafael Ballén, quien supone que el nivel intermedio de gobierno puede cifrarse en las provincias; en todo caso descarta al "departamento por inocuo"[893], una entidad que puede mantenerse como expresión cultural, pero no como expresión territorial y política[894].

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

algunas regiones de Colombia añoran. V. gr., en Nariño -los municipios que conformaban la "ex-provincia de Obando"". Entrevista con Riascos Gómez. Libardo Orlando. Profesor de la Universidad de Nariño. Doctor en Derecho y experto en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Diciembre de 2007.

890. Entrevista con Luis Javier Moreno Ortíz. Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Derecho. Octubre de 2007.

891. Entrevista con Ricardo Zuluaga. Profesor de la Universidad Javeriana de Cali. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional. Octubre de 2007.

892. Entrevista con Augusto Trujillo Muñoz. Profesor de varias universidades colombianas y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Editor de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Octubre de 2007.

893. Entrevista con Rafael Ballén. Profesor de la Universidad Libre. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional y Administrativo. Junio de 2006.

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

apriorismo positivista; una región se reconoce a posteriori según criterio propio del naturalismo humanista"[895].

También Miguel Borja se une a esta tendencia; para éste, el departamento constituye el mayor esfuerzo por imponer unas instituciones políticas extrañas a la realidad socioeconómica y geográfica del país. Sus límites territoriales se trazaron de forma arbitraria y con la mira de colmar simples aspiraciones burocráticas y políticas del bipartidismo[896]. Igual postura es la de Miguel Malagón quien lo percibe como una institución ajena a la realidad histórica y social colombiana; por ello, afirma: "Sí, prefiero la supresión de los departamentos porque sostengo que los departamentos son una figura o una entidad territorial que copiamos de Francia sin entender la realidad político-sociológica del país"[897].

En todo caso, ese nivel intermedio de gobierno, es visto por muchos, tal como lo anota Orlando Fals, como un injerto artificial y obsoleto en el árbol de la Nación que asume la forma caduca de "brontosauros político-administrativos"[898].

Argumentos que conducen a la propuesta de desaparición o supresión, tal como se observa en la siguiente respuesta de Jaime Castro:

> Soy partidario de suprimir los departamentos y crear regiones. Colombia es un país de regiones, de ciudades y de pequeños municipios. Esa es una realidad geográfica, histórica, política, económica y social; hay que expresarla institucionalmente y eso es lo que permite una verdadera descentralización, para no hablar de federalismo. Eso es lo que permite un estado regional como lo es el italiano o el español[899].

También encuentro posturas académicas y políticas en defensa del departamento como nivel intermedio de gobierno. Por ejemplo, Fabio E. Velásquez a pesar de afirmar que la Constitución es una colcha incoherente de retazos, considera que ésta le apuntó bien al tema del nivel intermedio de gobierno[900]; otra cosa es la lenta y caótica realidad del acertijo del ordenamiento territorial en Colombia, o Carlos Mario Molina, quien sostiene que "quien abogue por la supresión de los departamentos en Colombia no conoce su realidad

895. Mendoza Morales, Alberto. *El ordenador*. *Op. cit.* p. 64.

896. Borja, Miguel. "Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia". En: Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional – CEREC, 1998.

897. Entrevista con Miguel Alejandro Malagón. Profesor de la Universidad de los Andes y de la Universidad del Rosario. Doctorado en Ciencia Política. Octubre de 2007.

898. Fals Borda, Orlando. *La insurgencia de las provincias*. *Op. cit.* , p. 30.

899. Entrevista con Jaime Castro. *Constituyente de 1991.* Jurista experto en ordenamiento y descentralización territorial. Octubre de 2007.

900. Entrevista con Fabio E. Velásquez. Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle (Cali-Colombia). Sociólogo y doctorando en Ciencias Políticas. Agosto de 2007.

territorial y estaría desconociendo una historia de casi dos siglos de presencia de esta entidad"[901].

Por supuesto, que la federación de departamentos debe hacer y hace la misma defensa. Para su Secretaria Ejecutiva "los departamentos son absolutamente vigentes no por otra razón legal ni constitucional, sino porque la gente así lo quiere"[902] o como lo reafirma Ana Elisa Niño de Gast (Departamento de Santander), quien afirma que dichas entidades son viables[903], en tanto cuentan con una característica básica: "están en la mente, corazón y vida de todos los colombianos, son parte de la cultura nacional"[904].

Asimismo, hay defensores de la institución en el sector político. El senador de izquierda Jorge Robledo afirma que el nivel intermedio de gobierno es necesario, independientemente del nombre que tenga; en todo caso, "rechaza la idea de pensar que no sirve para nada"[905]; o Héctor Elí Rojas (político liberal), quien considera que "los departamentos deben subsistir, en tanto, son los llamados a realizar funciones de planificación, coordinación y concurrencia"[906]. También la reiteración hecha por el constituyente Gustavo Zafra (político y académico) quien sostiene que "los departamentos tienen más viabilidad como ente intermedio que la provincia o la región, porque tienen una realidad histórica"[907]; o la afirmación del actual gobernador de Cundinamarca Álvaro Cruz quien anota que éstos tienen un arraigo histórico muy grande, y por lo tanto, muy difícil de desarticular[908].

Varias de las afirmaciones anotadas dan cuenta del proceso de institucionalización creado por la figura departamental a lo largo de los últimos cien años.

---

901. Entrevista con Carlos Mario Molina. Profesor de la Universidad de Medellín y de la Universidad del Rosario. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional. Octubre de 2007.

902. Entrevista con María Teresa Forero De Saade. Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos. Noviembre de 2007.

903. Paola Osso también afirma: "Suprimir el departamento como nivel intermedio de gobierno me parecería un error craso. Una reforma en ese sentido no consultaría la realidad social, política y económica del país. La identidad del ciudadano se da respecto de su departamento como nivel intermedio de gobierno". Entrevista con Paola Osso Andrade. Abogada de la Universidad Externado. Autora del libro: ¿Aislamiento o integración? Éxitos y desafíos de las Asociaciones de Municipios en Colombia. Noviembre de 2007.

904. Entrevista con Ana Elisa Niño De Gast. Académica Santandereana. Octubre de 2007.

905. Entrevista con Jorge Robledo. Senador e integrante del Polo Democrático. Marzo de 2008.

906. Entrevista con Hector Elí Rojas. Profesor de la Universidad Libre y político del Partido Liberal colombiano. Noviembre de 2007.

907. Entrevista con Gustavo Zafra Roldan. Constituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial. Febrero de 2008.

908. Entrevista con Álvaro Cruz. Ex gobernador de Cundinamarca. Octubre de 2007.

4.2.2. Causas de la crisis y propuestas

Entre otras, la definición mediocre de su papel por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, de hecho, tal como lo anota Hernández Becerra, quedó "casi sin competencias y muy reducida en sus recursos"[909]. El constituyente primario no tuvo tiempo suficiente para tratar a fondo el tema territorial y en la práctica desarrolló un esquema claramente municipalista, hecho que llevó consigo una debilidad estructural en la definición del modelo territorial[910]. Fragilidad que no ha sido resuelta por el Congreso ante la carencia de la expedición de una LOOT, y cuya más clara evidencia consiste en la ausencia de un estatuto de régimen departamental"[911].

Al factor tiempo también se le achaca parte de los males de la institución y, asimismo, la marcada importancia que tuvieron otros temas que coparon la agenda constitucional. Por ello, Jaime Castro apunta que la Asamblea "no tuvo tiempo para tomar una decisión de fondo en relación con el nivel intermedio o no tuvo el valor para hacerlo o faltó liderazgo de parte del gobierno de la época y terminó tomando una decisión equivocada, que consistió en darle gusto simultáneamente a los partidarios de la provincia, a los partidarios del departamento y a los partidarios de la región"[912]. Idea corroborada por Jaime Orlando Santofimio:

> En mi opinión todo el capítulo del régimen de ordenamiento territorial es un buen proyecto para ser analizado y debatido. Y digo buen proyecto porque desafortunadamente fue de los capítulos de la Constitución que menos se debatió, que menos se logró saber qué era lo que se quería, y entonces cuando se habla del papel de los departamentos como entidades intermedias entre Nación y municipio, son, muchas veces, entidades despersonalizadas[913].

Se observa una desinstitucionalización y una despersonalización de la entidad departamental[914]. Reproducción de la estructura nacional, burocracia y clientelismo, incumplimiento de los propósitos generales, la permanente interrupción de políticas, programas y proyectos, y, por lo tanto, la existencia

---

909. Entrevista con Augusto Hernández Becerra. Profesor Universidad Externado de Colombia y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Consejero de Estado. Marzo de 2008.

910. Entrevista con Manuel Restrepo Medina. Profesor de la Universidad del Rosario. Doctorado en Derecho y Director de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Noviembre de 2007.

911. Ibíd.

912. Entrevista con Jaime Castro. *Constituyente de 1991.* Jurista experto en ordenamiento y descentralización territorial. Octubre de 2007.

Entrevista con Jaime Orlando Santofimio. Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III (España) y reconocido doctrinante y consultor en Derecho Administrativo.

914. Ibíd.

de administraciones coyunturales, además del descomunal ascenso de la corrupción, fortalecida, entre otros factores, por el fenómeno del narcotráfico, se mencionan con detonantes de la crisis.

Pero los males no están dados solamente en la lánguida definición constitucional o en la indefinición legal; también son atribuidos al Congreso y al ejecutivo nacional al recentralizar muchas de las competencias bajo el modelo del Estado comunitario[915] del Presidente Uribe Vélez[916]. Si bien, para muchos la "institución territorial fue fortalecida en la Constitución, la gran ironía es que es la más débil en la práctica, pues ha quedado dentro de una especie de limbo jurídico"[917].

Bajo ese panorama se han planteado tres grandes salidas: la supresión, su transformación en división administrativa o un serio proceso de reestructuración de la entidad territorial.

Descarto el tema de la supresión[918]. Considero inviable dicha propuesta, en tanto, el nivel intermedio de gobierno es fundamental para el desarrollo y el fortalecimiento de la descentralización. Otra cosa es cambiar el nombre[919], con lo cual no se resuelve el problema; la nueva institución hereda los males de la primera. También se habla de su transformación en división meramente administrativa[920], lo cual contradice los principios de descentralización y autonomía y las atribuciones que ellos implican y que son inherentes al proceso territorial que impulsa Colombia desde la década de los años ochenta; por

915. Sobre la institución presidencial, Rodrigo Santofimio Ortiz, afirma: "Una de las causas que ha determinado la crisis de los departamentos en Colombia es el desbordamiento del sistema de gobierno presidencial, además del impacto del conflicto armado que padece Colombia". Entrevista con Rodrigo Santofimio Ortíz. Profesor de la Universidad de Caldas. Septiembre de 2007.

916. Entrevista con Gustavo Zafra Roldan. Constituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial. Febrero de 2008.

917. Entrevista con Gregorio Eljach. Secretario de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. Magíster en Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia. Diciembre de 2007.

918. Sobre esta propuesta Gustavo Zafra afirma: "La discusión de si el departamento debe o no debe existir como nivel intermedio de gobierno, me parece una discusión superada. El debate deberá centrarse entonces en la conveniencia o inconveniencia de tener más de tres niveles de gobierno. Así entonces, la pregunta es ¿cuántos niveles de decisión se deben tener en un Estado que asumió la forma de Estado Unitario con autonomía? Yo diría que deberían ser tres básicamente, indistintamente de la denominación que se les quiera dar". Entrevista con Gustavo Zafra Roldan. Constituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial. Febrero de 2008.

919. "Yo creo que es una esquizofrenia en la que no saben para qué están, y, entonces, la decisión más fácil es cambiar el nombre pero sin transformar su estructura". Entrevista con Alejandro Becker Rojas. Profesor de la Universidad del Rosario. Experto en descentralización territorial. Abril de 2008.

920. Carlos Moreno dice: "Sí al departamento. No a la entidad territorial. Sería una entidad administrativa del nivel intermedio pero no una entidad territorial". Entrevista con Carlos Moreno Ospina. Profesor de la ESAP y experto en descentralización territorial. Octubre de 2007.

ello, dicha propuesta, en mi criterio, constituye un retroceso al proceso de descentralización territorial.

Su transformación y fortalecimiento, a través de los siguientes mecanismos, es un asunto que no se puede desechar o por lo menos tiene que ser objeto nuevamente de debate: por ejemplo, proporcionarle una organización administrativa flexible y simplificada[921], esto es, tener una entidad que no reproduzca la estructura ni la burocracia nacional. Un buen propósito que ha sido, en parte, otorgado a la Asamblea Departamental en el numeral 7 del artículo 300 de la Constitución Política[922].

También se habla de la supresión o transformación de su corporación político-administrativa[923], por ejemplo, la implementación de la elección uninominal, la elección indirecta de sus miembros e incluso la integración mixta de la Asamblea Departamental o bajo la modalidad de cargos ad honoren. En todo caso, en dicha corporación pública se cifra buena parte de la descentralización y del desarrollo del principio de autonomía, que para el caso de los Estados regionales o federales asumen el carácter de parlamentos territoriales o el ejercicio de potestades políticas o legislativas.

Las esperanzas también se cifran en el desarrollo real del artículo 302 de la Constitución Política, es decir, la existencia de una ley que reconozca la heterogeneidad territorial y que, por lo mismo, permita otorgar diversas categorías y competencias de gestión administrativa y fiscal a los departamentos, conforme a sus condiciones humanas, económicas, naturales y circunstancias

921. Alberto Maldonado y Augusto Hernández Becerra.

922. Art. 300. Corresponde a las asamblea departamentales, por medio de ordenanzas:
Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

923. Sobre las Asambleas Departamentales, Augusto Hernández Becerra propone: "Me parece que uno de los medios para democratizar las Asambleas está en establecer la elección uninominal de diputados, es decir, que en cada una de las divisiones del departamento se elija un diputado. ¿Cuál es esa cualidad de la elección uninominal de diputados? Son varias: en primer lugar, ninguno de los territorios del departamento queda sin representación; en segundo lugar, como la elección es individual, las candidaturas se vuelven visibles y le queda claro a los electores identificar a la persona que los está representando, con lo cual surge una relación política directa entre los elegidos y sus electores y a su vez, estos últimos están pendientes del desempeño de su diputado y el diputado se verá obligado a rendir cuentas de su gestión y estará obligado a cumplir con los compromisos asumidos con los electores, con lo cual surgiría, por primera vez en Colombia, una característica de los regímenes democráticos consistente en la responsabilidad política de los elegidos ante sus electores. De otra parte, habría una gran competencia entre las candidaturas porque donde un partido coloque un buen candidato para ser elegido en esa circunscripción, los otros partidos deberán tratar de poner candidatos mejores; de manera que se produce una calificación de la Asamblea por razón de la competencia a que obligan las candidaturas individuales, y, además, la Asamblea será mucho mas democrática y representativa porque todos los territorios, todos las regiones del departamento están allí representadas. De esta manera: una Asamblea democrática, una mayor calidad en sus integrantes y con un alto sentido de responsabilidad de estos sectores, creo que desempeñará un papel muy importante para un buen funcionamiento del departamento". Entrevista con Augusto Hernández Becerra. Profesor Universidad Externado de Colombia y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Consejero de Estado. Marzo de 2008.

sociales, culturales y ecológicas. También, y como lo anota el artículo 302, la existencia de leyes que deleguen en uno o en varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o de las entidades nacionales.

En todo caso debe haber un desarrollo pleno del artículo 302[924] de la Constitución "que reconozca que la clasificación de los departamentos es algo más que clasificar por volumen de ingresos y por población"[925], esto es, una apuesta que les puede otorgar a los departamentos más competencias en educación, salud, saneamiento ambiental, agua potable, vías públicas, políticas de convivencia ciudadana, planeación del territorio y planeación ambiental. "Un menú de competencias departamentales, de acuerdo con su capacidad financiera y de gestión"[926]. Eso sí, más competencias negociadas y más recursos para desarrollarlas.

Su papel en materia de planeación e impulso del desarrollo económico y social también es ponderado. Igualmente, su labor de coordinador, complementador de la acción municipal e intermediador entre la Nación y los municipios. También sobre su papel de prestador de servicios públicos. Por ejemplo, Augusto Hernández Becerra plantea que la figura departamental debe asumir la prestación de algunos servicios que no puede facilitar el municipio y por lo tanto, desarrollar una labor subsidiaria en relación con los municipios pequeños; también insta a establecer la obligatoriedad de las asociaciones de municipios para la consecución de determinados propósitos que se salen del ámbito local pero que también quedan por fuera del ámbito departamental[927]. Algunos plantean que la institución simplemente se debe concentrar en tres temas: transporte, medio ambiente (competencia que llevaría a la supresión de los Corporaciones Autónomas Regionales y, por lo tanto, a la eliminación de la duplicidad de funciones ambientales que subsisten actualmente) y educación, conforme lo señala la Ley 715 de 2001[928].

---

924. Sobre esta propuesta Ricardo Zuluaga anota: "Ahora bien, el modelo constitucional actual prevé una serie de instrumentos que hasta ahora han gozado de una muy escasa o nula aplicación. Me refiero a los mecanismos previstos en los artículos 302 y 303, que le permitirían a los departamentos, vía cesión legal o vía convenio, incrementar su actual nivel competencial sin necesidad de reformar la Constitución. Además, sería necesario que el legislador, vía artículo 290, realice una actualización de la obsoleta estructura territorial de nuestros departamentos, pues ellos por ser herederos de la estructura territorial colonial, hoy se encuentran desbordados por nuevas dinámicas económicas, sociales, culturales, y hasta étnicas". Entrevista con Ricardo Zuluaga. Profesor de la Universidad Javeriana de Cali. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional. Octubre de 2007.

925. Entrevista con Gustavo Zafra Roldan. Constituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial. Febrero de 2008.

926. Ibíd.

927. Entrevista con Augusto Hernández Becerra. Profesor Universidad Externado de Colombia y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Consejero de Estado. Marzo de 2008.

928. Entrevista con Luis Ignacio Betancur. Profesor de la Universidad del Rosario. Experto en régimen territorial. Septiembre de 2008.

Sin duda, el estudio me ha llevado a observar avances en materia competencial; de ello dan cuenta, entre otras, las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. La nueva LOOT o Ley 1454 de 2001 le apuesta al departamento como nivel intermedio de gobierno y desecha la idea de la región como entidad territorial, asimismo las discusiones sobre la expedición de un Nuevo Código de Régimen Departamental que adapte la institución a la Constitución Política de 1991. A propósito de dicho vacío normativo, el proyecto de Ley número 19 de 2008 Senado[929], constituye un buen anticipo para dotar al departamento de un régimen político y administrativo[930], aunque todas las propuestas de reforma al régimen departamental siguen tímidas y ancladas en las lógicas centralistas que marcan la administración territorial en Colombia.

Surge entonces el dilema de los recursos. Así, las personas consultadas y la mayoría de la bibliografía revisada, coinciden en señalar que si bien la institución está siendo objeto de fortalecimiento competencial, eso sí, rígidamente direccionado por el Estado centro, también es cierto, que no tiene los recursos suficientes para tamaños propósitos. Las siguientes afirmaciones dan cuenta del problema financiero: "Del año 1991 en adelante la Nación le ha hecho fraude al pacto constituyente a través de burdas modificaciones a las leyes y al Estatuto Orgánico del Presupuesto, especialmente en lo referente a la definición del concepto de "ingreso corriente""[931]. "Si en la parte de competencias se trata mal al nivel intermedio de gobierno, en el campo de las finanzas le va peor, por cuanto, le dejan como principal fuente de ingresos impuestos regresivos o en

929. Senado de la República. "Proyecto de Ley No 19 de 2008 Senado". En: Gaceta del Congreso No 464 (martes 29 de julio de 2008).

930. Dicho proyecto recoge las siguientes competencias para la institución departamental: promoción de las políticas nacionales y las de carácter sectorial en su territorio referidas a los temas de seguridad, educación, salud, agricultura, ciencia y tecnología, desarrollo económico y territorial, infraestructura vial, eléctrica, servicios públicos, vivienda, transporte, medio ambiente y recursos naturales, , agua potable, prevención y atención de desastres naturales, atención a grupos étnicos y vulnerables, turismo, deporte, recreación y cultura y las demás que les señale la constitución y la ley; promoción del desarrollo económico sostenible, social, ambiental y cultural departamental; coordinación del desarrollo supramunicipal e interdepartamental; control de la política ambiental; control y supervisión en la prestación de servicios públicos; promoción de proyectos de infraestructura; atención integral a la población desplazada bajo criterios de concurrencia y subsidiariedad; dirección de la agenda interna de productividad, gestión ante organismos internacionales en coordinación con los organismos nacionales en materia ambiental, cultural, turística, de ciencia y tecnología y de comercio exterior; planificación, intermediación, apoyo y asistencia técnica, financiera y crediticia de los municipios; funciones de inspección, evaluación, coordinación y apoyo a los municipios en asuntos de servicios públicos domiciliarios; promoción de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia ciudadana; concurrir con los municipios en la prestación de los servicios públicos de educación y salud, en el fomento de la cultura, la recreación, el deporte, la prevención de desastres, la rehabilitación de zonas afectadas, la conservación del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales; articulación de los planes de desarrollo, definición de estrategias para el recaudo y administración de los recursos propios, las rentas cedidas y todos aquellos que corresponda por la constitución y la ley; la promoción de modelos de zonas francas y del desarrollo regional, y el apoyo y coordinación de programas dirigidos a los grupos étnicos del departamento a través de la Oficina de Planeación.

931. Entrevista con Gustavo Zafra Roldan. Constituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial. Febrero de 2008.

decadencia como el de los vicios, tabaco, licor y juegos de azar"[932]; o la siguiente respuesta de Álvaro Cruz: "una de las mayores preocupaciones que tienen los departamentos es que la Nación, históricamente, ha venido entregando responsabilidades a la luz de los artículos 356 y 357 de la Constitución y otros prescripciones normativas; pero no se han aportado o no se han transferido los recursos suficientes para atender esas responsabilidades"[933].

Pero, sin duda, la respuesta de Alberto Maldonado es contundente:

> En el tema de los recursos es donde está uno de los problemas serios de la figura intermedia, además de tener una financiación muy condicionada a lo que se debe gastar en educación, salud y algo en agua potable"; también se caracterizan por tener rentas propias, que si bien no son despreciables, también es cierto que su magnitud no es tan grande como la que pueden tener los municipios; entonces, se perpetúan por lo menos dos situaciones: una en la cual buena parte de las competencias están siempre descompensadas, y segundo, se perpetúan las desigualdades, porque los departamentos con más capacidad económica, tributaria o regalías, son los que pueden generar una gestión, y los demás están prácticamente limitados a esos pocos recursos de transferencias y a lo que puedan gestionar[934].

Por ello, se insiste en una revisión a fondo del tema de transferencias integubernamentales[935] y del fortalecimiento fiscal. Se ha evidenciado que las transformaciones al régimen de transferencias han sido efectuadas bajo criterios fiscales de reducción del Estado, pero especialmente, ante evidentes presiones de organismos internacionales. Es hora de hacer intervenciones equilibradas que ponderen las responsabilidades asignadas, la heterogeneidad territorial, la flexibilidad, pero, ante todo, la concertación con los actores territoriales.

En todo caso y retomando a Alberto Maldonado, más que pensar en la supresión o en la implementación de la región como nivel intermedio, se debería pensar en concentrar las energías en fortalecerlos[936]. O, como lo afirmó el profesor Villar Borda, "la abolición pura y simple de los departamentos no ofrece solución en la práctica"[937].

Finalmente, traigo a colación la frase pronunciada por Fals Borda, luego de diez años de expedida la Constitución Política de 1991. Expresión que reitera su

---

932. Entrevista con Juan Carlos Abadía Campo. Ex Gobernador del Valle. Junio de 2008.

933. Entrevista con Alvaro Cruz. Exgobernador de Cundinamarca. Octubre de 2007.

934. Entrevista con Alberto Maldonado Copello. Abril de 2008.

935. Entrevista con Jaime Castro. Constituyente de 1991. Jurista experto en ordenamiento y descentralización territorial. Octubre de 2007.

936. Maldonado, Alberto. "¿Existe una política pública sobre el departamento?" En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Op. cit.* p. 263.

937. Villar Borda, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo. Op. cit.*, p. 200.

desencanto por la clase política bastante embolatada en otros asuntos y en el tema del congelamiento de las transferencias intergubernamentales:

> Si alguna cosa he aprendido es que no vale la pena distinguir entre unos y otros, que nos embarcamos en una discusión simplemente nominalista, que lo que nos interesa es el espacio ocupado por nuestra gente, que lo hace productivo donde se trabaja, se crea y que ese espacio puede denominarse departamento, puede denominarse región, puede denominarse municipio[938].

4.2.3. Región y departamento o región o departamento. Algunos elementos para la discusión

Si bien existe consenso sobre la necesidad de un nivel intermedio de gobierno, también es cierto que en la Asamblea no se agotaron los debates, al punto de presentar un articulado ecléctico, que debilitó la figura departamental durante muchos años en búsqueda de la construcción regional, y que hoy entierra la entidad regional en aras de la construcción departamental. Tendencias que cambian conforme a los gobiernos de turno, las campañas electorales o la coyuntura, pero que carecen de una orientación y una política clara por parte del Estado.

Si la figura departamental, ganadora para muchos en la Asamblea Nacional Constituyente, presenta falencias y dificultades ¿qué se puede pensar de la entidad territorial regional?, la cual quedó invocada en el texto constitucional, tal como se ha señalado, como un departamento de mayor tamaño o la suma de varios departamentos ya existentes, con las mismas atribuciones y limitaciones de la figura tradicional. Por ello, antes de la expedición de la Ley 1454 de 2011, era común escuchar diversos debates en torno de la viabilidad jurídica y política de crear la región como nivel intermedio de gobierno. Una región que subsuma la institución departamental o una región que perviva jerárquicamente sobre aquella.

Tal como están las cosas, la región quedó consignada como "un buen propósito del constituyente" y con la esperanza de ser creada, como entidad territorial, a partir de las reglas que debía diseñar la reciente expedida Ley 1454 de 2011 o LOOT. El legislador constituyente se limitó, por tanto, a recoger una entidad territorial cuyo nombre evoca los más nobles sentimientos de autogobierno de un territorio, pero la dejó al albur de la clase política (LOOT) y presa de un complejo procedimiento de creación que va desde la inédita Región Administrativa y de Planificación (RAP - Ley Ordinaria) para luego convertirse en un Región como entidad territorial (RET - LOOT), eso sí, ligada a los límites

938. Colombia. Gaceta del Congreso. Senado de la República. 31 de diciembre de 2003. Intervención de Fals Borda, Orlando. Intervención, p. 10.

territoriales de los actuales departamentos. En todo caso, bajo las limitaciones del Estado unitario, su invocación e implementación debe ajustarse a la tendencia que presentan los Estados unitarios mundiales, que han creado instancias intermedias de mayor escala en aras de promover procesos de planeación e impulso e integración regional, algunos de ellos, tal como se observó en el caso chileno, bajo el concepto de la desconcentración.

En principio, los términos de municipio, departamento o distrito tienen un acumulado histórico marcado por la Constitución Política de 1886. Un acumulado que les permite una identificación y la asunción de un rol dentro del ordenamiento territorial. Por el contrario, los términos de región, provincia y territorio indígena, a pesar de contener bases históricas, sociológicas y culturales, ofrecen dificultad a la hora de su conceptualización, identificación y construcción; situación que se agrava aún más, bajo las definiciones precarias y confusas, dadas a éstas por el constituyente de 1991. Más que precarias y confusas se ofrecieron definiciones atadas al viejo modelo territorial de la Constitución Política de 1886.

La dificultad se acentúa cuando se trata de la entidad territorial regional. En ningún momento la Constitución invita a la reconstrucción del mapa político-administrativo a partir de criterios sociológicos, culturales, históricos y geográficos. Más bien se puede pensar en otra entidad territorial, de mayor tamaño, cuya vocación está atada al mundo de la planeación, el desarrollo y la integración regional. Otra interpretación de corte fiscalista lleva a pensar que la región tiene la vocación de subsumir el nivel intermedio menor, y, por lo mismo, facilitar la reducción del Estado mediante la eliminación de dicha figura y su carga burocrática y financiera, quedando la suma de departamentos en manos de un solo gobernador regional y de una sola asamblea regional.

En este laberinto, es dable recordar que la palabra proviene del latín *regionem,* cuya raíz se encuentra en *regere* que significa regir o gobernar un espacio determinado. Un concepto que hace alusión a la dimensión espacial gobernada "por unos elementos o principios capaces de diferenciar una áreas de otras"[939]. La superación del limitado concepto constitucional, lleva a revisar los diversos enfoques que comprenden la acepción, incluida en la Constitución de 1991. Tal como lo sistematiza Ángel Massiris Cabeza[940], el concepto de región puede verse desde diversas miradas: la geográfica-regional, la funcional y la política-administrativa. La región desde aproximación geográfica, siguiendo a Massiris Cabeza, significa la relación con subdivisiones espaciales que presentan elementos homogéneos que las caracterizan, esto es, un espacio con existencia

939. Massiris Cabeza, Ángel. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial.* Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. 2005. pp. 46 y 47.

940. Ibíd., pp. 47 – 57.

real, delimitado y continuo, de extensión variable, caracterizado por una peculiar combinación de elementos físicos y humanos que han sido modelados históricamente y que están dotados de ciertos atributos (tamaño, fisonomía, estructura, cultura), que les otorgan una personalidad propia y diferenciada[941]; o desde una aproximación funcional, la cual hace referencia a los enfoques que han influenciado algunas propuestas de regionalización en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX, en donde ésta se "estructura a partir de uno o varios centros, nodos o polos, que constituyen núcleos de impulsión, los cuales pueden ser una o varias industrias motrices o uno o varios centros urbanos a partir de los cuales se organizan espacios polarizados"[942]. Y finalmente, la región, desde una aproximación político-jurídica o administrativa, en donde puede abarcarse la perspectiva de entidad territorial, de regiones administrativas, regiones de planificación, plan o programa, regiones internacionales [943] y regiones competitivas[944].

Se puede decir que la región[945] esbozada por la Constitución Política puede tener elementos de uno y de otro enfoque, aún bajo las limitadas modalidades

941. Ibíd., p. 48.

942. Ibíd., p. 49.

943. Unión Europea, la Región Nafta (EE.UU., Canadá y México), Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay), Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Región del Golfo Arábigo, la Liga Árabe, la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático, la Región De La Otán, etc.

944. Ubicadas dentro del modelo de globalización económica.

945. Se hace relación al concepto de región como entidad territorial. Sobre el concepto de región la Corte Constitucional afirma: "Una revisión sistemática de la manera como en la Constitución se alude a la región, permitirá establecer si la definición del parágrafo 2° del artículo 3 de la Ley 141 de 1994 resulta contraria o no al Estatuto Superior. En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos -materiales o monetarios- para su eficaz inversión. La definición concreta de una región, es decir, las zonas del país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley. Si bien no hay una norma Superior que señale de manera unívoca lo que ha de entenderse cuando se habla de región, las distintas referencias que hace la Carta Política perfilan algunas de las características de esta figura administrativa y confirman la facultad del legislador para estructurarla. Veamos: a. Desde el punto de vista de la organización territorial del Estado, es clara la referencia que se hace en el Capítulo 1 del Título XI del Estatuto Fundamental a la entidad regional cuando se contempla que: "fuera de la división general del territorio -es decir, los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas-, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios [estatales]"; en este sentido, una norma expedida por el legislador "podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución...".. Se trata de una fórmula en la que, sin perder de vista que Colombia es un Estado unitario, se permite la utilización de mecanismos de descentralización cualitativos y cuantitativos para el cumplimiento de las funciones administrativas (v.gr. servicios de salud). b. Pero la figura regional no limita su campo de acción a la reorganización de actividades tradicionalmente encomendadas a la administración -i.e. la prestación de servicios públicos-, ni a una forma concreta de ordenación del territorio, sino que admite la posibilidad de contribuir al desarrollo integral de sectores del país en distintos frentes. El artículo 306 C.P. permite que dos o más departamentos se constituyan en "regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio". Su objeto principal será "el desarrollo económico y social del respectivo territorio". c. La entidad regional también puede concebirse como una manera de canalizar eficientemente los recursos estatales, y, en ese sentido, la ley orgánica de ordenamiento territorial que ha de expedir el Congreso, debe establecer "las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos

de definición dadas por el Constituyente. En principio, algunas de ellas pueden contener el elemento de homogeneidad geográfica (Orinoquía, Amazonía, Pacífico), un nodo o varios nodos impulsores de desarrollo (Barranquilla, Santa Marta y Cartagena para la región Caribe) y finalmente fines administrativos, competitivos, planificadores e incluso político-administrativos, éstos últimos, ante su posible transformación en entidad territorial. Miremos la redacción de los artículos 306 y 307 del texto político:

> Regiones Administrativas y de Planificación.
>
> Artículo 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.
>
> Condiciones, atribuciones, órganos y recursos de las regiones.
>
> Artículo 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en todo caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.
>
> La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

---

provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región". d. El propósito de complementar las posibilidades de organización territorial para la ejecución de labores de la administración, a la que sirve la región, también puede lograrse mediante la integración de entes territoriales de distinto nivel. Dice el artículo 325 Superior: "Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental". (…) No es acertado afirmar que la creación de las regiones está supeditada de manera exclusiva a la expedición de una ley particular –v.gr. la ley orgánica de ordenamiento territorial-, pues, como se ha visto, el concepto de región que se desarrolla en la Constitución hace referencia a una modalidad de organización -necesariamente interdepartamental-, que puede presentarse en diferentes ámbitos, dentro de los que la ordenación del territorio -i.e. la región como entidad territorial-, es tan sólo una posibilidad. Así, el Congreso cuenta con una amplia facultad para determinar, de acuerdo con las necesidades de la administración y las demandas de la comunidad, la organización de regiones de planeación o proyectos regionales, mediante el uso de sus atribuciones ordinarias. La disposición demandada es, así, un ejemplo de esta facultad reconocida al legislador. El constituyente del 91 al referirse a las regiones expresó con claridad el deseo de impulsar la cooperación entre los departamentos como una forma eficaz de aunar esfuerzos y beneficiar a amplios sectores de la población, y, al mismo tiempo, permitir el desarrollo de proyectos en zonas geográficas que pertenecen a más de un ente departamental. La creación de regiones o la referencia a proyectos regionales tampoco desconoce la existencia de otras entidades territoriales dentro del mapa administrativo del país (los departamentos o los municipios), puesto que para efectos de su participación en el reparto de las regalías, todas las entidades territoriales cuentan con las mismas garantías legales y con iguales posibilidades de presentar –de manera conjunta, individual o asociada- proyectos de inversión en obras prioritarias para la comunidad. Consecuentemente, la propia Ley 141 de 1994 consigna claras exigencias para la aprobación de propuestas -regionales o no-, y así, asegurar que la asignación de partidas que haga la Comisión Nacional de Regalías -órgano legalmente encargado de esta función- satisfaga necesidades locales reales". La Corte Constitucional en su Sentencia C-207 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Adicionalmente, estos niveles subnacionales en Latinoamérica tal como la afirma Jean François Jolly[946], han sido sometidos a tres enfoques teóricos. El primer enfoque o el de las regiones cuasi-Estados y cuasi-empresas, en donde éstas deben tener tal nivel de autonomía que se convierten en cuasi-Estados, en tanto asumen roles que en el pasado correspondían, exclusivamente, al Estado centro, y en cuasi-empresas, en la medida que se circunscriben a las lógicas del mercado, actuando en la búsqueda de beneficios, resultados, utilidades, productos y mercados. Un segundo enfoque o el del modelo económico de descentralización, vinculado con la teoría del federalismo fiscal, en donde la región es esencialmente un espacio de provisión óptima de bienes públicos que permiten la repartición eficiente de los recursos o la búsqueda de la mayor eficiencia económica posible en la repartición de los recursos entre los diferentes niveles del gasto público (nacional, regional, municipal, etc.) y que, por lo tanto, supone un nivel de competencia, en la medida en que los individuos o ciudadanos escogen la jurisdicción, y, finalmente, el enfoque de región dentro del modelo político de descentralización, que relaciona dicha palabra con los conceptos de autonomía local y de participación democrática. En este último enfoque, la región es un espacio geográfico en donde la población o la comunidad es capaz de asumir la gestión del interés colectivo y dotada a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa[947]. Todas las reflexiones sobre el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno, ya sea departamento o región o los dos al mismo tiempo, llevan consigo los tres enfoques, esto es, se le quiere dentro del contexto del mundo globalizado y del mercado, bajo criterios de federalismo fiscal y como escenarios de autonomía y participación democrática.

Estas sistematizaciones conceptuales y enfoques teóricos, llevan a reflexionar en torno del papel que deben tener las entidades territoriales locales como los niveles intermedios de gobierno; así se supera la mirada de mera división político administrativa que tienen las entidades territoriales en Colombia. Una reflexión que debe hacerse tanto para la región, el departamento como para el municipio.

Las vastas limitaciones que trae la Constitución de 1991, deben superarse, entre otros aspectos, a la luz del contexto latinoamericano y en el marco de unos Estados unitarios en evidente proceso de transformación. El entorno ofrece diversas opciones para superar el viejo modelo político-administrativo del nivel intermedio de gobierno colombiano, ya sea que este se encuentre en el departamento, en la región o en los dos simultáneamente. Insisto en los dos términos región y departamento, en tanto considero que el departamento en Colombia es una región de menor tamaño, aunque al compararlo con el

946. Jolly, Jean-François, *Región y descentralización: Enfoque económico versus enfoque político*. Papers, Barcelona: 2002.

947. Ibíd.

tamaño de otros Estados bien puede superarlos. Ya sea en cuanto a la región o el departamento o los dos al mismo tiempo como niveles intermedios de gobierno, los retos los proporciona el contexto y el reacomodamiento de los Estados nacionales.

La amarrada definición, sin embargo, le reconoce al nivel intermedio de gobierno funciones de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y prestación de servicios públicos, retos en asuntos de planificación e impulso del desarrollo y progreso económico y social. Es decir, las entidades territoriales pueden y deben ajustarse, conforme a las tareas y los retos que impone la globalización a los niveles subnacionales: entidades prestadoras de bienes y servicios y entidades que funcionan bajo los principios de autonomía local y participación democrática, eso sí, todos ellos restringidos, repito, bajo el alcance del modelo territorial unitario prescrito por el constituyente.

Tal como están las cosas, la región es un proyecto por construir y, por tanto, una concesión política, otorgada por los centralistas, pendiente de una futura implementación, en beneficio inmediato de la figura territorial departamental, que se alza como el nivel subcentral de gobierno básico, si bien también menguada y abandonada desde la Constitución Política de 1886[948]. Al ser una concesión del centralismo conlleva las mismas limitaciones del departamento, independientemente del altruista nombre que le fue otorgado.

El constituyente de 1991 tras admitir de forma expresa la existencia de cuatro entidades territoriales, departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, de las cuales apenas tres tienen cierta o mediana claridad sobre sus competencias y atribuciones, citó la posibilidad de que tuvieran cabida otras dos entidades más: las regiones y las provincias, pero sin enumerarlas. Por tanto, el mapa regional colombiano no ha quedado precisado en modo alguno en el texto constitucional, quizás en parte porque las regiones no pueden imponerse ni crearse por decreto; sin embargo, plantea su creación vinculada al concepto de suma de entidades territoriales; luego en este aspecto la propuesta constitucional está también coartada y es incoherente con los enfoques históricos, geográficos o sociales atinentes al componente regional.

Bajo la amarrada concepción constitucional, la primera Comisión Orgánica de Ordenamiento Territorial liderada por Orlando Fals Borda presentó una propuesta dirigida a erigir en un segundo momento a la región como entidad

948. Asimismo es dable revisar el concepto de región dentro de los diversos modelos territoriales o formas de Estado. Una será la región como entidad territorial dentro de un Estado Unitario, es decir, una división con atribuciones meramente administrativas y con algunos niveles o desarrollos de descentralización y otra será la región en un Estado Regional, con autonomía y potestad política, y, finalmente, la del Estado federal, la cual es objeto del máximo desarrollo del principio de autonomía y a la cual le son dables potestades constitucionales, legales, administrativas y judiciales, eso sí, en cualquier caso sometidas a los retos que impone la globalización y la transformación de los Estados modernos.

territorial[949]. En términos generales, ocho regiones que llevarían consigo el lastre y las limitaciones del actual nivel intermedio de gobierno:

> (i) La región caribe integrada por los Departamentos de Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba y el insular de San Andrés y Providencia. Se puede pensar en dos regiones caribes, divididas por el río Magdalena, e incluso, en varias subregiones caribes, debido a las diferencias culturales e históricas que separan los grupos sociales que habitan la costa atlántica.
>
> (ii) La Región Pacífico Norte integrada por los Departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío y Chocó. El Departamento del Chocó se incluye a pesar de las diferencias culturales con los denominados "paisas", en desarrollo del principio de equilibrio regional. Una propuesta que no ha sido avalada por el Departamento del Chocó.
>
> (iii) La Región Andina Norte integrada por los Departamentos de Santander del Sur y Santander del Norte. "En efecto en la Región Andina Norte se iniciaron las guerras civiles más duras del siglo XIX. Pero allí también se expidieron las Constituciones más idealistas e innovadoras. En los Santanderes vivieron figuras cimeras de la civilidad como Dámaso Zapata, el impulsor de la educación moderna (1870); el General Solón Wilches, héroe del progreso económico regional; los presidentes "ferrocarrileros" que empezaron a sacar a Colombia de la etapa del arriero; y los líderes obreros de Barrancabermeja y Tibú que abrieron la puerta al internacionalismo y a la proyección hacia y desde Venezuela"[950]. Argumentos históricos y culturales para la conformación de esta región.
>
> (iv) La Región Andina Central integrada por Cundinamarca y Boyacá, hijos del imperio muisca y del clima frío que determina una forma de ser contraria al espíritu caribe. Comentario especial suscita el hecho de encontrarse el Distrito Capital, dentro de esta región, Bogotá, la ciudad de todos y de nadie, que está siendo objeto de una propuesta macro denominada ciudad-región por el impacto que tiene sobre sus alrededores. Tal como lo señala Fals Borda, el principal reto está en conseguir un equilibrio entre el centralismo y el poder de Bogotá y el resto del territorio, especialmente el departamento de Cundinamarca[951].

---

949. Dicha comisión estuvo presidida sucesivamente por los Ministros de Gobierno: Humberto de la Calle Lombana, Fabio Villegas Ramírez y Horacio Serpa Uribe; y los Viceministros: Héctor Riveros Serrato, Jaime Buenahora F., Jorge García González, Jorge López Abella y Juan Carlos Posada G.; como Secretario General: Orlando Fals Borda; Secretarios Técnicos: Víctor Julio Álvarez y Ángela Andrade Pérez, Secretaria Administrativa: Juanita Arango R., Asesora Jurídica, Marcela Monroy Torres; Comisionados: Gustavo Zafra Roldán, Jorge Mario Eastman, Luís Ignacio Betancourt, Leonor Zalabata Guneywya, Hernando González M., Héctor Moreno Reyes, Eduardo Espinosa F., Ileana Kure, Juan Daniel Jaramillo, Ernesto Guhl, Francisco Rojas Birry, Temístocles Ortega, Santiago Borrero M., Gloria Cecilia Barney, Lorenzo Muelas, Álvaro González Fletcher, Jorge Hernán Cárdenas, Anibal Fernandez de Soto, Ana Lucía Martíneza y Enrique Cavelier Gaviria. Véase: Fals Borda, Orlando. *Región e historia. Op. cit.*, p. 5.

950. Ibíd., p. 52.

951. Ibíd., p. 55.

(v) La Región Andina Sur, que incluye los departamentos de Tolima y Huila. Departamentos con historia y costumbres comunes tal como lo refleja su antiguo condición de departamento único.

(vi) La Región Pacífico Sur integrada por los departamentos del Valle, Cauca y Nariño. "El heterogéneo pueblo de esta región bien merece un desarrollo generoso. Se trata de un cinturón del litoral del Pacífico habitado por afrocolombianos en su mayoría; una zona triétnica en la serranía y por todo el valle del río Cauca; y una zona indio-mestiza que se extiende por la Cordillera Occidental y Central y llega hasta el Tolima"[952].

(vii) La Región Orinoquía conformada por Arauca, Casanare, Meta, Vichada y Guainía. "El crisol de la Orinoquía todavía es muy dinámico. Nuevos recursos –petróleo y gas– se descubren, lo que le llevan a articularse más con el resto del país. Siguen llegando colonos y trabajadores diversos. Además, existe una proyección natural de los Llanos hacia Venezuela y un plan de carreteras troncales con este país, que auguran cambios en el equilibrio territorial para beneficio de ambas naciones"[953].

(viii) La Región Amazónica integrada por Guaviare, Vaupés, Caquetá, Putumayo y Amazonas. Sobre esta región Fals Borda anota: "Quedan las horripilantes masacres de la peruana Casa Arana por el control del caucho, y las execraciones de territorio indígena por invasores "blancos" de almas depravadas. Se trata de un pasado que deberá superarse con la ley territorial, al permitir reorganizar entidades territoriales indígenas, además de los viejos resguardos (algunos muy grandes) para alrededor de 60 etnias y 100.000 habitantes por allí dispersos o viviendo en malocas"[954].

Sin duda, los viejos departamentos tienen un acumulado histórico, político, burocrático y de autonomía que difícilmente abandonarán en aras de la entidad territorial mayor. En cualquier caso, la construcción de estas entidades territoriales, bajo la lógica de la Constitución de 1991 e incluso bajo criterios menos rígidos implica la existencia de diversos conflictos relacionados con la agregación o segregación de territorios que quieren o no quieren ser parte de la entidad territorial superior, y por ende, de debates políticos y socio-económicos. Hecho que ha influido en el final poco feliz de todos los proyectos de LOOT presentados desde la década de los años noventa.

Para colmo de males, se condicionó la creación de la entidad territorial regional a la previa existencia de la región como entidad administrativa y de planificación. Otro esfuerzo frustrado y estancado, tal como se observa en el

952. Ibíd., p. 57.

953. Ibíd., p. 60.

954. Ibid., p. 60.

estudio realizado por Edgard Moncayo Jiménez[955] o conforme a la evolución de la regionalización editada por Iván Darío Gómez Guzmán[956], quien a su vez afirma:

> A través de la historia de Colombia, el enfoque regional en la planeación y la regionalización no ha tenido la importancia y la voluntad política que si ha tenido en otros países (Gran Bretaña, Francia, Italia y España, por ejemplo). El primer intento gubernamental de conformar regiones para la planificación se realizó durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (…) en los siguientes gobiernos, lo regional ha sido tratado como un tema marginal en los Planes Nacionales de Desarrollo[957].

Asimismo, Jaime Castro anota:

> En los años sesenta se crearon Sipur, Adioc y Adior, que agruparon, en su orden, los departamentos del Caribe, el occidente y el oriente. La Ley 76 de 1985 institucionalizó la figura, creó la Región de la Costa Atlántica y autorizó la organización de consejos regionales de planificación, Corpes, para la Orinoquía, la Amazonía y los restantes departamentos del país, que terminaron siendo paraíso de los consultores: sólo contrataron estudios que únicamente sirvieron para enriquecer los anaqueles oficiales. Como no financiaron la realización de ningún proyecto, ni la prestación de siquiera un servicio, la Ley 152 de 1994 los suprimió[958].

La propuesta de regionalización de los artículos 306 y 307 se acerca a la experiencia francesa, es decir, primero, como entidades administrativas o como regiones administrativas y de planificación (RAP) y luego, como entidades político-administrativas (RET); en todo caso, un proceso que en nada afecta el carácter unitario del Estado. Francia es un Estado unitario descentralizado, pese a su división interna en regiones. El modelo territorial francés pone así en evidencia que la existencia de un Estado unitario no está reñida con su vertebración interna en unidades territoriales de gobierno, como es el caso de Francia, en el que coexisten armónicamente las regiones, los departamentos y los municipios ¿Es este el enfoque regional que necesita Colombia?

El caso colombiano es más complejo: departamentos que se han institucionalizado a lo largo de los años y que se niegan a abandonar los privilegios de la descentralización si bien menguados por el Estado centro; regiones limitadas a la suma de las viejas entidades departamentales que

955. Moncayo Jiménez, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia. Op. cit.*

956. Gómez Guzman, Iván Darío. "Las iniciativas de regionalización en Colombia". En: *Análisis Geográficos*. Revista del Instituto Colombiano Agustín Codazzi. (no 39 - 2008). p. 9 a 36.

957. Ibíd., p. 19.

958. Castro, Jaime. "¿Regiones o departamentos?". En: El Tiempo (sábado 27 de febrero de 2010), p. 1-25.

requieren para su configuración del guiño previo de la entidad departamental y de agotar una fase meramente administrativa, que en los últimos años se ha frustrado.

Es importante anotar que las discusiones sobre la muerte del departamento y la construcción de la región, en su reemplazo, ha sido descartada, por lo menos así se avizoró en la primera década del siglo XXI en Colombia y se reafirma con la nueva Ley 1454 de 2011. Afirmación que soporto ante las nuevas orientaciones de fortalecimiento de la figura departamental y ante el abandono y el resurgimiento del discurso regional al vaivén de los gobiernos, los planes de desarrollo, los intereses políticos regionales y electorales y uno que otro movimiento de construcción regional, que siempre decae ante el olvido del Estado centro, pero incluso ante la indiferencia de los actores territoriales regionales.

Lo cierto, es que la globalización y la inminente transformación del Estado convocan a una nueva y renovada reflexión sobre el papel de las entidades enunciadas en la Constitución Política de 1991: región y departamento. Este es, otro argumento que se suma al inminente proceso reestructuración territorial[959] que viven los niveles subnacionales y locales ante las nuevas lógicas del capital, el mercado y el mundo globalizado. El desconocimiento de dicha realidad, bien puede generar regiones perdedoras o divisiones que no logran insertarse en las lógicas competitivas de la economía mundial.

De esta forma, el debate supera el plano meramente ideológico y adquiere otros matices o determinaciones. Es indudable que existe una relación entre el fenómeno de la globalización y el Estado-nación, los niveles subnacionales e incluso los niveles locales. Dicha relación no estuvo en boca de los constituyentes al momento de parir la nueva forma de Estado. Veinte años convocan a la reflexión, que, de no hacerse, hará del modelo territorial y de sus entidades una hoja de papel o una pluma en plena borrasca, es decir, al vaivén de las lógicas del mercado, el cual impacta y transforma sin miramientos de principios y fines sociales del Estado.

En este contexto se observa un Estado impotente ante la regulación de los flujos y la imposición de autoridad[960], convertido en mero instrumento de regulación para desregulación. A su vez una soberanía declinada progresivamente y golpeada por los organismos tanto nacionales como supranacionales que funcionan, tal como lo afirma Víctor Manuel Moncayo, bajo la lógica del imperio

959. Un estudio en profundidad sobre el tema de la integración regional se encuentra en: Vieira Posada, Edgar. La formación de los espacios regionales en la integración de América Latina. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y Convenio Andrés Bello, 2008.

960. Moncayo C., Víctor Manuel. *El Leviatán Derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano. Op. cit.*, p. 125 y 126.

y del capital[961]. Una soberanía que ve reducidas las posibilidades de intervención entre las relaciones centro-periferia, sustituidas por las relaciones periferia-bloque regional[962].

La soberanía indivisible, omnipotente y única cede ante los fenómenos de globalización e internacionalización de la economía; las fronteras se reconstruyen bajo modelos de regionalización económica e incluso se habla del fin de las fronteras y de la consolidación de la "aldea global".

En este contexto "el Estado-nación ha venido sufriendo impactos importantes, de actores supra-estatales, sub-estatales y también transnacionales, despojándolo de atributos u obligándolo a compartirlos con el resto de los actores mencionados"[963]. Como lo apunta Edgard Moncayo, se trata de nuevas tendencias que acusan al Estado centro de limitador de los procesos de negociación directa con los espacios regionales, debido, en parte, a su creciente incapacidad para impulsar el crecimiento, el bienestar social, la distribución de la riqueza, y en su impotencia para controlar los tipos de cambio y proteger sus mercados de capitales[964].

Así, surgen nuevos retos para las entidades territoriales o las divisiones político-administrativas o meramente administrativas. Entonces, aparecen términos territoriales como "distritos industriales", "*clusters*", "tecnopolos", "ciudades globales", "estados región", "regiones que ganan y regiones que pierden"[965].

En este provocador contexto, Colombia dentro de un claro ejemplo de Estado premoderno o de un esfuerzo inacabado en materia de consolidación política, gobernabilidad, dominación, legalidad, legitimidad, control territorial y de construcción de nacionalidad, debe consolidar el elemento territorial y la distribución del poder en las instancias territoriales. Es evidente que el proyecto de construcción del Estado nacional, apenas se está consolidando y ya está sometido a los nuevos vaivenes. Reflexionar sobre esto es fundamental, porque, tal como lo anota Massiris Cabeza, la descentralización está directamente relacionada con el contexto y, por lo mismo, un discurso puramente jurídico podría quedar en el acomodamiento de normas a dicho modelo o en la implementación de fórmulas manipuladas por hilos invisibles[966].

961. Ibíd.

962. Ibíd.

963. Dallanegra Pedraza, L.: *Tendencias del orden mundial: el futuro del Estado Nación*, http://www.geocities.com/luisdallanegra/futestna.htm.

964. Moncayo Jiménez, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia*. *Op. cit.* p. 20.

965. Ibid., p. 16.

966. Massiris Cabezas, Ángel: "Ordenación del territorio en América Latina", En: *Revista Diálogos de Saberes*, n.º 16. junio – octubre de 2002, p. 107 y ss.

Ya sea el departamento, o la región, o el departamento y la región, las entidades territoriales deben fortalecerse y reacomodarse bajo criterios de fortalecimiento del Estado nacional y de su correspondiente reto dentro del contexto de la globalización. Las entidades territoriales cumplen en este panorama infinidad de papeles necesarios tanto para la descentralización como para el impulso y la creación de regiones prósperas contribuye a aminorar la distancia existente entre regiones ganadoras y regiones perdedoras.

4.3. Todas las esperanzas cifradas en la ley orgánica de ordenamiento territorial

Para algunos la norma orgánica es la carta de navegación territorial o una apuesta prospectiva de país a largo plazo[967]; para otros, no es fiable cifrar todas las esperanzas del ordenamiento en este instrumento normativo, que ha sido expedido por pedazos a lo largo de las dos últimas décadas y que, aún completando la tarea encomendada, nada resuelve, por lo menos de fondo, frente a un ordenamiento territorial que quedó inacabado e inconcluso en el mismo texto constitucional. En dicho sentido se pronuncia Augusto Hernández Becerra:

> La ley orgánica territorial, LOOT, ya cumplió su papel, porque históricamente se desarrolló hasta donde fue razonable y posible, y porque lo que de ella falta amerita una nueva reflexión. La mayor parte de los asuntos confiados por la Constitución a la LOOT cuenta ya con legislación orgánica. Los problemas actuales de la descentralización no obedecen a la incompleta expedición de la LOOT, y tampoco se resolverían si ésta se expidiera en su integridad. Por el contrario, podrían agravarse. Puesto que la organización territorial es la asignatura pendiente de 1991, algún día tocará volver la mirada al Título XI constitucional con la resolución de hacer por fin la tarea[968].

En otras palabras, se hablaba del innecesario desgaste del legislativo en un asunto que se ha ido resolviendo por partes, esto es: la Ley 134 de 1994 que trató el tema de las consultas populares como un mecanismo de participación ciudadana; el tema de las competencias normativas establecidas tanto en el texto constitucional como en diversas leyes; el asunto de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, es decir, competencias en general, que para algunos están consignadas en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, y el tema de las áreas metropolitanas resuelto, en parte, por la Ley 128 de 1998. Bajo esta perspectiva, quedaban sin resolver los siguientes asuntos: el establecimiento de requisitos para la creación de nuevos departamentos; la

967. Entrevista con Alejandro Bécquer Rojas. Profesor de la Universidad Externado y experto en descentralización territorial. Abril de 2008.

968. Hernández Becerra, Augusto. "Ley orgánica y futuro de la descentralización territorial". En: *Revista Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior y de Justicia* (no 1, año 1 julio - diciembre de 2009).

conversión de la región en entidad territorial y el tema de la conformación de las entidades territoriales indígenas[969].

Efectivamente la LOOT se ha expedido a pedazos en Colombia. Pero, ¿que es la LOOT y cuáles fueron las tareas "taxativas" encomendadas? Siguiendo a la Corte Constitucional, una ley orgánica es una norma de naturaleza jerárquica, es decir, superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material. La Corte agrega que aquella no tiene rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma fundamental[970]. Se trata de una "una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución"[971].

Luego, si la Constitución quedó a medio hacer en materia territorial, es normal que los gobiernos de turno orienten esta normativa según sus intereses y grandes motivaciones.

Asimismo, las normas orgánicas por su nivel jerárquico e importancia material, requieren del establecimiento de una mayoría más cualificada para su correspondiente aprobación y modificación. Dicha característica, "no es un capricho del Constituyente sino que tocan con valores constitucionales trascendentales, como el respeto a los derechos de las minorías y el mantenimiento de una cierta configuración del aparato estatal"[972]. Son normas con vocación de permanencia y dedicadas a, tal como lo señala la Corte, precisar, aclarar y completar las grandes orientaciones dadas por el constituyente en materia de poder y de estructura del Estado.

El texto político señala cuatro temas específicos de reserva de normativa orgánica: "Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material"[973]. De igual forma, la Constitución señala de forma taxativa, cuáles son las tareas encomendadas a la ley orgánica, en materia de Ordenamiento Territorial, en todo caso, un ejercicio que debe buscarse en varios artículos de la Constitución y que han sido compilados por la Corte Constitucional, según se lee en el siguiente texto:

1. La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP art. 151);
2. la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288);

969. Ibíd.

970. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-337 de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

971. Ibid.

972. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-600A DE 1995. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

973. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-540 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

3. los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297);
4. las condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art. 307);
5. los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307);
6. El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319);
7. Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319);
8. Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329)[974]. (Corte Constitucional, Sentencia C600 A de 1995).

Así, la reserva de dicha ley no se extiende a toda la materia territorial, sino tan sólo a las materias indicadas de forma expresa y taxativa por el Constituyente para ser reguladas mediante leyes orgánicas. Es de recordar que la normativa orgánica debe ser la excepción al principio general de la potestad legislativa ordinaria.

Por otra parte, la denominación de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha sido bastante polémica. Diversos enfoques disciplinares han procurado aclarar el difuso título dado por el Constituyente a la Ley Orgánica, dedicada al tema de la organización territorial. Por ejemplo, la Ley 1454 de 2011, hace referencia a diversos aspectos, entre otros: políticos administrativos; distribución de ompetencias; regionalización administrativa; asociatividad territorial y de descentralización. Dicho tratamiento legislativo, dista del enfoque científico dado al concepto de "ordenamiento territorial", el cual está, preferentemente, direccionado a procesos de planeación territorial y usos y ocupación del territorio, tal como aparece, en la Ley (ordinaria) No 388 de 1997, que hoy clama una reforma y una mirada sistémica entre rural y lo urbano. También, se relaciona con el concepto de desarrollo territorial y regional.

Por ello, El Departamento Nacional de Planeación, anota:

974. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-600A DE 1995. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

> En el país no existe una definición unívoca del OT, respecto al cual se identifican diferentes enfoques y acepciones. Por ejemplo, en la Ley 99 de 1993 se hace referencia al ordenamiento desde el punto de vista ambiental; en la Ley 388 de 1997 se aborda el tema desde la perspectiva físico-espacial; en la Ley 715 de 2001 y otras leyes sectoriales se hace relación a la distribución de competencias y recursos (tema objeto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT – de acuerdo con el artículo 151 constitucional); y en los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial prima la perspectiva de la organización político-administrativa en el territorio[975].

Al final, la Ley 1454 de 2011 trata diversos asuntos, varios de ellos, tal como se demostrará más adelante, de construcción legislativa ordinaria y desarrolla en menor medida las verdaderas tareas encomendadas por el Constituyente o simplemente las desconoce.

Veinte años arrojan diversos proyectos de LOOT y una tendencia finalmente ganadora. En la última década, hizo carrera la idea de crear una LOOT que apenas esbozará unos principios que luego serían desarrollados por la legislación ordinaria, o la existencia de diversas LOOT que siguieran abordando por pedazos la tarea encomendada por la Constitución. Un tema que avaló y recomendó la Corte Constitucional, así:

> En el sistema de fuentes colombiano, la ley orgánica posee un carácter instrumental, y en tal sentido, está llamada constitucionalmente a regular la actividad legislativa del Congreso de la República (…)
>
> En este orden de ideas, se advierte con facilidad que en materia de ordenamiento territorial la voluntad del constituyente fue aquella de flexibilizar el tema, dejando simplemente sentadas las bases para avanzar en la construcción de un modelo de Estado, labor inconclusa en la cual las leyes orgánicas están llamadas a cumplir un papel protagónico, en tanto que marcos normativos generales a los cuales debe ajustarse la futura actividad legislativa en la materia, caracterizada, a su vez, por un grado mayor de precisión y concreción. De tal suerte que, en nuestro sistema de fuentes, la ley orgánica está llamada a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle, a futuro, determinados temas, con lo cual no puede caracterizarse por entrar en los detalles y precisiones, por cuanto, de esta manera, se estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia de una ley de trámites ''sobre la legislación''[976].

Así, dos versiones o propuestas de LOOT se identifican a través de la historia legislativa. Una propuesta extensa o amplia que pretende resolver hasta el más

975. Departamento Nacional de Planeación. Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. Documento de Trabajo, 2007. Dirección electrónica: http://aciur.net/site/wp-content/uploads/2010/09/OT3_Notas-sobre-OT-y-proyectos-de-LOOT_Mayo20071.pdf. Tomado el 1o de febrero de 2012.

976. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1042 de 2007. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

mínimo detalle del ordenamiento territorial, tal como se observó en el Proyecto de LOOT No 103 de 1996 con 769 artículos; y otra, práctica, a tono con el planteamiento de la Corte Constitucional, que deja entrever una normativa de principios y orientaciones, tal como se observó en el Proyecto de LOOT No 016 Senado o 270 Cámara de 2004, el cual contenía 26 artículos aproximadamente.

La siguiente tabla, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, da cuenta de los proyectos emblemáticos y de los actores vinculados con dichas iniciativas:

Tabla N° 17

Proyectos de LOOT, 1992 – 2003	
No de Proyecto	**Iniciativa**
178 de 1992	Humberto de la Calle Lombana - Ministro de Gobierno
089 de 1993	Fabio Villegas Ramírez – Ministro de Gobierno
130 de 1995	Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior
191 de 1995	Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior
023 de 1996	Armando R. Blanco Dugand – Senador de la República
103 de 1996	Juan Camilo Restrepo Salazar – Senado de la República
021 de 1997	Amilkar Acosta – Senador
041 de 2001	Armando Estrada Villa - Ministro del Interior
052 de 2001	Amilkar Acosta – Senador
057 de 2001	Juan Martín Caicedo Ferrer – Senador
072 de 2001	Francisco Rojas Birry - Senador
041 de 2001	(Unifica los proyectos de ley radicados en el 2001: 041, 052, 057, 072) – APROBADO 1er DEBATE (ARCHIVADO).
016 Senado de 2003	Fernando Londoño Hoyos - Ministro del Interior. APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA Y EN PLENARIA DE SENADO Y ARCHIVADO EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación. Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. Documentos de Trabajo, 2007).

Así por ejemplo, el Proyecto de Ley Orgánica Nº 041 de 2001, presentado bajo la administración de Andrés Pastrana, constituyó el último esfuerzo por pretender expedir una LOOT ambiciosa en materias y contenidos. Ciento veinte artículos destinados a encontrar el camino perdido del constituyente en materia territorial[977].

977. Por ejemplo, en materia regional dicho proyecto propuso la creación de la entidad territorial de una figura regional conformada por dos o más departamentos cuyo objetivo es el desarrollo político, económico y social del respectivo territorio. De manera previa y durante tres años debió fungir como región administrativa. La conversión, en todo caso, debe superar, entre otros, los siguientes pasos: aprobación por el Consejo de la región administrativa y de planificación con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros; ratificación por parte de las asambleas de los departamentos que la fuesen a formar; cumplimiento de los objetivos para los cuales se creó la región administrativa y de planificación y viabilidad administrativa, técnica y financieramente, según concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el cual, a su vez, ha debido fundarse en el estudio que para el efecto le hubiese presentado el Departamento Nacional de Planeación.

El proyecto de LOOT fue duramente criticado, en tanto fue considerado excesivo y ambicioso, además de contribuir a generar mayor estructura administrativa y, por ende, la ampliación del aparato burocrático.

Por ello, surgió una contrapropuesta de mínimos, conforme se observa en el movimiento legislativo de la primera administración del Presidente Álvaro Uribe. Así, en el año 2003 el gobierno presentó un Proyecto de Acto Legislativo que pretendió transformar de manera contundente diversos artículos del título XI de la Constitución Política de 1991, entre otros aspectos, el proyecto de Acto Legislativo Número 03 de 2003[978], pretendió impulsar la figura regional sin necesidad de suplir el paso inicial de región administrativa o de planificación.

Según la reforma constitucional propuesta y dentro del contexto del Estado comunitario, el nivel intermedio de gobierno debería estar "representado en principio por los departamentos o si, alguno de ellos así lo acuerdan, con su fusión, por regiones de mayor tamaño territorial"[979]. La propuesta suprimía el camino entre región administrativa y de planificación y su posterior conformación en región político administrativa.

En general, una reforma apoyada en criterios fiscalistas de reducción del Estado y de la estructura burocrática, tal como se lee en las motivaciones

---

Igualmente, la aprobación de la ley respectiva por parte del Congreso de la República, y, como si fuera poco, que existiera ratificación popular de la aprobación legislativa mediante referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

Se formuló toda una estructura administrativa: asamblea regional; prefecto regional o jefe de la administración regional y representante legal de la entidad territorial; el Consejo consultivo de gobernadores cuya tarea principal es la proyección de políticas regionales; la unidad técnica regional como dependencia de carácter técnico bajo la dirección del Prefecto Regional, y, por último, el Consejo de planeación regional, órgano destinado para la concertación de la planeación de la región. A su vez, unos estatutos regionales cuyo contenido mínimo, de forma muy similar al artículo 148 de la Constitución española debe incluir la estructura, los órganos y las funciones específicas de cada uno, los recursos y la relación de los departamentos que la integraran. Además, las pautas para la admisión y retiro de departamentos, así como las normas relacionadas con el nombramiento, remuneración y régimen aplicable al Prefecto Regional. Por otra parte, e invocando el principio autonómico, dicho artículo señaló que la región es la encargada de darse su propio estatuto, sujeto, en todo caso a los principios señalados en la Constitución y la ley.

Los recursos, según la propuesta, están conformados por los bienes y rentas propios decretados como tales por la Asamblea Regional, de acuerdo con la Constitución y la Ley; las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación; las partidas específicas establecidas en el Presupuesto Nacional; los bienes, rentas, participaciones y contribuciones cedidas o aportadas parcial o totalmente por los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas por servicios de cualquier orden; los bienes, rentas, participaciones, contribuciones cedidas o aportadas parcial o totalmente por la Nación; las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole efectuados por personas jurídicas o naturales de naturaleza privada; el producto de las tarifas de los servicios y de las tasas; los recursos del crédito; y, finalmente el producto de los ingresos por cualquier otro concepto, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

978. Gaceta Del Congreso Año XII – No 344 de 23 de julio de 2003. Contiene el proyecto de Acto Legislativo No 03 de 2003 Senado, por medio del cual se pretendió adoptar reformas estructurales a la Constitución Política. Igualmente contiene la presentación y sustentación elaborada por Fernando Londoño Hoyos y Alberto Carrasquilla Barrera, Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

979. Ibíd., p. 13.

aportadas por los ministros de aquel entonces. Estos señalaron que la reforma constitucional estaba orientada a la generación de escenarios denominados "flexibles" "que lejos de crear más estructuras en un país al que le sobran, promueve en cambio el mejoramiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro, a sus presupuestos y recalcando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno".

Con el proyecto de Acto Legislativo se pretendieron reformar los artículos 286, 306, 312 y 321 y derogar el 307, además de la inclusión de nuevas figuras administrativas, necesarias para desarrollar el ordenamiento territorial.

Al final, la propuesta de reforma constitucional sucumbió sufriendo la misma suerte el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que lo acompañó. Se trata del Proyecto de LOOT número 16 de 2003 (Senado) y 270 de 2004 (Cámara)[980]. Este último es paradigmático en términos de forma. Si bien, el proyecto 041 de 2001 se caracterizó por ser extenso, éste, por la brevedad y por promover una LOOT marco, orientadora y de principios, en general, una propuesta eminentemente fiscalista del ordenamiento territorial.

En ausencia de la reforma constitucional mencionada, se entierra lentamente a la región y las provincias como entidades territoriales. Así, el proyecto de LOOT número 16 de 2003 nada habló sobre la entidad regional; el silencio quedó cubierto por una serie de principios que pretendieron inspirar u orientar la creación de normas ordinarias en materia territorial.

Al contrario de lo que había ocurrido en otras legislaturas, en esta ocasión se presenta un proyecto de ley orgánica que se caracterizó por su corta extensión. Así lo describe el Departamento Nacional de Planeación:

> El proyecto de ley en mención, grosso modo, se caracterizaba por promover la asociación territorial de manera flexible entre diferentes niveles, con la participación del sector público y privado, previendo la adopción de diversos escenarios posibles de organización, buscando el aprovechamiento de economías de escala para la prestación de servicios y la reducción de los gastos de funcionamiento. Así mismo, en el articulado del proyecto se establecían criterios y procedimientos para la conformación de regiones administrativas y de planificación, más no como entidades territoriales y que pueden ser desarrollados en la actualidad atendiendo a la situación de las administraciones territoriales

980. Gaceta Del Congreso, Año XIII – no 144 de 22 de abril de 2004. En la gaceta aparece el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado y el pliego de modificaciones para segundo debate, llevado a cabo por la Plenario del Senado el 26 de mayo de 2004.

y nacionales y dejando de lado la multiplicación de entidades territoriales que caracterizaba propuestas anteriores[981].

Los siguientes fueron los principios que propugnó el proyecto como pilares del ordenamiento territorial: gradualidad, flexibilidad, desarrollo sostenible, promoción de asociaciones, diversidad, economía y buen gobierno, responsabilidad y transparencia. Sobre ellos se pretendió producir la normatividad subsiguiente y su correspondiente proceso de interpretación y adecuación, "el alcance real de los mencionados principios –se anota en la exposición de motivos– facilita la adecuación normativa en el tiempo, y, por último, brinda un marco a partir del cual el legislador puede desarrollar el sistema de ordenamiento territorial"[982].

Si bien el proyecto fue archivado, también es cierto que dicho formato fue avalado por la Corte Constitucional al ponderar una LOOT de principios y de orientaciones para el desarrollo del modelo territorial. La misma tendencia se observa en el proyecto que se convirtió en LOOT durante la administración del Presidente Juan Manuel Santos.

¿Cuál es el gran enfoque de la Ley 1454 de 2011? La tendencia legislativa orientada durante la primera administración del Presidente Álvaro Uribe, pervive en la nueva LOOT. Más que una ley de ordenamiento territorial o de organización del territorio, es una ley de asociatividad territorial. Dicho enfoque no requería de una LOOT sino de una ley ordinaria e incluso normativas de menor jerarquía, tal como lo prescribe el sistema de fuentes en Colombia.

Tal como lo dice la LOOT, se trata de un mero marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados por el legislador ordinario en cada materia específica ¿Luego los principios rectores no se encuentran ya dados en el texto constitucional?: Descentralización, autonomía, coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Se observa una lánguida conceptualización de los principios de autonomía, descentralización y regionalización. Más que lánguida, distorsionada y distante de los ya limitados alcances, de dichos principios en la Constitución Política de 1991. En general, autonomía bajo los límites de la constitución y la ley; descentralización meramente administrativa, conforme el modelo territorial unitario; una definición bastante precaria del concepto de regionalización, eso sí, bien amarrada al principio de asociatividad; y la prevalencia de las regiones de planeación y gestión, inspiradas en el artículo 285 de la Constitución Política.

981. Departamento Nacional De Planeación. Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. Documento de Trabajo, 2007. *Op. cit.*

982. Gaceta Del Congreso, Año XIII – no 144 de 22 de abril de 2004, p. 3.

Sin duda, el centro de la normativa orgánica es el principio de asociatividad y el impulso de esquemas asociativos territoriales, esto es, alianzas estratégicas de entidades territoriales con miras a impulsar el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades; cuyo objetivo, tal como lo establece la normativa orgánica es producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, que no implican una reestructuración del Estado ni su institucionalización, sino procesos complementarios para apoyar y fomentar las instituciones existentes.

Así, la nueva LOOT se dedicó a desarrollar, preferentemente, el artículo 285 de la Constitución Política, que no requería de un procedimiento legislativo especializado. Dicho artículo constitucional hace referencia, a que fuera de la división general del territorio, se construirán otras divisiones territoriales para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. En este contexto, se impulsan en Colombia los siguientes esquemas asociativos: regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y asociaciones de entidades territoriales económicamente desarrolladas con entidades territoriales más débiles.

También se habla de asociaciones de departamentos, asociaciones de municipios, asociación de distritos especiales y asociación de Corporaciones Autónomas Regionales; y, finalmente, se hace alusión al artículo 306 de la Constitución Política, es decir, de la promoción, también bajo la política de incentivos de las regiones administrativas y de planificación, diferentes a las regiones de planeación y gestión. Tantas expectativas en el principio de asociatividad, de vieja data en Colombia y que a la fecha ha dejado pocos réditos en materia de organización territorial.

Las diversas opciones de asociatividad territorial no pueden generar cargos ni al Presupuesto General de la Nación ni al Sistema General de Participaciones ni al Sistema General de Regalías. Se exceptúan, las Regiones de Planeación y Gestión, que son el centro de la normativa y los únicos mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del nuevo Fondo de Desarrollo Regional, el cual a su vez, es el encargado de financiar los proyectos regionales de desarrollo. Por lo demás, la consigna es impulsar las diversas opciones de asociatividad y concursar, bajo los criterios que determine el Estado centro, por los recursos y el guiño del gobierno central.

Como se observa, el tema de la región como entidad territorial, apenas tiene una pobre mención en el artículo 36 de la esperada normativa, así:

> **Artículo 36**. De la Región Territorial. De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que

fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República (Colombia. Ley 1454 de 2011).

En otras palabras, se hunde o pospone el tema de la región como entidad territorial y a cambio se proponen diversas formas de asociatividad territorial, las cuales están soportadas, principalmente, en el artículo 285 de la Constitución Política de 1991.

Ante la ausencia de la región como entidad territorial, la nueva normativa ofrece orientaciones para la futura implementación de políticas de diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental y la diversificación de los regímenes municipales por categorías. Aunque con poca claridad se habla sobre los requisitos de creación de nuevos departamentos y se hace mención al régimen fiscal especial para las áreas metropolitanas. Así, se intervienen las tradicionales entidades territoriales colombianas, esto es: departamentos y municipios.

En materia de competencias, la normativa reitera los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad. Según la nueva LOOT, los departamentos y municipios tienen autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada, y el establecimiento y distribución de funciones y recursos sin estar sometidos a la revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales, eso sí, sin perjuicio del control de constitucionalidad o de legalidad. Además, señala que los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o al Nación. Al final, dedica la tarea de distribución de competencias, al tema de ordenamiento u ordenamiento del territorio. En este punto, es asertiva ya que impulsa el debate de la planeación multiescalar en Colombia y el ajuste urgente de la Ley 388 de 1997.

Sin duda, la nueva LOOT se aproxima tímidamente al tema de distribución competencial, en mi criterio, hace énfasis en los asuntos de ordenamiento del territorio o de usos del suelo. Lo que implica una reconstrucción del proceso de planeación territorial desde una perspectiva multiescalar y una posible reforma a la ley 388 de 1997. A continuación trascribo el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011:

1. De la Nación

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.

c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.

d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.

f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

Parágrafo. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

2. Del Departamento

a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Parágrafo 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

Parágrafo 2o. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente genera1es que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1454 de 2011).

Como se observa, el ejercicio de distribución competencia se hizo con énfasis en el tema de ordenación del territorio.

Así las cosas, sigue inconcluso el tema territorial en Colombia, pues la LOOT no resuelve el tema de la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales ni el alcance de la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, no habla sobre el tema de la conversión de la Región en entidad territorial ni de los principios para la adopción del estatuto especial de cada una de ellas, no resuelve los vacíos existentes en materia de áreas metropolitanas, y tampoco hizo referencia al tema de conformación de las entidades indígenas.

Por el contrario, la nueva normativa produce una nueva orientación territorial y la construcción de diversas opciones territoriales administrativas que, conforme lo señala el mismo texto, pretenden optimizar el gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. Sin duda, el criterio fiscalista primó en el enfoque dado al tema regional y de asociatividad de la nueva normativa.

Así, el departamento ganó con la LOOT y el municipio sigue posesionándose, por su parte, las comunidades indígenas tienen el reto de participar e intervenir en la construcción de la normativa orgánica que va a definir el alcance de las entidades territoriales indígenas. También caracteriza a la nueva norma orgánica, la pervivencia de los mismos principios y las orientaciones fiscalistas del proyecto de LOOT, presentado durante la primera administración del Presidente Álvaro Uribe: el principio de asociatividad, el desarrollo del artículo 285 de la Constitución y la marcada centralización de recursos.

El anterior análisis, no se desprende de la forma en que el gobierno presentó los principales aspectos y novedades de la Ley 1454 de 2011; así:

1. Define los conceptos generales marco del ordenamiento territorial.
2. Se promoverán y pondrán en marcha las Zonas de Inversión para la superación de la pobreza y la marginalidad, a fin de ligar el desarrollo de la Nación a la inversión en lo local, especialmente en aquellas zonas que más lo necesitan.
3. Contempla los criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional, que se regulan en el Acto Legislativo de regalías, y define los principios mínimos que orientan su ejecución a proyectos de inversión de impacto regional: obras como el Tren del Caribe, grandes autopistas, zonas portuarias, premiando la asociatividad en la inversión, con burocracia cero.
4. Habrá región, pero sin más estructuras burocráticas: región para la inversión y el desarrollo, a través de las Regiones de Planeación y Gestión de las Regiones Administrativas y de Planificación.
5. También se podrán conformar provincias como instancias administrativas y de planificación al interior de los departamentos, para organizar el desarrollo municipal armónicamente.
6. Tendremos modelo de integración regional que promueve alianzas estratégicas, para generar economía de escala, proyectos productivos y competitividad para el desarrollo y la prosperidad.
7. Se crean formas flexibles y novedosas de integración territorial, como las Regiones de Planeación y Gestión, premiando la inversión y la competitividad.
8. Se fortalecerán las áreas metropolitanas: se define su régimen fiscal y se desarrollan criterios para facilitar su conformación.

9. Regula la delegación de competencias vía contrato plan entre la Nación y las entidades territoriales, lo que permite un escenario flexible de negociación de competencias, según capacidad fiscal, técnica o administrativa entre la Nación y las entidades territoriales. No traza un marco rígido o un catálogo inflexible de competencias.

10. Desarrolla el alcance de los artículos 302 y 320 de la Constitución Política en materia de diversificación de competencias de las entidades territoriales y permite su ampliación en iniciativas legales como el Régimen Departamental y el Régimen Municipal[983]. (Colombia. Ministerio del Interior, 2011)

Sin duda, la nueva LOOT promueve una nueva orientación territorial y la construcción de diversas opciones territoriales administrativas, que tal como lo señala la normativa, deben privilegiar los mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. Definitivamente, constituye un alejamiento de las propuestas iniciales y de la arquitectura territorial diseñada por el Constituyente de 1991.

Por ello insisto, que La LOOT ha fracasado, por lo menos esa que se avizoró durante los años siguientes al proceso constitucional de 1991, es decir una normativa que hubiese culminado la arquitectura incompleta y difusa del constituyente en materia territorial. De una LOOT extensa en contenidos pasamos a una propuesta marco de principios. Quizás esta última sea válida previa revisión a fondo del Título XI de la Constitución Política de 1991.

983. Colombia. Ministerio del Interior. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

Y, finalmente, dentro de este recorrido que desdibuja la tradicional teoría de las formas de Estado, aparece un cuarto modelo territorial denominado la *"devolution",* para algunos, una modalidad del Estado unitario; para otros, una imitación del modelo autonómico. Una propuesta territorial que invoca debates sobre el carácter descentralizado o de mera delegación de las potestades legislativas entregadas a algunos parlamentos territoriales que componen el Reino Unido; una propuesta de distribución del poder especial que intenta conciliar el poder del *Parlamento de Westminster* y los espíritus de autonomía de algunas de sus nacionalidades.

En todo caso, en el contexto de la globalización, es imposible que las influencias territoriales lleguen a Latinoamérica con varias décadas de tardanza, como era costumbre histórica. Así, el modelo territorial colombiano corresponde a todos estos cambios. Forma parte de los modelos unitarios en transformación y en desarrollo de procesos de descentralización, eso sí, bastante limitados y tediosos ante la constante permanencia del criptotipo centralista.

Los casos observados, me permitieron construir una lectura del modelo territorial colombiano a partir de las expresiones de hibridez, mestizaje, imitación, imposición, centralismo, descentralización y criptotipo. Todas ellas dan cuenta de los rasgos básicos y propios de la forma de Estado colombiana, que en todo caso y, desde la perspectiva comparada, no ha superado en todo su territorio la descentralización simplemente administrativa.

La Constitución colombiana, si bien unitaria, ha incluido varios elementos propios de otras constituciones paradigmáticas o modelos territoriales más descentralizados. Por supuesto, en el contexto del modelo unitario colombiano, algunos de ellos quedan en el papel ante la imposibilidad de su desarrollo pleno. La inclusión de los términos de autonomía, región y estatutos, por imitación de la Constitución española y de la italiana, dan cuenta de dicho proceso. También se han incluido en el texto constitucional instituciones efectivamente impuestas y determinadas por otros Estados u organismos internacionales, como es el caso de las reformas a las que han sido sometidos los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

En ese ejercicio, se puso énfasis en el papel del nivel intermedio de gobierno. Si bien desconocido en los antiguos Estados unitarios, hoy está renaciendo como sujeto político. Los modelos territoriales actuales, sean unitarios, regionales o federales depositan en esta instancia vastas potestades. Para el caso colombiano, es una entidad en proceso de renacimiento. Levemente reconocida en la última década ante el decaimiento de la figura regional que se abrió con fuerza en la Constitución de 1991 y que hoy, lastimosamente, apenas se menciona en la prospectiva territorial nacional.

En la historia encontré también herramientas para corroborar la hipótesis planteada, esto es, la constante del modelo territorial unitario arraigado en una cultura centralista. Una constante que ha sido determinada por la influencia francesa y por los trescientos años de administración colonial. Precisamente en esos trescientos años se construyó un modelo territorial mestizo, grabado por la administración centralista representada en la imposición de instituciones, de una legislación y de corrientes ideológicas europeas, pero también por la influencia de los habitantes originales e incluso de aquellos impuestos que poco a poco se arraigaron en el Nuevo Mundo.

Sin duda, la perspectiva centralista marca la institucionalidad de los siglos XIX y XX en Colombia. El siglo XIX retoma la forma centralista como una herramienta de construcción del incipiente Estado nacional; así, la égida del republicanismo acudió una vez más a este enfoque, muy a pesar de los vientos que corrieron en pro del modelo territorial implementado en el norte. Pequeñas excepciones federales se vieron en el primer siglo de vida republicana, por supuesto, avasalladas por la tendencia centralista que recorrió la mayoría de los Estados latinoamericanos.

Nuevamente se reforzó el modelo territorial unitario con la implementación de la Constitución de 1886. La regeneración, sin duda, fue un momento histórico que tuvo como fin inmediato subordinar a los viejos estados bajo la figura de los departamentos y del modelo de Estado unitario. Un período que destruyó el programa del radicalismo liberal y cedió el turno político a una nueva capa social.

Todo el siglo XX estuvo determinado por la constitución "regeneradora" que apenas tuvo algunas reformas que aliviaron la carga centralista del modelo y el manejo exclusivo del centro y de Bogotá acerca de todos los asuntos periféricos. En esta centuria se observa una figura departamental bastante aminorada y desconocida, y no era para menos; aquella representó durante los primeros años de existencia de la Constitución Política de 1886 a los empoderados Estados del interregno federal. Así las cosas, surgieron varias medidas para fraccionarlos, incapacitarlos, desconocerlos y someterlos.

Se observan algunos avances descentralizadores en los últimos años de la década de los años sesenta y otras reformas importantes en los años ochenta, eso sí, en beneficio de la entidad local como entidad fundamental. El nivel intermedio de gobierno estuvo en la mira en todas estas décadas, pero la incipiente intervención sólo llegará en el proceso de construcción de la Constitución Política de 1991 y los años posteriores, por supuesto, con las vacilaciones del caso. Un hecho recurrente en los Estados unitarios, que dieron mayor prelación a lo central y lo local en detrimento del nivel intermedio de gobierno, que solamente ha sido objeto de atención en los últimos años, en

razón, de los vientos globalizadores, de la integración, de la simple "imitación" o de las tendencias descentralizadoras.

La Constitución de 1991, fruto de diversas fuerzas políticas, retomó el modelo unitario, cifrando nuevamente en éste la resolución de los males padecidos por Colombia. El modelo territorial y el papel del nivel intermedio fueron levemente transformados en relación con su antecesora, la Constitución de 1886. La Asamblea Nacional Constituyente, si bien tuvo propuestas federales y regionales, optó por el modelo unitario, para lo cual se argumentaron severos temores de guerra y fragmentación. No en vano la Asamblea fue testigo del asesinato de varios líderes políticos, candidatos presidenciales, bombas, masacres, y en general, toda clase de estrategias utilizadas por grupos al margen de la ley orientados a la desestabilización del Estado e incluso a su control territorial.

En última instancia, la opción territorial de la Asamblea fue la misma de la Constitución de 1886. Un buen momento desaprovechado en razón de los miedos. Cinco ideas se reiteraron en los debates constitucionales: autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, consagración del municipio como eje fundamental del Estado y democracia participativa.

La expresión autonomía aparece en la mayoría de las gacetas constitucionales; sin embargo, dicho término quedó relativizado debido al contexto del Estado unitario que, como se ha visto, carece de potestades legislativas, constitucionales y judiciales en cabeza de las entidades territoriales y, a cambio, desarrolla una descentralización administrativa cuyo libreto, generalmente, lo elabora el Estado centro. Si bien, dicho principio es el comienzo de la transformación de las relaciones entre el centro y la periferia, también es cierto que el camino por recorrer es largo; pero algo más complejo aún es la ruptura con los paradigmas tradicionales que han marcado estas tensas relaciones en Colombia.

Unidad, autonomía y descentralización se convirtieron en los principios territoriales del modelo colombiano, eso sí, el primero desde una perspectiva jerárquica exhibida de forma contundente en las conservadoras interpretaciones que ha hecho la Corte Constitucional y las leyes que desarrollan la inacabada tarea del constituyente en materia territorial.

En definitiva, se creó un Estado unitario con descentralización administrativa; un modelo difuso que, en principio, reduce el concepto de descentralización al de municipalización y que poco a poco admite el protagonismo de otras entidades territoriales. Una Constitución que habla de departamento y de región, esta última como división administrativa y de planificación, con remotas posibilidades para acceder a la categoría de entidad territorial. A su vez, el

departamento, lánguidamente construido y regido por el Código de Régimen Departamental inspirado en las toldas municipalistas descentralizadoras de los años ochenta. Las otras, las regiones, tal como se ha dicho, apenas enunciadas hoy, petrificadas y utilizadas como trampolín político en épocas electorales.

La distribución competencial en las últimas décadas se ha realizado en beneficio de la entidad local y también en cabeza del nivel intermedio de gobierno, sobre este último, a regañadientes. Estados tanto unitarios como regionales o federales[981], denotan el papel conquistado por la instancia subnacional. Asimismo, el proceso de distribución competencial, en las dos últimas décadas, se ha inspirado en el modelo neoliberal, la apertura, la flexibilización, el ajuste estructural y los procesos de privatización.

El espíritu social del constituyente de 1991 ha cedido ante insuperables presiones externas, hecho que ha llevado a la reforma del sistema de transferencias intergubernamentales, lo cual ha incidido en el debilitamiento de los recursos que resultan insuficientes para cubrir toda la carga competencial que le ha sido asignada a las entidades territoriales.

En todo caso, los últimos veinte años se han identificado con el término de recentralización. Si bien, se han hecho avances en materia de distribución competencial, también es cierto que el centro determina el libreto y condiciona a diario el quehacer de las entidades territoriales. El tema de los recursos, bastante frágil como se ha dicho, ha debido ceder, hasta el punto de hablarse del fracaso de la descentralización fiscal y el necesario impulso de una descentralización realmente vinculada a los términos de autonomía y de Estado social de derecho.

Con todo ello, es innegable que la descentralización en Colombia es un hecho a marchas forzadas. Pero al fin y al cabo, es un hecho dentro del contexto del Estado unitario.

Los expertos, los operadores territoriales y los políticos consultados, también proporcionaron a este trabajo luces acerca de los últimos veinte años del modelo territorial.

981. Iván Finot señala: "¿Hacia qué nivel se enfocó la descentralización? - En Brasil, por igual, hacia el nivel intermedio y el nivel municipal (con cierta predominancia de este último). En cambio en los demás países federales la descentralización se orientó, primordialmente, hacia el nivel intermedio y secundariamente hacia el nivel municipal. En Argentina la descentralización hacia los municipios depende aún de cada gobierno provincial (sin que hasta el momento en ningún caso los municipios hayan llegado a contar con algún impuesto propio). En cambio, en los países unitarios el proceso fue orientado primordialmente hacia el nivel municipal (nivel autónomo originario) y, sólo en segunda instancia, al nivel intermedio. Contemporáneamente cuentan con gobiernos electos en este nivel Uruguay, Ecuador, Colombia, Perú, Paraguay, y con consejos de elección indirecta Chile y Bolivia (en este última, desde 2006, también con ejecutivo electo).Un problema en los países de herencia castellana es que suele haber conflictos entre el nivel municipal y el nivel intermedio: ¿debe depender el primero del segundo?" Finot, Iván. "Descentralización y autonomía en América Latina: Análisis y propuesta". En: Estupiñán Achury Liliana y Gaitán Bohorquez, Julio. El principio constitucional de autonomía territorial realidad y experiencias comparadas. *Op. cit.*

En primer lugar, se percibe el miedo existente en torno a la idea de impulsar un proceso de mayor descentralización que incluso lleve a la configuración de un Estado federal para Colombia; eso sí, la mayoría se identificaron con el nuevo Estado unitario descentralizado, e incluso se habla del viraje lento hacia el modelo regional asimétrico, en razón de la diversidad y la heterogeneidad regionales.

En segundo lugar, son insistentes los pronunciamientos sobre el proceso de recentralización que vive el país, de forma especial, en la última década. Si bien, se reconocen avances en materia de distribución competencial, también los territorios fueron objeto de un protagonismo excesivo de la figura presidencial (consejos comunitarios) y la expedición de diversas normas de control fiscal que controlaron las finanzas territoriales pero redujeron al máximo el alcance del principio de autonomía territorial. En la misma línea recentralizadora se habla de la debilidad de las finanzas territoriales, de la necesaria reforma tributaria territorial estructural y de volver a la fórmula inicial del cálculo de las transferencias intergubernamentales, atado a los ingresos corrientes; o la búsqueda de una propuesta intermedia que se acerque al espíritu inicial del constituyente de 1991.

En tercer lugar, encuentro diversos pronunciamientos en pro de la figura departamental. Ya sea dentro del contexto unitario actual, regional, e incluso federal. Ante la imposibilidad inmediata de construcción de la región como entidad territorial y luego de los fallidos intentos de expedición de la LOOT, tanto políticos, como académicos y juristas vuelcan su mirada sobre lo que sin duda estaba muerto en materia de administración territorial: el departamento. Así, se percibe un nivel intermedio de gobierno en cuidados intensivos, cargado de competencias y de responsabilidades, apenas renaciendo y sobrellevando funciones antes asignadas a la Nación e incluso a los municipios.

Una idea, en mi criterio, sobre-diagnosticada: Conpes, proyectos de código de régimen departamental, fortalecimiento económico, fortalecimiento institucional, son algunas de las salidas que se proponen a lo largo de la primera década del siglo XXI; incluso existen movimientos sociales en torno a la creación de nuevos departamentos, asunto que causa escozor tanto a las entidades departamentales, de por sí bastante grandes y también centralizadas, como al mismo Estado centro. Tampoco se ha avanzado en materia de diferendos limítrofes, que se encuentran en etapa de deslinde administrativo a cargo del IGAC u otros que están en proceso de definición por parte del Senado de la República, que, en caso de resolverse, no transformarían de forma contundente la división político-administrativa colombiana[982].

982. (i) Antioqua – Choco: con la creación de Belén de Bajirá como municipio chocoano, por medio de la Ordenanza 11 de 2000, se activa el litigio entre ambos departamentos; (ii) Antioquia – Córdoba: Conflicto

En este contexto, el departamento está impotente ante los retos que le imponen el nuevo Estado, la nueva geografía política, la economía y la sociedad actual. Impotente por sí mismo e imponente por el designio del centro. Sin duda, el Estado centro ha sido suficientemente culpable del atraso del nivel intermedio de gobierno, también y en razón de la tutela y de años de dominación.

Pocos de los consultados propugnan la transformación radical del mapa político-administrativo nacional. Cambiar el nombre de departamento por el de región no soluciona nada y en cambio engendra los males ya padecidos por la institución departamental. Marchitar el departamento y cambiarlo por una entidad intermedia más grande tampoco ofrece una solución, excepto en el campo fiscal. Repito, la entidad más grande engendra los males de la pequeña. Así, es mejor resolver los conflictos territoriales actuales y atender la petición de la creación de nuevos departamentos, eso sí sustentada en rigurosos y sistemáticos estudios que descarten los apetitos burocráticos que caracterizaron dichos impulsos durante la etapa titulada "departamentalitis". Una adecuación y flexibilización de la estructura administrativa y el fortalecimiento del estatuto de la descentralización bien pueden ser salidas hacia el empoderamiento y fortalecimiento del modelo territorial y del nivel intermedio de gobierno.

El fortalecimiento de la descentralización no solamente es un principio constitucional sino una tendencia. Asimismo, existe la corriente de descentralizar y dar mayores niveles de autonomía a las entidades territoriales. Por ello, la importancia de la intervención, transformación y apoyo efectivo al nivel intermedio de gobierno. Dicha institución ha sido objeto del abandono político desde la Constitución de 1886 y las reformas a la que ha sido sometida durante el siglo XX y lo recorrido del siglo XXI, las cuales apenas constituyen pañitos de agua tibia que en nada contribuyen a su fortalecimiento y consolidación como nivel de articulación, coordinación, prestador de servicios y promotor de la construcción del Estado nacional colombiano.

territorial por el trazado de dos ríos denominados Pedagó en la cartografía de la Oficina de Longitudes y dudas sobre la ubicación real del alto de Carrizal y la imperceptibilidad de la divisoria de aguas entre los ríos Cauca y San Jorge en el sector entre el caserío de Campoalegre y la ciénaga de San Lorenzo. (iii) Boyacá – Norte de Santander: Creación de departamentos sin descripción de límites. (iv) Boyacá – Santander: Los departamentos fueron erigidos sin descripción de límites. En proceso de deslinde en el sector de los municipios de Cubará, Chiscas y Concepción. (v) Boyacá – Casanare: Existe controversia limítrofe en el sector de los municipios de Paya y Nunchía, precipitada por la perforación de un pozo exploratorio de hidrocarburos. (vi) Cesar – Norte de Santander: Conflicto en los territorios de San Alberto y la Esperanza. En general, un conflicto que se origina en la agregación y segregación sucesiva de territorios. (v) Cesar – Norte de Santander: Conflictos territoriales en los municipios de Aguachica, Rio de Oro, Ocaña y El Carmen. (vi) Atlántico – Bolívar: Conflicto limítrofe entre los sectores de San Pedrito y Galerazamba. (vii) Cauca – Huila: Conflicto territorial en razón de la ambigüedad de las leyes que agregaron y segregaron territorios. (viii) Caqueta – Meta: El conflicto está dado en la descripción del límite que fue realizado con base en el mapa de Colombia vigente para el año 1959. Información dada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en respuesta de un derecho de petición. La comunicación es de fecha 19 de febrero de 2009 y suscrita por Miguel Ángel Cárdenas Contreras en calidad de Subdirector de Geografía y Cartografía.

Cualquiera que sea la intervención que se realice sobre este ente territorial, es necesario anotar que no puede ser motivada desde una perspectiva simplemente fiscal. Es indiscutible que varias de las reformas a las que ha sido sometida la descentralización territorial en Colombia, más que a procesos de mejoramiento y consolidación, corresponden a la reducción del Estado central y a la sobrecarga de funciones en los entes intermedios y locales. Los procesos de intervención deben estar precedidos de la concertación con los actores territoriales departamentales y locales, que están dispuestos a curar el mal siempre y cuando cuenten con la infraestructura, la capacitación y los recursos correspondientes.

La descentralización territorial y el papel del nivel intermedio de gobierno es un asunto polémico y complejo en donde afloran con facilidad las posiciones ideológicas y teóricas: planes de desarrollo, actos legislativos reformatorios de la carta política, proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial, legislación orgánica u ordinaria, representan, en la exposición de motivos, las tendencias y los enfoques que anteceden a cualquier intervención. Antes que una lucha de ideas y perspectivas, los autores reflejan, a veces inconscientemente, marcos teóricos del Estado contemporáneo, nuevos enfoques de administración surgidos en el seno de la fase actual del mercado y del capital.

En cuarto lugar, se advierte una LOOT desprestigiada. Una ley que era objeto de toda clase de anhelos y esperanzas, hoy sin la más mínima posibilidad de resolver la inacabada tarea del constituyente; a cambio, se ven varias leyes orgánicas fragmentadas, que resuelven el vacío por pedazos y una última normativa (Ley 1454 de 2011) que reitera la constante centralista del modelo territorial colombiano, además de apostar en el "principio de asociatividad territorial" la nueva orientación del ordenamiento y la descentralización colombiana. Con dicha normativa y las reformas constitucionales a las regalías (Acto Legislativo No 05 de 2011) y de inclusión del principio de sostenibilidad presupuestal (Acto Legislativo No 03 de 2011), el Estado centro sigue interviniendo el territorio desde una perspectiva fiscal y recentralizadora. Así, asume el control de los recursos y de los proyectos que podrán desarrollar las entidades territoriales. La nueva LOOT es una ley que hunde a la región como entidad territorial, impulsa a la provincia con criterios meramente administrativos y sin recursos, sostiene al departamento como nivel intermedio de gobierno y al municipio con entidad local. En general, una normativa que no avanzó en el tema de distribución de competencias, en la medida en que simplemente señala criterios que ya están invocados en la Constitución Política de 1991.

Por otra parte, el acercamiento cualitativo dio cuenta del componente ideológico y político que avasalla el tema territorial y del criterio coyuntural

de las propuestas y las intervenciones normativas que se realizan. También denotó que después de veinte años de expedida la carta política, el desaliento es generalizado. Sin embargo, la tendencia sigue siendo hacia una mayor descentralización y la asunción de mayores retos para las entidades territoriales, es decir, se habla del desarrollo de la herencia territorial del constituyente de 1991 y el fortalecimiento del nivel de gobierno actual, de por sí bastante grande en tamaño y en burocracia. Coinciden los expertos en la consolidación del proyecto de la modernidad, es decir, del Estado nacional, y, en dicho proyecto, la unidad sigue siendo fundamental; pero también coinciden en la intervención o la culminación de la tarea que dejó a medias el constituyente.

Es evidente que la construcción del modelo territorial ha estado ligado a la prematura e inacabable conformación de la Nación, las luchas permanentes en torno del poder político, los vaivenes económicos dignos de un Estado subdesarrollado y la inestabilidad de la organización político-administrativa. Hay oscilaciones entre la centralización y el federalismo, si bien la primera ha sido la escogida por la mayoría de "cartas de batalla" o constituciones políticas y el papel difuso y precario del nivel intermedio de gobierno.

Entonces, la mutación del modelo unitario y un lento viraje hacia un modelo más descentralizado y acorde con la geografía y la diversidad nacional, bien puede contribuir a la culminación de la tarea, esto es, a la consolidación del inacabado e incipiente Estado nacional.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. *El Federalismo en Colombia. Pasado y Perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.

AA.VV. *¿Por qué primero el departamento?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2002.

AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia.* Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2003.

AA.VV. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung. 2003.

AA.VV. *Colombia regional. Alternativas y estrategias. Bogotá*: Universidad Externado de Colombia y Konrad – Adenauer – Stiftung, 2005.

AA.VV. *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: Balance y perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad – Adenauer – Stiftung, 2007

A.A.VV. *Ensayos sobre políticas públicas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007

Aguilera De Prat, Cesáreo R. "De la "Europa de las Regiones" a la Europa con las Regiones". En: *Revista d´Estudis Autonómis i Federals*, núm. 2 (any 2006). pp. 47-76.

Ahumada, Consuelo. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana.* Bogotá: El Áncora editores, 2002.

Aja, Eliseo. "El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución". En: PEREZ ROYO, Javier y otros. (edits.) y TEROL BECERRA, Manuel José y otros (Coords.). *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, s. l., Aranzadi., 2006. pp. 4285-4344.

Amador, María Carolina y otros. Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales. Bogotá: AECI-URD USAID-GTZ, 2004.

Aparicio Pérez, Miguel Ángel. (dir.) *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido).* Barcelona: Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 1999.

Ares Castro-Conde, Cristina. "La Regionalización À La Française: El alcance del derecho a la experimentación". En: *Revista de Estudios Políticos (nueva época).* No 143, (enero-marzo. 2009,), pp. 31-55.

Aristizabal Arbelaez, Luis Hernando. *Anotaciones sobre derecho indiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1993.

Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado.* México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Arroyo Gil, Antonio. *El federalismo Alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

Auby, Jean-Bernard. "La reforma dell´amministrazione territoriale in Francia" (Trad.). En: *Revista Amministrare*, año XXXIII, núm. 2, (agosto – 2003), pp. 173-189.

Ballén Molina, Rafael. *Constitución Política de Colombia, antecedentes y comentarios (Constituyente y Constitución del 91)*. 2 ED. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995.

Barberena Nisimblat, Viviana. "Constitución y Descentralización ¿Avance o retroceso? ¿Un paso adelante y dos atrás?" En: *Revista Foro,* No. 74-75, (septiembre de 2011), pp. 77-90.

Barrios Suvelza, Franz Xavier. *El Estado Triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia.* La Paz (Bolivia): Friedrich Ebert Stiftung, Ildis y Plural Editores, 2002.

Becker, Alejandro, Castro, Sandra y Cárdenas, Miguel Eduardo. *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: GTZ – FESCOL, 2004.

Bell Lemus, Gustavo. "La evolución histórica del Caribe colombiano". En: *La región Caribe. Perspectivas y posibilidades.* Barranquilla (Col): Universidad del Norte. Dirección de Investigaciones y Proyectos. Centro de Estudios regionales – CERES, 1993. pp. 1-4

___. y Meisel Roca, Adolfo. "La región Caribe. Trayectoria de un regionalismo ambiguo". En: *Nueva Historia de Colombia*, Vol. VIII. Bogotá: Editorial Planeta, 1998. pp. 229-259.

Biglino Campos, Paloma. *Federalismo de integración y de devolución: El debate sobre la competencia.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

Bogdanor, Vernon. *Devolution in the united Kingdom*. New York: University of Oxford, 2001.

Bon, Pierre. "Las recientes reformas territoriales francesas". En: *Revista Aragonesa de Administración pública*, núm. 22, 2003. pp. 607-621

Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional – CEREC, 1998.

___. "Federalismo, Región y Estado Unitario". En: Estupiñán Achury, Liliana y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias.* Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004. pp. 193-200.

Brewer-Carias, Allan R. *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

Bridge, John W. "Nuevos procesos de descentralización en Europa: El Reino Unido". En: Aparicio Miguel, Ángel (dir.) *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido).* Barcelona: Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 1999. pp. 233-257.

Brosset, Estelle. "L´impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d´exercer le pouvoir législatif à l´épreuve de la revisión constitutionnelle sur l´organisation décentralisée de la République". (Trad.) En: *Revue française de Droit constitutionnel*. No 60, 2004. pp. 695-739.

Buenahora Febres-Cordero, Jaime. *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá: Cámara de Representantes – Pontificia Universidad Javeriana, programa de estudios políticos, 1991.

Bustamante Roldan, Jorge. *En defensa de los departamentos y municipios Tomo II. Recentralización del gasto social: Pérdidas de las entidades territoriales 2008 – 2016* (Cuarto debate). Bogotá, D.C.: Partido Liberal Colombiano, 2007.

Calvo Garcia, M. y Felstiner, William (coords.). *Federalismo. Federalism.* Madrid: Dykinson, 2004.

Castells, José Manuel. "El difícil federalismo". En: Calvo Garcia, M. y Felstiner, William L. (coords.). *Federalismo. Federalism.* Madrid: Dykinson, 2004. pp. 171-187.

Castro, Jaime. *La democracia local*. *Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal.* Bogotá: Editorial Oveja negra, 1984.

___. *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra Ltda, 2000.

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

Cepeda Espinoza, Manuel José. *Introducción a la Constitución de 1991, hacia un nuevo constitucionalismo.* Bogotá: Presidencia de la República - Consejería para el desarrollo de la Constitución. 1993.

Cienfuegos Mateo, Manuel. "Comunidades Autónomas, Tribunales de la Unión Europea y Responsabilidad por el incumplimiento Autonómico del Derecho Comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente". En: *Revista d´Estudis Autonòmics i Federals.* núm. 5, 2007. pp. 39-97.

Colmenares, Germán. "La economía y la sociedad coloniales. 1550 – 1800". En: *Nueva Historia de Colombia 1. Colombia Indígena. Conquista y Colonia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, Procultura y Planeta, 1989. pp. 117-152.

Croisat, Maurice. *El federalismo en las democracias contemporáneas.* Barcelona: Hacer, 1995.

Crouzatier-Durand, Florence. "Réflexions sur le conceptd´expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l´organisation décentralisée de la Republique". (trad.) En: *Revue française de Droit constitutionnel.* No 56, 2003, pp. 675-695.

Cuchillo Foix, Monserrat. *Las instituciones de autogobierno en Escocia. Caracteres de un sistema asimétrico.* Barcelona: Institut d´Estudis Autonòmics-Marcial Pons, 2001.

Cueto Nogueras, Carlos de. "La organización del Estado Austríaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?". En: *Revista de Estudios Regionales*, No 60, 2001. pp. 111-129.

Cuervo Restrepo, Jorge Iván. "Experiencias del nivel intermedio en América Latina". En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia.* Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2003. pp. 177-199.

___. "La experiencia de los gobiernos regionales en Chile: Un modelo a considerar en materia de políticas públicas de regionalización". En: AA.VV. *Colombia regional. Alternativas y estrategias.* Bogotá, D.C., Universidad Externado de Colombia – Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005. pp. 51-62.

Danwitz, Thomas Von. "La colaboración en la estructura del Estado. La experiencia alemana". En: *Revista de Estudios Autonómicos*, No 1, 2002, pp.13-37.

De Blas Guerrero, Andrés (dir.). *Enciclopedia del nacionalismo.* Madrid: Tecnos, 1997.

De La Fuente Cabero, M. Inmaculada. *Las regiones en Europa.* Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

D´Oliveira Martins, Alfonso. "La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal". En: *Cívitas Europa – Revista sobre la evolución de la Nación y el Estado en Europa.* No 3, 1999, pp. 345 y 362.

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

Domínguez García, Fernando. *Las regiones con competencias legislativas. Un estudio comparado de su posición constitucional en sus respectivos Estados y en la Unión Europea.* Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005.

Dusell, Enrique. *1492 El Encubrimiento Del Otro. Hacia el origen del «mito de la modernidad»*, Colección Academia. La Paz: Plural editores - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad Mayor de San Andrés, 1992.

Esteban Campos, Carlos Gustavo. *Devolution y forma de gobierno en Escocia.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

Estrada, Alexei Julio. "La planeación económica en la Jurisprudencia Constitucional". En: *Constitución de 1991 y planeación en Colombia. Balance y Perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad Adenauer Stiftung, 2006. pp. 13-36.

Estrada Álvarez, Jairo. *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Estupiñán Achury, Liliana. "Región y Estado unitario en Colombia". En: AA.VV. *Colombia regional. Alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad – Adenauer – Stiftung, 2005. pp. 205-239.

___. "Modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas". En: *Revista Diálogos de Saberes* No 25 (julio – diciembre de 2006). pp. 91 – 108.

___. "Posiciones y tendencias acerca del departamento como nivel intermedio de gobierno". Estado del arte (1991-2008). En: RESTREPO MEDINA, Alberto (Edit.). *Retos y perspectivas del Derecho Administrativo. Segunda parte.* Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2009. pp. 246-295.

___ y Gaitan Bohórquez, Julio (Editores) *Principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas.* Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

Fals Borda, Orlando. *Historia doble de la costa*. Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1981 y 1986.

___. *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia.* Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y Siglo Editores, 1988.

___. *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: TM Editores. IEPRI, 1996.

___. "Postulados del federalismo regional en Colombia". En: *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997. pp. 69-79.

___. "Visión del ordenamiento territorial colombiano". En: *Nueva Historia de Colombia.* Bogotá: Planeta Colombia, 1998. pp. 191-204.

___. *Acción y Espacio: Autonomías en la nueva República*. Santafé de Bogotá: Tercer mundo Editores-Universidad Nacional, 2000.

Fernandez Farreres, Germán. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico.* Madrid: Iustel, 2005.

Ferrada Bórquez, Juan Carlos. "La experiencia de descentralización chilena: un modelo de desconcentración administrativa con autonomía limitada". En: Estupiñán Achury, Liliana y Gaitán Bohórquez, Julio (comps. y edits.). *El Principio Constitucional de Autonomía Territorial. Realidad y experiencias comparadas,* Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 2010. pp. 73-97.

Ferrando Badia, Juan. *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico.* 2.ªed. Madrid: Tecnos, 1986.

Fosssac, Enric y Requejo, Ferran. *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Editorial Trotta, 1999

___. *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

Friede, Juan. "La conquista del territorio y el poblamiento". En: *Nueva historia de Colombia.* Bogotá: Editorial Planeta, 1989.

Frosini, Justin Orlando. "Estado Autonómico y Estado Social: ¿Una convivencia posible? El caso del Reino Unido". En: Alvarez Conde, E. (coord.). *El Futuro del Modelo de Estado*. Madrid: Imap, 2007.

Galeano, Eduardo. *Las Venas Abiertas De América Latina*. 7 ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

Gamboa Rocabado, Franco. "Las razones del fracaso: La Asamblea Constituyente en Bolivia como Democracia Bloqueada". En: *Revista de Estudios Políticos (nueva época),* no 143, (enero-marzo, 2009), pp. 57-99.

García Hernández, Luis y Hernández Sayáns, José Francisco. *España: El Estado Autonómico.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas – Ministerio de la Presidencia, 2005.

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

Girón Reguera, Emilia. "El Estado autonómico español y el nuevo Estado regional italiano: ¿Hacia un Estado federal?". En: Estupiñán Achury, Liliana y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – Centro de Investigaciones Socio Jurídica de la Universidad Libre, 2004. pp. 13-48

___. "La descentralización territorial en Europa". En: García Ruiz, José Luis (dir.). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, 2007. pp. 45-146.

___. "La forma de Estado en la Constitución Política de 1991". En: García Ruiz, José Luis (dir.). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, 2007. pp. 189-218

Gómez Guzman, Iván Darío. "Las iniciativas de regionalización en Colombia". En: *Análisis Geográficos. Revista del Instituto Colombiano Agustín Codazzi.* (no 39 - 2008), pp. 9-37.

González, Jorge Iván. "Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial". En: *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial.* Bogotá: GTZ – FESCOL. 2004. pp. 19-43.

González, Margarita. "Las Rentas del Estado". En: *Nueva Historia de Colombia 2. República Siglo XIX.* Bogotá: Procultura, Colcultura y Planeta, 1989. pp. 185-196.

Guerra, François-Xavier. "Lógicas y ritmos de las revoluciones hispánicas". En: Guerra, François-Xavier. *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense, 1995. pp. 13-46.

Häberle, Peter. "El federalismo y el regionalismo: Una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias Alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español". (Trad.). En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 77 (mayo-agosto, 2006), pp. 9-25.

___ "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales" (trad.). En: *ReDCE*, No. 8 (jul. – dic. 2007), pp. 171-188.

Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John. *El Federalista. Los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución Norteamericana.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1941.

Hernández Becerra, Augusto. "El fermento federalista en la Constitución de Colombia". En: AA.VV. *El Federalismo en Colombia. Pasado y Perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997. pp. 141-165.

___. "Apuntes para la Historia del Municipio en Colombia". En: *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. pp. 17 – 44.

___. "El Ordenamiento Territorial Colombiano o la Tela de Penélope". En: *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. pp. 81 – 115.

___. *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia.* Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2001.

___. "Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI". En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Konrad Adenauer Stiftung, 2003. pp. 203-222.

___. "Nivel territorial intermedio en Colombia y Venezuela". En: *Provincia. Revista Venezolana de estudios territoriales,* n.° 15, enero-junio de 2006. pp. 95-116.

Hernández M., Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia.* Bogotá: Legis, 1999.

Herrera Angel, Martha. *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos Siglo XVIII.* Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia – Academia Colombiana de Historia, 1999.

___. *Poder Local, Población y Ordenamiento Territorial en la Nueva Granada – Siglo XVIII.* Serie Historia No 2. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1996.

___. "El Corregidor de Indios y las Justicias Indias en la Provincia de Santafe del siglo XVIII". En: *Politeia. Homenaje a José María Ots Capdequi, exiliado español, antiguo maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Cultura y Derecho 500 años*. Núm. 12. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, 1993. pp. 68-96.

Hesse, Konrad. "El Estado Federal Unitario". En: *ReDCE,* (2006, julio-diciembre), núm. 6, pp. 425-456.

Hinestrosa, Fernando. *Notas para la descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986.

Jaramillo Uribe, Jaime. "La administración colonial". En: *Nueva historia de Colombia.* Bogotá: Editorial Planeta, 1989. pp. 175-192.

Jolly, Jean-François. *Región y descentralización: Enfoque económico versus enfoque político*. Papers, Barcelona: 2002.

___. "Pequeños municipios y descentralización, enfoque político vs. enfoque económico". En: AA.VV. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung. 2003. pp. 69-99.

___, "Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas". En: Cuervo, Jorge Iván y otros. *Ensayos sobre políticas públicas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. pp. 289-349.

Junguito, Roberto y Rincón, Hernán. *La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Informe fiscal presentado al Banco de la República.* Bogotá, D.C,: Informe final proyecto No 1809 – Fedesarrollo, agosto 3 de 2004.

Katime Orcasita, Abraham y Sierra Cadena, Grenfieth de Jesús. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2006.

Kluth, Winfried. "La reforma del federalismo Alemán: razones, objetivos y modificaciones" (trad.) En: *Revista de Derecho Político*, núm. 70, 2007, pp. 37-62.

Lara Restrepo, Rodrigo: "La articulación de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de la desconcentración. Perspectiva comparatista". En: AA.VV. *Crisis y futuro de los Departamentos en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer Stifung, 2003. pp. 147-175.

Leylan, Peter. *The Constitution of the United Kingdom.* Portland OR, Oxford, 2007.

Lopez Guerra, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional.* Valencia: Tirant lo Blanch, 1994.

López Díaz, Ligia. "Impuestos territoriales". En: *Régimen de las Entidades Territoriales*. Tomo II. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2001. pp. 161-241.

López Medina, Diego. *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Universidad de los Andes-Legis-Universidad Nacional de Colombia, 2004.

López Michelsen, Alfonso. *Introducción al estudio de la constitución de Colombia.* Bogotá: Universidad Santo Tomás – Colección Fray Anton de Montesinos, 1983.

López Mira, Álvaro Xosé. "La regionalización en Portugal". En: *Revista de las Cortes Generales*. No. 53, 2001, pp. 111-197.

Malagón Pinzón, Miguel Alejandro. *Vivir en Policía. Una contralectura de los orígenes del Derecho Administrativo Colombiano.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

Maldonado, Alberto. "Las competencias de los departamentos en Colombia. Análisis de la situación actual y propuestas". En: Juvinao Daza, Mario y Bernal Izquierdo, Reinaldo (Comp). *Reflexiones de la administración pública.* Bogotá, D.C.: Escuela Superior de la Administración Pública – Maestría en Administración Pública, 2002. pp. 75-112.

___. "¿Existe una política pública sobre el departamento?" En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. pp. 261-285.

___. *El nivel intermedio en Colombia. El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño*. Proyecto Colombo Alemán de cooperación técnica-PRODEPAZ-GTZ, s.p., 2005.

Martín Jimenez, Carolina. "Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa". En: *Análisis Político* (no 58 septiembre-diciembre, 2006). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, p. 132 - 156.

Martín Vida, María Ángeles. "La reforma del federalismo alemán, cambios en el reparto material de competencias entre la federación y los Länder". En: *ReDCE,* (2006, julio-diciembre), núm. 6, pp. 161-194.

Massiris Cabeza, Ángel. "Ordenación del territorio en América Latina", En: *Revista Diálogos de Saberes*, n.º 16. junio – octubre de 2002. pp. 107-139.

___. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial.* Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. 2005.

Matías Camargo, Sergio. "El municipio en Colombia". En: García Ruíz, J. Luis y Girón Reguera, Emilia. *Estudios sobre Descentralización Territorial. El caso particular de Colombia.* Cádiz (España): Universidad de Cádiz y Universidad Libre, 2005. pp. 297-314.

Meisel Roca, Adolfo. "¿Hacia dónde va el regionalismo de la costa Caribe?" En: *Tres ensayos sobre el regionalismo de la Costa Caribe*. Barranquilla (Col): Maestría en estudios político-económicos, 1996. pp. 7-29.

Mejía Arango, Lázaro. *Los radicales. Historia Política del radicalismo del siglo XIX.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

Mendoza Morales, Alberto. *El ordenador*. Bogotá: Ecoe ediciones – Sociedad Geográfica de Colombia, 1995.

___. *Colombia: Estado regional. Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia y Ministerio de Educación Nacional, 2000.

___. "Ordenamiento Territorial en Colombia". En: Estupiñán Achury, Liliana y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Libre, 2004. pp. 103-113.

Mendoza Saavedra, Martha Rocío. *La descentralización fiscal en la Región Andina. Diálogo regional*. Bogotá: Programa Capacides. Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización. Un programa de InWent para los países andinos., Informe elaborado en el año 2008.

Michael, Lothar. "El Estado federal experimental" (Trad.). En: *ReDCE,* núm. 6, (2006, julio-diciembre), pp. 11-30.

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

Moncayo C., Víctor Manuel. *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2003.

Moncayo Jiménez, Edgard. *Las políticas regionales en Colombia.* Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2004.

Morelli, Sandra. *La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.

___. *La autonomía territorial en Colombia*. Bogotá: Temas de Derecho Público No 43. Universidad Externado de Colombia, 1996.

___. "La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos". En: *El federalismo y en Colombia. Pasado y perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997. pp. 11-138.

Moreno, Carlos. *Finanzas Municipales y Ajuste Fiscal.* Bogotá.: *Escuela Superior de Administración Pública*, 2001.

Moreno, Luis. "La federalización autonómica". En: CHUST, M. (edit.). *Federalismo y cuestión federal en España.* Castellon: Universidad Jaume, 2004. pp. 237-267.

Múnera, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano.* Bogotá: Planeta colombina, 2005.

Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. 5ª ed. (Trad.). México, D.F.: McGraw-Hill, 1995.

Nagel, Klaus-Jürgen. "El federalismo Alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?" En: *Revista de Estudios políticos,* núm. 118, 2002, pp. 65-99.

Navarro Abarzúa, Iván. "Una propuesta para evaluar la regionalización". En: *Ecuador Debate.* Quito. No 65, (agosto – 2005), pp. 113-135.

Navas Patrón, Álvaro. "El proceso departamental en Colombia". En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. pp. 385-412.

___. "La planeación como instrumento de política pública". En: AA.VV. *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: Balance y perspectivas.* Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007.

Noguera Fernández, Albert. "Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios en torno al nuevo proyecto de Constitución Boliviana". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, no. 84 (septiembre-diciembre, 2008), pp. 147-177.

Núnez Jiménez, Fernando E. (Comp.) *Autonomía un proceso en marcha.* Santa Cruz de la Sierra (Bolivia): Instituto de Investigación Jurídica – UPSA – Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UPSA, 2008.

Ordóñez Solís, David. "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los Nuevos Estatutos". En: *Revista d´Estudis Autonòmics i Federals.* núm. 4, 2007, pp. 69-128.

Ortega, Luis. *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria.* Navarra: Thomson Civitas, 2005.

Ots Capdequi, José María. *El Estado Español en las Indias.*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 1946.

___. *España en América. Las instituciones coloniales.* Segunda Edición. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1952.

___. *Historia del Derecho Español en América y Derecho Indiano.* Madrid: Aguilar S.A., de Ediciones Juan Bravo, 1969.

Pavani, Giorgia y Delgado, Jhoana. A. "Una aproximación comparada de la descentralización territorial en Italia y Colombia". En: García Ruíz, J. Luis y Girón Reguera, Emilia (Coord.) *Estudios sobre descentralización territorial: El caso particular de Colombia.* Cádiz (España): Universidad de Cádiz y Universidad Libre de Colombia, 2006. pp. 161 – 180.

___ y Pegoraro, Lucio. *Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas.* Bogotá: Universita Di Bologna – Universidad Libre, 2008.

Peeters, Patrick. "Federalismo: Una perspectiva comparada. Bélgica se transforma de Estado unitario en Estado Federal". En: Fosssac, Enric y Requejo, Ferran. *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Editorial Trotta, 1999. pp. 233-250.

Pegoraro, Lucio. "Derecho comparado y estudio del gobierno local". En: Pavani, Giorgia y Pegoraro, Lucio. *Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas.* Bogotá: Universita Di Bologna – Universidad Libre, 2008. pp. 27-58.

___ y Rinella, Angelo. *Introducción al Derecho Público Comparado.* Lima: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Palestra, 2006.

Pérez Tremps, Pablo. "Principios Generales de la Organización Territorial del Estado". En: López Guerra, Luis y otros. *Derecho Constitucional. Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado.* 5ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002. pp. 295-390.

Pizarro, Eduardo. Colombia: "¿Hacia una salida democrática a la crisis nacional?" En: *Análisis Político* (no 17 – septiembre-diciembre 1992). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia). pp. 41-55.

Porras V., Oswaldo A., "La descentralización en Colombia. Estado actual y perspectivas". En: Restrepo, Darío I. (edit.). *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo de América Latina, Europa y EUA.* Bogotá: GTZ-USAID-Agencia Colombiana de Cooperación Internacional-Universidad Nacional de Colombia, 2006. pp. 401-439.

Quinche Ramirez, Manuel Fernando. *Derecho constitucional Colombiano: De la carta de 1991 y sus reformas.* Bogotá: Ibáñez, 2008.

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

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

Restrepo, Darío I (comp.). *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Prodepaz, gtz, USAID y la Agencia colombiana de cooperación, 2006.

Restrepo, Juan Camilo. *Hacienda Pública*, 5ª ed. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2001.

___. "Algunas reflexiones sobre la nueva fórmula de transferencias". En: *Departamentos al día.* Bogotá: Federación Nacional de Departamentos (No 9 (Mar. 2006). pp. 16-18.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita – Universidad Externado de Colombia, 1995.

Revenga, Miguel. "Las formas de Estado". En: García Ruiz, José Luis (dir.): *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad Libre- Junta de Andalucía, 2007. pp. 31-43.

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

___. "Centralismo y federalismo en Colombia". En: Estupiñán Achury, Liliana y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004. pp. 173-192.

Robledo Silva, Paula. "*El panorama territorial colombiano". En: Revista Derecho del Estado* (No 21, diciembre de 2008). pp. 177-208.

___. *La autonomía municipal en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

Rodríguez Arbeláez, Jorge. "Pasado del federalismo en Antioquia futuro del federalismo en Colombia". En: AA.VV. *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997. pp. 51-65.

Rodríguez S., Claudia y DUCCI V. María Elena. "La descentralización en Chile: el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias". En: Restrepo I., Darío. *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 2006. pp. 571-614.

Rojo Salgado, Argimiro. "La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español". En: *Revista de Estudios Políticos del CEPC* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales). (2005, enero-marzo), núm. 127, p. 233-273.

Romero Reyes, Antonio. "Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana". En: *Ecuador Debate. Zonas grises de la descentralización.* Quito: No 61 (abril 2004). pp. 193-210.

Ruiz-Rico Rico, Gerardo. *Los límites constitucionales del Estado autonómico.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

Sagawe, Thorsten. "Niveles supramunicipales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos (Baviera - Miami, Dade Country)". En: RESTREPO, Darío I. (edit.), *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo de América Latina, Europa y EUA*. Bogota: Prodepaz, GTZ, USAID, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Universidad Nacional de Colombia, 2006. pp. 69-96.

Sánchez Sáez, Antonio José. *Descentralización y Subsidiariedad. Hacia una nueva configuración del Estado.* Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

Sánchez Torres, Carlos Ariel y otros. *Ajuste estructural de las finanzas públicas. 1998 – 2004.* Bogotá, D.C.: Biblioteca Jurídica Dike – Centro editorial de la Universidad del Rosario, 2005.

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *El centralismo en la Constitución de 1991*. 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1992.

___. *Bases constitucionales del régimen municipal.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1993.

___. "Bases para una reforma constitucional de las regiones". En: *Colombia regional, alternativas y estrategias.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad Adenauer-Stiftung, 2005. pp. 259-263.

Schneider, Hans-Peter. "La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados" (trad.). En: *Revista d´Estudis Autonómics i Federals,* núm. 8, 2009, pp. 11-37.

Suelt Cock, Vanesa. "La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal". En: *Estudios Socio-Jurídicos.* Bogotá. núm. 10(1), (enero-junio 2008). pp. 158-200.

Tascon, Tulio Enrique. *Historia del Derecho Constitucional Colombiano.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

Tornos Mas, Joaquín. "La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el Sistema Constitucional de Distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". En: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federa*ls. núm. 7, pp. 79 – 115.

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

___. *El Estado y el Derecho*. Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2001.

___. "Autonomía y Territorio". En: Estupiñán Achury, Liliana y otros. *Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, 2004. pp. 115-131.

___. *Democracia y Territorio, El ordenamiento territorial entre el derecho y la política.* Bogotá: Siglo del hombre-Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007.

Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. 2ª Edición. Bogotá: CEREC, 1997.

Valenzuela Van Treek, Esteban. "Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derechista y administrada por la centro-izquierda paternalista". En: Carrión M., Fernando (Comp.). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas.* Quito: FLACSO – SENPLADES – GTZ – COSUDE – PDDL – PRODESIMI - BTC, 2007. pp. 119-141.

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

Velásquez C., Fabio. "El ordenamiento territorial: promesa incumplida". En: *Revista Foro*, n º 46 (diciembre 2002 – enero 2003). pp. 45-57.

Veléz, Humberto. "Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904 – 1909). En: *Nueva Historia de Colombia. Historia Política 1886 – 1946,* Bogotá, editorial Planeta, 1989. pp. 187-214.

Véliz, Claudio. *La tradición centralista de América Latina.* Barcelona: Ariel, 1984.

Verano De La Rosa, Eduardo. *El Estado regional. Un proceso colectivo en la nueva Constitución*. Barranquilla (Col): Universidad del Norte. Dirección de Investigaciones y Proyectos. Centro de Estudios regionales – CERES, 1993.

Vidal Perdomo, Jaime. ¿Cambiar los Departamentos por Regiones? En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung. 2003. pp. 289 – 303.

___. *La región en la organización territorial del Estado.* Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2001.

___. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos.* Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009.

Vieira Posada, Edgar. *La formación de los espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y Convenio Andrés Bello, 2008.

Vila Casado, Iván. *Nuevo Derecho Constitucional: Antecedentes y Fundamentos.* Bogotá: Gustavo Ibáñez, 2002.

Villar Borda, Luis. *Democracia Municipal. Autonomía, planificación y desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986.

___. "Presentación". En: AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer - Stiftung, 2003. pp. 11- 14.

___. "Presentación". En: *Colombia regional alternativas y estrategias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer – Stiftung, 2005. pp. 9-13.

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

Wicks, Elizabeth. *The Evolution of a Constitution*. Porland, Oxford, 2006.

Zambrano, Fabio y Bernard, Oliver. *Ciudad y Territorio. El proceso de doblamiento en Colombia.* Bogotá: Academia de Historia de Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos y Fundación de Estudios Históricos Misión Colombia, 1993.

Zoco Zabala, Cristina. "Revisión constitucional en Francia: La redefinición del modelo de descentralización administrativa". En: *Revista Española de Derecho Constitucional.* No 72, 2004, pp.163-186.

Zuluaga, Ricardo. "¿Autonomía o desconcentración? El laberinto de las entidades territoriales", en Colombia?". En: García Ruiz, José Luis y Girón Reguera, Emilia (edits.). *Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia.* Cádiz: Universidad de Cádiz, pp. 181-197.

Fuentes citadas obtenidas de las Gacetas Constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente

Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia. Propuestas de Organizaciones no Institucionales No 10º. Reforma al Régimen Departamental. En: Gaceta Constitucional No 35. Asamblea Nacional Constituyente. (Miércoles 3 de abril de 1991).

Castro, Jaime. "Informe, Bogotá, Distrito Capital". En: Gaceta Constitucional No 40. (Lunes 8 de abril de 1991).

___. "La Elección Popular de Gobernadores. Constancia". En: Gaceta Constitucional No 99. Asamblea Nacional Constituyente. (Sábado, 15 de junio de 1991).

Colegio Altos Estudios Quirama. Propuesta de Constitución para Colombia No 4. En: Gaceta Constitucional No 34. Asamblea Nacional Constituyente (martes 2 de abril de 1991).

Espinosa Faciolince, Eduardo. Ponencia para la Comisión Segunda. Región. En. Gaceta Constitucional No 43. Asamblea Nacional Constituyente. (jueves 11 de abril de 1991).

___.. "Informe – Ponencia La Planeación y las entidades territoriales". En: Gaceta Constitucional No 44. (Viernes 12 de abril de 1991).

___.. "La crisis nacional exige la democratización de nuestra organización estatal". En: Gaceta Constitucional No 49. Asamblea Nacional Constituyente. (Sábado 13 de abril de 1991).

Fajardo Landaeta, Fajardo y Mejía, Antonio Darío. Proyecto de Reforma Constitucional No 114. En: Gaceta Constitucional No 27, Asamblea Nacional Constituyente (martes 26 de marzo de 1991).

Fals Borda, Orlando. "Ponencia Provincias y Asociaciones de Municipios". En: Gaceta Constitucional No 38. Asamblea Nacional Constituyente (Viernes 5 de abril de 1991).

___. y Muelas Hurtado, Lorenzo. "Informe – Ponencia sobre Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos". En: Gaceta Constitucional No 40. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes 8 de abril de 1991).

___. "El territorio colombiano y sus divisiones". En: Gaceta Constitucional No 99. Asamblea Nacional Constituyente, (sábado 15 de junio de 1991).

Federación Colombiana de Municipios. Trámite de Proyectos no Gubernamentales No 1. Reordenamiento Administración Territorial. En: Gaceta Constitucional No 33. Asamblea Nacional Constituyente (2 de abril de 1991).

Fernández Renowitzky, Juan B. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 94. Título: Colectividades Territoriales. En: Gaceta Constituyente Nº 24, Asamblea Nacional Constituyente (Miércoles 20 de marzo de 1991).

Fernández Renowitzky, Juan B. "Ponencia la Región". En: Gaceta Constitucional No 40. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes 8 de abril de 1991).

Galán Sarmiento, Antonio. Proyecto de reforma constitucional No 126. En: Gaceta Constitucional No 31, Asamblea Nacional Constituyente (1º de abril de 1991).

Gaviria Trujillo, César. Palabras del señor presidente César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Constituyente. En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 1. Bogotá: La asamblea, 1991.

Giraldo Angel, Carlos Fernando y Verano De La Rosa, Eduardo. "Ponencia Ordenamiento Territorial". En: Gaceta Constitucional No 41. Asamblea Nacional Constituyente. (Martes, 9 de abril de 1991).

Gómez Martínez, Juan y Londoño, Hernando. "Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 9". En: Gaceta Constitucional No 9. Asamblea Nacional Constituyente (martes 19 de febrero de 1991.

Gómez Martínez, Juan. "Ponencia de Competencias Territoriales: No más Intendencias y Comisarías: Todas serán Departamentos. Bogotá sería Distrito Capital". En: Gaceta Constitucional No 32. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes 1º de abril de 1991).

Gómez Martínez, Juan. "Necesitamos Definir a Colombia como un Estado Unitario Descentralizado" Exposición General del Honorable Constituyente. En

Gaceta Constitucional No 39. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes 8 de abril de 1991).

Mejía Borda, Arturo. "Proyecto de Acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 93". En: Gaceta Constitucional No 24. Asamblea Nacional Constituyente. (20 de marzo de 1991).

Reyes Reyes, Cornelio y Cala H., Álvaro. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 95. Régimen de las corporaciones públicas departamentales. En: Gaceta Constituyente Nº 25, Asamblea Nacional Constituyente (21 de marzo de 1991).

Secretaria General. Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente. En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 13. Bogotá: La asamblea, 1991.

Serpa, Horacio, Perry, Guillermo y Verano De La Rosa, Eduardo. "Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 87". En: Gaceta Constitucional No 24. Asamblea Nacional Constituyente. (Miércoles 20 de marzo de 1991).

Zafra Roldan, Gustavo. "Ponencia General Los Departamentos". En: Gaceta Constitucional No 42. Asamblea Nacional Constituyente. (Miércoles 10 de abril de 1991).

___. "Estamos aquí para organizar el desacuerdo". En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 51. Bogotá: La asamblea, 1991.

___. "Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria". En: Gaceta Constitucional No 80. Asamblea Nacional Constituyente. (Jueves 23 de mayo de 1991).

Verano De La Rosa, Eduardo. "Ponencia La Regionalización". En: Gaceta Constitucional No 49. Asamblea Nacional Constituyente. (Lunes, 15 de abril de 1991).

Serpa Uribe, Horacio. "El liberalismo en la Constituyente le cumplió al Pueblo Colombiano" - discurso de clausura en el Salón elíptico del Capitolio Nacional. En: Gaceta Constitucional. Asamblea Nacional Constituyente. No. 114. Bogotá: La asamblea, 1991.

Constituciones Consultadas

Constitución Política de Bolivia

Constitución Política de Chile

Constitución Política de España

Constitución Política de Francia

Constitución Política de Portugal

Constitución Política de Venezuela

Constitución Política de Colombia

Apéndice Jurisprudencial

Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1993. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-497 de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-527 de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C600A de 1995. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1998. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-207 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-1187 de 2000. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 2001. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynnet.

Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional. Sentencia T-1191 de 2004. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2005. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia C-1042 de 2007. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia C-313 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, fallo del 24 de mayo de 1990, (EXP. No 2149 E)

Corte Suprema de Justicia, fallo del 9 de octubre de 1990.

Apéndice Institucional

CEPAL: *La reestructuración de los espacios nacionales*, Serie Gestión Pública, Nº 7.

Colegio Altos Estudios. Grupo De Estudios Constitucionales Quirama. Anteproyecto Constitución Federal para Colombia. Bogotá: Cámara de Representantes – Congreso de la República, 1999.

Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas. Rosas Vega, Gabriel (Coord). *El saneamiento fiscal. Un compromiso de la sociedad, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* I Vol. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1997.

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

De las Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe de la Misión Wiesner-Bird, 1981.

Departamento Administrativo de la Función Pública *Estructura del Estado Colombiano*. Bogotá, D.C., 2006.

Fals Borda, Orlando. "Prefigurando el Territorio Nacional". En*: Boletín de Ordenamiento Territorial. Misión Cumplida. Fin del mandato constitucional de la COT 1991 – 1994*. (No 9 – diciembre de 1994). Pp. 2-20.

Federación Nacional de Departamentos. Posición de los departamentos frente al proyecto de Acto Legislativo que modifica el SGP. En: departamentos al día. Bogotá: Federación Nacional de Departamentos. No 9 (Mar. 2006).

FMI, Interest spreads in banking. Cost, financial taxation, market power and load quality in the Colombian 1974 – 1996. VV.AA., Work paper 98/110, agosto de 1998. Contraloría General de la República, Informe sobre la situación de las finanzas del Estado y la deuda pública, Bogotá, agosto de 1999.

Gaceta del Congreso, Bogotá, D.C., miércoles 23 de julio de 2003. Año XII – No. 344.

Gaceta del Congreso. Senado de la República. 31 de diciembre de 2003. Intervención de Fals Borda, Orlando. Intervención

Gaceta del Congreso, Bogotá D.C, jueves 22 de abril de 2004. Año XIII – No. 144.

Gaceta del Congreso, Senado de la República, Ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo No 011 de 2006 Senado. Lunes 23 de octubre de 2006.

Gaceta del Congreso, Bogotá, D.C. martes 29 de julio de 2008. Año XVII - No. 464. Exposición de motivos.

Gaceta del Congreso. Senado de la República. "Proyecto de Ley No 19 de 2008 Senado", martes 29 de julio de 2008, No 464.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección Nacional de Apoyo Fiscal. *10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998 – 2008*. Bogotá, D.C.: Ministerio, 2009.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Santafé de Bogotá, D.C., 3 de diciembre de 1999.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Exposición de motivos. Proyecto de Acto Legislativo No 11 de 2006 Senado.

Fecode.edu.co/descargas/normas/proyectos/exp_motivos_pal.doc-Tomado el 7 de agosto de 2008.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República de Colombia. Acuerdo stand by-de colombia con el Fondo Monetario Internacional. Bogotá. Colombia. Mayo 23 de 2006.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República. Comunicación dirigida a Señor Horst Kohler. Director Gerente del Fondo Monetario Internacional de fecha diciembre 20 de 2001.

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

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

Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario.* Bogotá, D.C.: DNP.

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

Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: Desarrollo para todos.* Bogotá, D.C.: DNP, 2007.

Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación. *Notas sobre ordenamiento territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia.* Documentos de trabajo, 2007.

Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral. *La 7° Papeleta: El país opinó, el país aceptó.* Colombia, 1991.

Presidencia de la República (Secretaría Jurídica). Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Bogotá: Presidencia de la República – Imprenta Nacional, 1969.

Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, 1990. p. 26.

XLV Asamblea General de Gobernadores. Colombia Regiones Autónomas en Desarrollo. En: departamentos al día. No 10 (2007).

Artículos de prensa

Ariza, Hubert. Colombia no protege el narcotráfico: canciller. En: El Tiempo. [en línea]. [Bogotá]. 21 de Junio de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-106491.

Cañón Moreno, Luis. Golpe en la Uribe. En: El Tiempo. [en línea]. [Bogotá]. 14 de Febrero de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-46410.

Cañón Moreno, Luis. Narcoterrorismo y paramilitares esperan a Gaviria. En: El Tiempo. [en línea]. [Bogotá]. 7 de Agosto de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-69456.

Castro, Jaime. "¿Regiones o departamentos?". En: El Tiempo (sábado 27 de febrero de 2010), p. 1-25. Prensa.

Colombia. "Reflexiones para una nueva Constitución. Documento Preparado por el Gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo. Publicado en El Tiempo el 25 de noviembre de 1990".

El Tiempo. Narcos están aún en capacidad de lograr sus propósitos: Onu. [en línea]. [Bogotá]. 9 de Enero de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-7329.

El Tiempo: Farc propone plebiscito y Asamblea Constituyente. En: El Tiempo, Bogotá: (12 de Enero de 1990); p. 6ª.

El Tiempo: La guerra pide salvar la Constituyente. En: El Tiempo, Bogotá: (19 de Mayo de 1990); p. 6B.

El Tiempo. Narcoguerra a estrados judiciales. [en línea]. [Bogotá]. 7 de Septiembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-51258.

El Tiempo. Más de 500 personas en las comisiones preparatorias [en línea]. [Bogotá]: 12 de Septiembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-54669.

El Tiempo. Debate a través de mesas y comisiones. [en línea]. [Bogotá]: 13 de Septiembre de 1990. disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-55743.

El Tiempo. Así se trabaja en instancias previas a la Asamblea Nacional Constitucional: reglamento de mesas de trabajo y comisiones. [en línea]. [Bogotá]: 13 de Septiembre de 1990. p. 8A.

El Tiempo. Encuesta de El Tiempo, Reportajes Caracol y Cnc sobre la constituyente no a guerrillas activas en la asamblea**.** [en línea]. [Bogotá]. 19 de Octubre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-10319.

El Tiempo. El documento del gobierno [en línea]. [Bogotá]: 20 de Noviembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-7803.

El Tiempo. Asegurado en el congreso plan de reforma económica. [en línea]. [Bogotá]. 14 de Diciembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-36599.

El Tiempo. Impulso decisivo al revolcón. [en línea]. [Bogotá]. 17 de Diciembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-38969.

El Tiempo. Congreso a recuperar el terreno perdido. [en línea]. [Bogotá]. 30 de Diciembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-46461.

El Tiempo. El año Gaviria. [en línea]. [Bogotá]. 30 de Diciembre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-46046.

El Tiempo. "Defensa y ataque de los consejos comunales del Presidente Uribe, que llegaron al número 250", en *El Tiempo*, [en línea]: http://www.eltiempo.com/colombia/politica/defensa-y-ataque-de-los-consejos-comunales-del-presidente-uribe-que-llegaron-al-numero-250_6275770-1, recuperado el 14 de octubre de 2009.

El Tiempo, Gobernadores piden más plata para pasivo pensional En salud. Viernes 17 de agosto de 2007. 1-6 Nación.

El Tiempo. Caso Escobar demuestra incapacidad del Estado. [en línea]. [Bogotá]. 23 de Junio de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-157076.

"La reelección, un paisaje político en América Latina", en *Revista Semana*, [en línea]: http://www.cambio.com.co/informeespecialcambio/830/5288987-pag-2_2.html, recuperado el 5 de octubre de 2009.

Lares Martiz, Valentina. "Chávez asume facultades de los 24 gobernadores. A través de dos leyes, lo que era de competencia de las cabezas de los estados, elegidos por voto popular, pasará en breve a ser función de la Presidencia". En: *El tiempo,* Bogotá (14, marzo, 2009).

Montaner, Carlos Alberto. Colombia: la dolorosa justicia moral. En: EL TIEMPO. [en línea]. [Bogotá]. 11 de Junio de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-100398.

"Ordenamiento Territorial: ¡vuelve y juega!". En: *Revista Dinero.* Bogotá: D.C., septiembre de 2007, Edición 292, p.157.

Pombo, Roberto: Constituyente todo vale. En: EL TIEMPO [en línea]. [Bogotá] 11 de Octubre de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-15008.

Restrepo, Darío I. "La celada contra las transferencias para la salud y la educación pública". En: *UN Períodico.* Domingo 15 de octubre de 2006.

Rubio, Miller. Escobar no se someterá a la justicia colombiana. En: EL TIEMPO. [en línea]. [Bogotá]. 14 de Febrero de 1991. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-25576.

Sistema de Participaciones. "Las regiones ya hicieron su sacrificio". Diario el País. (18, agosto, 2006). Página Web: http://www.icesi.edu.co/polis/PDF_historial/FORTALECIMIENTO/sistema%20de%20participaciones.pdf. Consultada el 15 de julio de 2008.

Entrevistas
Fuente primaria

Entrevista con Alberto Maldonado Copello. Profesor de la ESAP y la Universidad de los Andes. Experto en descentralización territorial. Abril de 2008.

Entrevista con Alberto Mendoza Maldonado. Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia. Octubre de 2007.

Entrevista con Alejandro Becker Rojas. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Experto en descentralización territorial. Abril de 2008.

Entrevista con Álvaro Cruz. Gobernador de Cundinamarca. Octubre de 2007.

Entrevista con Álvaro Lastra. Profesor de la Universidad del Atlántico. Doctorado en Derecho y experto en ordenamiento territorial y región caribe. Julio de 2008.

Entrevista con Ana Elisa Niño De Gast. Académica Santandereana. Octubre de 2007.

Entrevista con Angél Massiris Cabeza. Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Marzo de 2008.

Entrevista con Augusto Hernández Becerra. Profesor Universidad Externado de Colombia y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Consejero de Estado. Marzo de 2008.

Entrevista con Augusto Trujillo Muñoz. Profesor de varias universidades colombianas y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Editor de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Octubre de 2007.

Entrevista con Carlos Mario Molina. Profesor de la Universidad de Medellín. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional. Octubre de 2007.

Entrevista con Carlos Moreno Ospina. Profesor de la ESAP y experto en descentralización territorial. Octubre de 2007.

Entrevista con Fabio E. Velásquez. Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle (Cali-Colombia). Sociólogo. Agosto de 2007.

Entrevista con Germán López. Profesor de la Universidad Sur Colombiana. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional. Noviembre de 2007.

Entrevista con Gregorio Eljach. Secretario de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. Magíster en Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia. Diciembre de 2007.

Entrevista con Gustavo Zafra Roldan. Constituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial. Febrero de 2008.

Entrevista con Hector Elí Rojas. Profesor de la Universidad Libre y político del Partido Liberal colombiano. Noviembre de 2007.

Entrevista con Jaime Castro. *Constituyente de 1991.* Jurista experto en ordenamiento y descentralización territorial. Octubre de 2007.

Entrevista con Jaime Orlando Santofimio. Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III (España) y reconocido doctrinante y consultor en Derecho Administrativo. Febrero de 2008.

Entrevista con Jorge Robledo. Senador e integrante del Polo Democrático. Marzo de 2008.

Entrevista con Juan Carlos Abadía Campo. Ex Gobernador del Valle. Junio de 2008.

Entrevista con Luis Ignacio Betancur. Profesor de la Universidad del Rosario. Experto en régimen territorial. Septiembre de 2008.

Entrevista con Luis Javier Moreno Ortíz. Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Derecho. Octubre de 2007.

Entrevista con Luis Villar Borda. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Jurista y eminente profesor de Filosofía del Derecho y Ex Director del Departamento de Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia. 14 de febrero de 2008.

Entrevista con Manuel Restrepo Medina. Profesor de la Universidad del Rosario. Doctorado en Derecho y Director de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Noviembre de 2007.

Entrevista con María Teresa Forero De Saade. Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos. Noviembre de 2007.

Entrevista con Miguel Alejandro Malagón. Profesor de la Universidad de los Andes. Doctorado en Ciencia Política. Octubre de 2007.

Entrevista con Oswaldo Aharon Porras. Economista. Especialista en Gestión del Desarrollo Regional ILPES – Naciones Unidas. Dirección de

Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. Marzo de 2008.

Entrevista con Paola Osso Andrade. Abogada de la Universidad Externado. Autora del libro: ¿Aislamiento o integración? Éxitos y desafíos de las Asociaciones de Municipios en Colombia. Noviembre de 2007.

Entrevista con Rafael Ballén. Profesor de la Universidad Libre. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional y Administrativo. Junio de 2006.

Entrevista con Riascos Gómez. Libardo Orlando. Profesor de la Universidad de Nariño. Doctor en Derecho y experto en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Diciembre de 2007.

Entrevista con Ricardo Zuluaga. Profesor de la Universidad Javeriana de Cali. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional. Octubre de 2007.

Entrevista con Rodrigo Santofimio Ortíz. Profesor de la Universidad de Caldas. Septiembre de 2007.

Fuentes consultadas en Internet

Assies, Willem: "La descentralización en perspectiva", En: *Tecnología para la organización pública*, www.top.org.ar/Boletin/Boleta-nN7.htm.

Boisier, Sergio. 2001: "La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización", En: *Tecnología para la organización pública*, www.top.org.ar/Boletin/Boleta-nN7.htm.

Contraloría General de la República. *Evaluación de las transferencias intergubernamentales 1994-2005. Informe social 2006*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República. Dirección virtual: http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/316/Informe%20social%202006%20P.I.pdf, 2006. Consultada el 1 de agosto de 2008.

Dallanegra Pedraza, L.: *Tendencias del orden mundial: el futuro del Estado Nación*, http://www.geocities.com/luisdallanegra/futestna.htm.

Departamento Nacional de Planeación. *Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia.* Documento de Trabajo, 2007. Dirección virtual: http://aciur.net/site/wp-content/uploads/2010/09/OT3_Notas-sobre-OT-y-proyectos-de-LOOT_Mayo20071.pdf. Consultado el 1o de febrero de 2012.

Federación Colombiana de Municipios. *Generalidades de la gestión pública local*. En: http://www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/txt/Generalidades.doc

Garcia Icazbalceta, Joaquín. Colección de documentos para la historia de México. Tomo Primero. México D.F.: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/93348473656335907949368/p0000006.htm#I_89.

Garot, Marie-José. "Los procesos de regionalización en la Unión Europea. Dos casos: Italia y Francia", (junio – 2003) [en línea], disponible en: http://ssrn.com/abstract=1024505, recuperado: 10 de junio de 2009.

Gonzalez, Edgar y Jaramillo, Iván. *El nivel intermedio de gobierno en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano,* [en línea]: CEPAL / GTZ. Proyecto Regional de Descentralización fiscal, Disponible en: http://odh.pnud.org.do/sites/odh.onu.org.do/files/CEPAL20-20El20areglo20institucional.pdf.

Hernández Becerra, Augusto. "Ley orgánica y futuro de la descentralización territorial". En: *Revista Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior y de Justicia* (no 1, año 1 julio - diciembre de 2009). En línea: http://www.centrodeestudiospoliticos.com/articulos/1.3.html.

Jaramillo Pérez, Iván, *Regionalismo, descentralización y paz. Algunas tesis para discusión,* http: //www.terra.com.co/elecciones2002/centro de documentación/ivanjaramillo.doc.

___. Evaluación de la descentralización en salud en Colombia. [en línea]: http://www.minproteccionsocial.gov.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo16866DocumentNo7183.PDF.

Keating, Michael. *La descentralización en el Reino Unido*. Disponible en http://fdbdrep.gencat.net/ConsultaIea/ws/ieaweb/novetat2/T_CATALEG_AR/RecordIEABIB;jsessionid=20F6FDDBD4B1D44526B1A01571288677?upp=0&m=12&w=NATIVE%28%27+CAT_AUTORS+ph+words+%27%27KEATING%2C+Michael%27%27+%27%29 (2004b).

Mayorga, Fernando. "Lugares de Españoles y pueblos de indios. Los centros urbanos en la sociedad colonial.". En: Revista Credencial Historia – Municipio. Bogotá: Credencial, 2002. [En línea]: http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2002/lugares.htm.

Melo B., Ligia. Impacto de la descentralización fiscal sobre la Educación Pública Colombiana. (Trad). Publicado en junio de 2005 [en línea]: http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra350.pdf.

Mendoza Morales, Alberto. ___. Colombia, ¿Estado inviable? En: http://www.unilibre.edu.co/ulcadiz/Estudios%20y%20tendencias%20def.htm.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe sobre la viabilidad fiscal de los departamentos. Vigencia 2007. http://www.

minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/entidadesterritoriales/Informe%20sobre%20la%20viabilidad%20fiscal%20de%20los%20departamentos.pdf. Citado el 15 de noviembre de 2008.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Carrasquilla Barrera, Alberto Exposición de motivos. Proyecto de Acto Legislativo No 11 de 2006 Senado. Fecode.edu.co/descargas/normas/proyectos/exp_motivos_pal.doc -. Dirección consultada el 7 de agosto de 2008.

Piedrahita, Francisco. "Reforma al Sistema General de Participaciones: Una propuesta para la equidad". En: http://www.icesi.edu.co/polis/Proyectos/Rector.pdf.

___. "Descentralización y Modernización del Estado en Colombia: Balance de una Experiencia". [En línea]: http://www.ucentral.edu.co/NOMADAS/nunme-ante/1-5/nomadas_03/revista_numero_3_art02_descentralizacion_y_modernizacion.pdf., p. 4.

Polo Democrático Alternativo. Comisión Permanente de Comunicaciones. El Nocivo Recorte a las Transferencias. 2007. Colombia. En: http://www.polodemocratico.net/IMG/doc/Cartilla3.pdf.

Polo Democrático Alternativo. ¿Qué pasa con las transferencias? En: http://www.polodemocratico.net/Reforma-a-las-transferencias. Consultada el 15 de agosto de 2008.

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

ANEXO 1
Perfil académico o político de los entrevistados
Elaboración Propia

Nombre del entrevistado	Perfil	Fecha de realización de la entrevista
1. Alberto Maldonado Copello	Profesor de la ESAP y la Universidad de los Andes. Experto en descentralización territorial.	Abril de 2008
2. Alberto Mendoza Morales	Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia.	Octubre de 2007
3. Alejandro Bécquer Rojas	Profesor de la Universidad Externado y experto en descentralización territorial.	Abril de 2008
4. Álvaro Cruz	Gobernador de Cundinamarca.	Octubre de 2007
5. Álvaro Lastra	Profesor de la Universidad del Atlántico. Doctorado en Derecho y experto en ordenamiento territorial y región caribe.	Julio de 2008
6. Ana Elisa Niño de Gast	Académica santandereana.	Octubre de 2007
7. Ángel Massiris Cabeza	Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.	Marzo de 2008
8. Augusto Hernández Becerra	Profesor Universidad Externado de Colombia y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Consejero de Estado.	Marzo de 2008
9. Augusto Trujillo Muñoz	Profesor de varias universidades colombianas y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Editor de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.	Octubre de 2007
10. Carlos Mario Molina	Profesor de la Universidad de Medellín. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional	Octubre de 2007
11. Carlos Moreno Ospina	Profesor de la ESAP y experto en descentralización territorial.	Octubre de 2007
12. Fabio Velásquez	Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle (Cali-Colombia). Sociólogo.	Agosto de 2007
13. María Teresa Forero de Saade	Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos.	Noviembre de 2007
14. Germán López Daza	Profesor de la Universidad Sur Colombiana. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional.	Noviembre de 2007
15. Gregorio Eljach	Secretario de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. Magíster en Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia.	Diciembre de 2007
16. Gustavo Zafra Roldán	Constituyente de 1991. Profesor de la Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario. Experto en ordenamiento y descentralización territorial.	Febrero de 2008
17. Héctor Elí Rojas	Profesor de la Universidad Libre y político del Partido Liberal colombiano	Noviembre de 2007
18. Jaime Castro	Constituyente de 1991. Jurista experto en ordenamiento y descentralización territorial.	Octubre de 2007
19. Jaime Orlando Santofimio	Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III (España) y reconocido doctrinante y consultor en Derecho Administrativo.	Febrero de 2008

Nombre del entrevistado	Perfil	Fecha de realización de la entrevista
20. Jorge Iván Cuervo Restrepo	Profesor de la Universidad Externado. Experto en políticas públicas.	Marzo de 2008
21. Jorge Iván González	Profesor de la Universidad Nacional y la Universidad Externado de Colombia.	Marzo de 2008
22. Jorge Robledo	Senador e integrante del Polo Democrático.	Marzo de 2008
23. Juan Carlos Abadía Campo	Ex Gobernador del Valle.	Julio de 2008
24. Álvaro Lastra	Profesor de la Universidad del Atlántico. Doctorado en Derecho y experto en ordenamiento territorial y región caribe.	Julio de 2008
25. Libardo Orlando Riascos Gómez	Profesor de la Universidad de Nariño. Doctor en Derecho y experto en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo.	Diciembre de 2007
26. Luis Ignacio Betancur	Profesor de la Universidad del Rosario. Experto en régimen territorial.	Septiembre de 2008
27. Luis Javier Moreno Ortiz	Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Derecho.	Octubre de 2007
28. Luis Villar Borda	Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Jurista y eminente profesor de Filosofía del Derecho y Ex Director del Departamento de Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia.	Febrero de 2008
29. Manuel Restrepo Medina	Profesor de la Universidad del Rosario. Doctorado en Derecho y Director de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario.	Noviembre de 2007
30. Miguel Alejandro Malagón	Profesor de la Universidad de los Andes. Doctorado en Ciencia Política.	Octubre de 2007
31. Néstor Raúl Sánchez Baptista	Profesor de la Universidad Libre. Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia.	Octubre de 2007
32. Oswaldo Aharon Porras Vallejo	Economista. Especialista en Gestión del Desarrollo Regional ILPES – NACIONES UNIDAS. Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.	Marzo de 2008
33. Paola Andrea Osso Andrade	Abogada de la Universidad Externado. Autora del libro: ¿Aislamiento o integración? Éxitos y desafíos de las Asociaciones de Municipios en Colombia.	Noviembre de 2007
34. Rafael Ballén	Profesor de la Universidad Libre. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional y Administrativo.	Junio de 2006
35. Ricardo Zuluaga Gil	Profesor de la Universidad Javeriana de Cali. Doctorado en Derecho. Experto en Derecho Constitucional.	Octubre de 2007
36. Rodrigo Santofimio Ortiz	Profesor de la Universidad de Caldas.	Septiembre de 2007

ANEXO 2
DEBATES IDEOLÓGICOS EN TORNO AL MODELO TERRITORIAL Y DEL NIVEL INTERMEDIO DE GOBIERNO*

Elaboración propia

(Descripción de Códigos)

1. Apreciaciones positivas sobre el departamento como nivel intermedio de gobierno

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Fabio Velásquez	Es viable la figura intermedia. Es un primer postulado que creo que es más o menos el consenso de quienes analizan a fondo el tema de la descentralización: la polarización entre gobierno nacional-gobierno municipal; es una polarización que habla desde el punto de vista del equilibrio de efectos de la administración pública, entonces se necesita un nivel intermedio. Creo que la Constitución del 91 le apunta bastante bien a este tema.	
Rodrigo Santofimio Ortiz	La figura del Departamento sigue siendo importante, sí el Ejecutivo local y la legislatura, en nuestro caso, las Asambleas, inciden en la toma de decisiones en temas como: orden público, aspectos financieros, políticas públicas; asumiendo compromisos que actualmente tiene el Ejecutivo del nivel central: manejo de presupuesto y personal administrativo.	Sería interesante jalonar una propuesta de Fals Borda en el sentido de unir entes territoriales en regiones con cierta autonomía; pero creo que los temas del centralismo perverso, tenderían a brotar espontáneamente.
Oswaldo Aharon Porras	Los departamentos han cumplido un papel importante, en términos de coordinación de la educación y la salud. Cuando la ley 715 le da la responsabilidad de administrar los servicios a nivel en red hospitalaria; de manejar las nóminas de salud y de educación. Sin duda, es muy complicado darle el manejo de la nómina a cada municipio de 100 habitantes –eso es un tema de escala de eficiencia.	
Jorge Robledo	Me parece sensato que exista y hay que fortalecerlo hasta donde sea posible y conveniente, porque no es capricho. Que debiera haber más, que debiera haber menos, que debiera haber acuerdos regionales para ciertos aspectos; todo eso se debería mirar. Pero lo que sí yo rechazo de plano, es la idea de desconocerlo como una realidad histórica, económica, que no sirve para nada.	

* Los textos se transcriben, conforme el lenguaje coloquial y espontáneo utilizado por los entrevistados.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Héctor Elí Rojas	Creo que el departamento debe subsistir, creo que las funciones de planificación, de coordinación y de concurrencia con los municipios, están bien diseñadas. Imaginar sólo Nación y los municipios, es muy difícil porque el departamento también cumple funciones de identidad regional. Sin duda, hay una tradición histórica desde las antiguas provincias a los nuevos departamentos.	
Gustavo Zafra Roldán	Honestamente yo sí creo que los departamentos tienen más viabilidad como ente intermedio que la provincia o la región, porque tienen una realidad histórica. Sin embargo, debo reconocer que soy un enamorado de los municipios y que soy más municipalista que departamentalista.	
Paola Osso Andrade	Suprimir el departamento como nivel intermedio de gobierno me parecería un error craso. Una reforma en ese sentido no consultaría la realidad social, política y económica del país. La identidad del ciudadano se da respecto de su departamento como nivel intermedio de gobierno, entonces, es claro que no estoy de acuerdo con la supresión. A mi el departamento en Colombia no me parece inviable, hay una crisis generada por las siguientes causas: primero, tenemos una Constitución Política que le asigna competencias y recursos pero no tenemos un régimen jurídico actualizado y aplicable en las condiciones en las que actualmente se desenvuelve el departamento; segundo, es un absurdo pensar que cualquier mandatario local, en las condiciones del actual presidencialismo y de esa supuesta descentralización territorial que tenemos, tiene la mayoría de edad con unas competencias si no tiene los recursos adecuados para actuar.	Una propuesta de mejoramiento tiene que hacer parte de una política de Estado, de una política pública del gobierno nacional que implique todo el funcionamiento, la gestión y la actividad de los ministerios y de ese nivel central de gobierno, no sólo en el otorgamiento de competencias sino de recursos y de herramientas para que los departamentos puedan obrar como entes de coordinación, de subsidiaridad y complementariedad.
Carlos Mario Molina	El que abogue por la supresión de los departamentos en Colombia no conoce la realidad territorial de Colombia y estaría desconociendo una historia de casi dos siglos de su presencia. Sería un error gravísimo suprimir los departamentos en Colombia.	
Ángel Massiris Cabeza	En un país de la extensión que tiene Colombia el nivel intermedio es muy importante, muy necesario, especialmente como un agente articulador de las responsabilidades que tienen los municipios para atender espacios sub-regionales, o atender desarrollos, hechos, situaciones y gestión, que va más allá de los límites municipales.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Ana Elisa Niño de Gast	El Departamento en Colombia es viable porque cuenta con una característica básica, sin la cual no se podría empezar la discusión acerca de viabilidad: está en la mente, corazón y vida de todos los colombianos. Es parte de la cultura nacional. No es posible desaparecer el Departamento; es un hecho social y político que tiene 400 años de existencia. No creo que se justifique, por ningún motivo, el desgaste de todo orden que significaría cambiarlo por otro ente intermedio.	Para fortalecerlo, creo indispensable elaborar un mega proyecto tendiente a lograr el desarrollo político de nuestra población. El proyecto debe contener como mínimo políticas claras sobre el asunto (el desarrollo político de la población colombiana), estrategias y metas susceptibles de medición de cumplimiento y, debe incidir en todos los órdenes de la vida nacional.
Augusto Hernández Becerra	Por su arraigo histórico tan profundo, ha venido siendo tradicionalmente el vehículo canalizador de los hechos y de los sentimientos regionales, de manera que, mucho de lo que teóricamente se le atribuye a la región, en su función de nivel de gobierno intermedio en Colombia, válidamente lo podrían hacer los departamentos. Es así como el departamento debe ser el nivel de gobierno que permita transmitir la política Nacional hacia los territorios, ordenar los municipios y estructurar una visión regional del desarrollo, de las transacciones del Estado.	Habría que pensar en otras formas de organización administrativa del departamento; sería indispensable darle un carácter mucho más democrático a las Asambleas Departamentales – que es perfectamente posible con una reforma política a nivel departamental-, habría que asignarle claramente competencias a los departamentos –que pueden ser parte de las que aún ejerce hoy la Nación a nivel territorial, transferir definitivamente-; pero, también designarle más recursos.
Luis Villar Borda	Tiene que existir un escalón intermedio.	Hay que pensar en una nueva reforma territorial que fortaleza el escalón intermedio, no en el sentido de usurpar poderes locales, sino de tener instrumentos de cooperación, coordinación, apoyo y en cierta medida también control.
Alberto Maldonado Copello	La realidad es que en Colombia, gústenos o no, los departamentos tienen ya un reconocimiento institucional histórico. El mismo Dr. Jaime Castro, que ahora es regionalista, antes anotaba: tiene una sustentación sociológica-cultural, la gente se identifica con su departamento.	La estructura básica del departamento debe mantenerse, lo que sí pienso es que debería especializarse, darse una reforma en materia administrativa. Yo especializaría las secretarias departamentales en 3 ó 4 cosas, así la estructura se simplificaría, visualizaría que una gobernación tendría un área social (educación y salud), de pronto algo de bienestar (porque hay ancianatos), un área económica, que podría cubrir lo de economía e infraestructura vial, y el área de articulación entre la Nación y el departamento, y entre el departamento y los municipios.
Alejandro Bécquer	El departamento sí, pero creo que necesitan reestructurar sus límites.	
Federación Nacional de Departamentos	El papel del departamento aún está vigente, tan vigente que creo existe un proyecto de la agenda 2019 que sacó "PND" sobre el tema de descentralización. Nos hace tan vigentes que nos iríamos a una visión de 2019. Los departamentos son absolutamente vigentes no por otra razón, ni legal, ni constitucional, sino porque la gente así lo quiere, la gente así lo pide.	Hay que darle independencia al departamento en la gestión de sus asuntos. Ahí hablamos: del tema trabajo, de lo propio que le toca al ICBF, de generación de trabajo, de fumigación de empresas, de una búsqueda de la construcción empresarial y productiva, de una vocación productiva del departamento.

2. Relación de los entrevistados que consideran que la Constitución de 1991 le otorgó al departamento las funciones, competencias y recursos necesarios para cumplir su papel como nivel intermedio de gobierno

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Gustavo Zafra Roldán	El modelo territorial que se diseñó en la Constitución de 1991 dota al ente intermedio de los instrumentos para cumplir su función dentro de un Estado Unitario con autonomía territorial relativa. Sin embargo, el modelo no ha sido desarrollado adecuadamente debido a que existen muchos intereses de orden político que han entorpecido el proceso. La aplicación real del modelo constitucional de 1991 está siendo frenada fundamentalmente por dos actores: el congreso al no permitir el fortalecimiento de las gobernaciones y las asambleas, y el ejecutivo nacional al re-centralizar muchas de las competencias bajo el modelo de Estado Comunitario del presidente Uribe.	El ente intermedio debería ser una instancia bisagra de articulación entre lo nacional y lo local, sin quitarle funciones esenciales de un Estado Unitario al ente Estado-Nación y sin apabullar el ente municipal. A través de leyes habilitantes y sin necesidad de reformar la Constitución, se podría generar una dinámica de procesos autonómicos, en los que se delegaría a cada departamento una serie de funciones según sus habilidades.
Nestor Raúl Sánchez Baptista	Considero que la Constitución de 1991 sí le otorgó al departamento las competencias, aunque no satisfactoriamente. Lo que ha faltado es desarrollo legal y, sobre todo, que seguimos esperando la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en quien defirió la competencia, la Constitución –me parece que con buen criterio porque la definición de competencias no debe ser toda de origen constitucional, ni tiene porqué ser de origen constitucional, sin embargo tienen que estar sentadas las bases-.	
Oswaldo Aharon Porras	Creo que la Constitución fue clara en las competencias que le dio al departamento, lo que pasa es que el departamento no las ha utilizado, porque en la práctica, digamos, en el caso colombiano, hay duplicidad de competencias.	
Paola Osso Andrade	La Constitución del 91 sí le otorga a los departamentos las competencias y recursos necesarios para realizar su función. Y pese a que no exista la LOOT que defina todas las competencias y recursos, ello no obsta para que los departamentos puedan desarrollar su función. El tema aquí es de voluntad política y más concretamente de una política pública de Estado enfocada precisamente en fortalecer esa entidad territorial intermedia que histórica y tradicionalmente se ha venido consolidando.	En todo caso, considero que debería existir una función complementaria entre el departamento y otras entidades que no son territoriales pero que también cumplen una función de intermediación muy importante, como las asociaciones de municipios.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Miguel Alejandro Malagón	Probablemente la constitución sí le otorgó al departamento el papel necesario para cumplir su función, pero su aplicación no, o sea, el desarrollo de la Constitución no ha mostrado eso; y las reformas constitucionales, lo que han hecho es quitarle un papel importante y recurso tanto al departamento como al ente vocal.	
Luis Villar Borda	La Constitución en 1991 trató de darle un galón de oxígeno a los departamentos, es decir, al escalón intermedio de la organización política administrativa del país, porque a decir verdad, la institución departamental desde hace años ha venido en agonía. Con el fortalecimiento de los municipios a partir de la elección popular de alcaldes y la concesión de recursos para las entidades locales, el escalón intermedio se debilitó enormemente porque no se aclararon ni establecieron sus funciones y atribuciones de manera muy precisa. La realidad es ésta: es mucho más importante ser alcalde de un municipio grande y más de una capital que gobernador.	
Libardo Orlando Riascos Gómez	En el ámbito normativo constitucional, se atribuyen facultades para la creación, organización y funcionamiento del régimen departamental colombiano; tanto en el plano de competencias para las autoridades individuales, como las autoridades colegiadas. Nuestra Constitución suministra una relación de competencias administrativas, políticas, contractuales, fiscales y financieras; entre otras, bajo la premisa de los principios constitucionales de subsidiariedad, coordinación y complementariedad, tanto por arriba –con el nivel máximo de gobierno, Nación-, como por abajo –con el nivel básico de gobierno, local y corregimental.	
José Gregorio Eljach	Si una institución territorial fue fortalecida en la Constitución, ésa es el departamento, y la gran ironía es que es la más débil en la práctica, pues ha quedado dentro de una especie de limbo jurídico.	
Carlos Mario Molina	La Constitución del 91 sí le otorgó el papel, los recursos y las competencias requeridas, pero no de la forma en que se debió haber hecho. Creo que se disminuyó mucho el rol del departamento y se alargó el rol del municipio. La constituyente le dio más importancia al municipio como núcleo del eje territorial colombiano; muchas competencias que tradicionalmente eran de los departamentos se le transfirieron a los municipios, y en materia de recursos también.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Ana Elisa Niño de Gast	La Constitución Política de 1991 sí otorgó al Departamento las competencias necesarias para realizar su función de nivel intermedio de gobierno. Al menos las que son capaces de asumir, con algún nivel de responsabilidad social.	
Federación Nacional de Departamentos	La Constitución del 91 creó al departamento en un esquema general, le hizo como el esqueleto. Lo que pasa es que los retos que le impuso el texto constitucional para convertirlo en una entidad sólida, no se han cumplido. Se echa de menos la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.	
Alberto Maldonado Copello	La tesis mía, es que a pesar de que hubo una corriente muy fuerte en la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente que abogaba por la supresión del departamento y la conformación de regiones, en el fondo el departamento, aunque con limitaciones, salió fortalecido en esa discusión. Me parece que la constitución del 91 hizo un par de cosas, por lo menos, y es que al establecer el sistema general de participaciones, le dio claramente funciones en educación y salud a los departamentos, y les dio la transferencia del situado fiscal, que antes de ese momento iba a unos organismos desconcentrados, entonces les dio unas funciones clarísimas, por lo menos en dos sectores muy importantes: educación y salud.	
Carlos Moreno Ospina	El texto constitucional de 1991 fortaleció al departamento. Desde el punto de vista de la descentralización, el departamento de Constitución del 91 es la entidad que más gana.	

3. Entrevistados que NO consideran que la Constitución de 1991, le otorgó al departamento las funciones, competencias y recursos necesarios para cumplir su papel como nivel intermedio de gobierno

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Luis Ignacio Betancur	La Constitución Política de 1991 no le otorgó al departamento el papel necesario para realizar su función como nivel intermedio de gobierno, por dos razones: la primera, porque le dio un papel de coordinador en aplicación del principio de subsidiaridad, pero sin las suficientes herramientas constitucionales; y la segunda, porque creó la posibilidad de crear regiones sin que se supriman los departamentos.	El departamento debería tener con total claridad responsabilidades en tres principales materias. Primero, en transporte: hoy tenemos la paradójica situación de que los departamentos son las entidades territoriales que menos responsabilidades tienen. Segundo, en materia ambiental: sería más lógico que los departamentos cumplan las funciones que hoy tienen las Corporaciones, sin la dualidad enorme de funciones que tienen dichas autoridades ambientales.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
		Y tercero en educación: la Ley 715 le otorga responsabilidades en esta materia a los departamentos en aquellos municipios que no tienen capacidad institucional para manejar la información y los dineros, pero pierde la complementariedad que pudiera tener en unas subdivisiones en materia de educación.
Juan Carlos Abadía Campo	La Constitución Política de 1991, fue una Constitución eminentemente municipalista y con alto nivel de menosprecio por el nivel intermedio de gobierno. Se ocupa ampliamente del nivel local y del nivel central y deja abierta la posibilidad para la existencia de al menos 5 figuras intermedias de gobierno (Departamentos, Regiones, Provincias, Regiones Administrativas y de Planificación, Entidades Territoriales Indígenas) con funciones y competencias difusas y confusas.	
Manuel Restrepo Medina	El proceso constituyente pareciera que hubiera carecido del tiempo suficiente para moldear mejor el nivel intermedio de gobierno y desarrolló un esquema claramente municipalista. Eso lleva a alguna debilidad estructural en la definición del orden territorial, en el propio texto constitucional, que no ha podido ser resuelta por el Congreso ante la carencia de la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y, cuya más clara evidencia consiste en la ausencia de un estatuto del régimen departamental.	
Ricardo Zuluaga Gil	La Constitución, en general, ha hecho una fuerte apuesta por un modelo altamente centralizado de gestión de lo público y no le ha dado a los departamentos ni la capacidad competencial, ni la capacidad fiscal, para erigirse en unos auténticos actores capaces de cumplir con las labores de intermediación, coordinación y complementariedad de la gestión municipal.	
Álvaro Lastra	Hay competencias conferidas pero sin los recursos. La degradación de las transferencias, que según la Constitución del 91 debían hacerse según los ingresos corrientes de la Nación, así lo confirma.	
Germán Alfonso López Daza	Si bien existen algunos principios generales y competencias básicas, considero que la Constitución de 1991 dejó la tarea de asignar las competencias a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que a la fecha no existe.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Jaime Castro	La constituyente del 91 no tuvo tiempo para tomar una decisión de fondo en relación con el nivel intermedio o no tuvo el valor para hacerlo o faltó liderazgo de parte del gobierno de la época y terminó tomando una decisión equivocada, que consistió en darle gusto simultáneamente a los partidarios de la provincia, a los partidarios del departamento y a los partidarios de la región y autorizó tres niveles intermedios: el provincial, el departamental y el regional.	
Jorge Iván Cuervo Restrepo	La Constitución del 91 le entregó unas competencias genéricas a los departamentos, pero no las herramientas necesarias para cumplir sus funciones sin invadir la competencia de los municipios y de la Nación.	
Jaime Orlando Santofimio	En mi opinión todo el capítulo de régimen de ordenamiento territorial es un buen proyecto para ser analizado y debatido en torno a lo que se quiere sobre el ordenamiento territorial colombiano, y digo buen proyecto porque desafortunadamente fue de los capítulos de la Constitución que menos se debatió, que menos se logró saber qué era lo que se quería, y entonces cuando se habla del papel de los departamentos como entidades intermedias entre Nación y municipio, son, muchas veces, entidades despersonalizadas.	
Héctor Elí Rojas	La constitución es municipalista, principalmente, y es en el municipio, donde se radican las competencias más importantes; y eso hace que el nivel intermedio, asomado al municipio, lo presente como una entidad territorial débil. Pienso que no se le dieron todos los recursos ni todos los elementos necesarios, para ser un ente articulador, coordinador y planificador, situado entre la Nación y los municipios.	
Álvaro Cruz	Una de las mayores preocupaciones que tienen los departamentos es que la Nación, históricamente, ha venido entregando responsabilidades a la luz de los artículos 356 y 357 de la Constitución y otros, pero no se han aportado, no se han transferido los recursos suficientes para atender esas responsabilidades, entonces hay un vacío que deben suplir con los recursos propios, los departamentos.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Ángel Massiris Cabeza	En la Constitución es notable el énfasis en el nivel municipal; el departamento no quedó muy claro: su papel de nivel intermedio; los recursos y las funciones que le permitieran asumir un papel protagónico como nivel regional; en general, unas funciones de articulación y de atención de áreas supra-municipales que requieren un tratamiento integral, tanto en términos económicos, como en manejo de los recursos hídricos, etcétera.	
Augusto Trujillo	Los departamentos no tienen mayor justificación en la forma como fueron constituidos por la Constituyente de 1991; una cosa es que se requiera de un nivel intermedio y otra cosa es que el objetivo de ese nivel intermedio lo llene el departamento.	
Augusto Hernández Becerra	El departamento quedó muy mediocremente definido en el 91, de hecho quedó casi sin competencias y muy reducido en sus recursos.	

4. Relación de respuestas dadas en contra de la figura departamental y las causas de su crisis

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Gustavo Zafra Roldán	Yo acojo la tesis de Alexis de Tocqueville - eso no es invento de los constituyentes - verdaderas democracias están en lo local, en lo inmediato.	
Carlos Moreno Ospina	El departamento como organización no ha logrado una identidad, no se ha pensado como una organización intermedia de la descentralización sino que en la rutina del día a día es como una entidad pequeña que tiene dos cabezas más grandes que el cuerpo, o dos brazos más grandes que el cuerpo: es una secretaría de salud y una secretaría de educación, que para mí pueden manejarse desde Bogotá, desde los ministerios.	
Rodrigo Santofimio Ortiz	Una de las causas que ha determinado la crisis de los departamentos es la figura omnímoda del poder del presidente.	Es necesario una propuesta de Reforma Política sobre el papel del Ejecutivo en una democracia con tintes modernos y, en las complejidades del ahora, para la asunción de otro tipo de responsabilidades y competencias de los entes territoriales.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Nestor Raúl Sánchez Baptista		Podríamos mantener la división actual, se puede mantener el departamento como una entidad de: planeación del desarrollo económico, en algún grado de inspección, de apoyo técnico en los municipios, pero en ese caso la responsabilidad ejecutora debería ser completamente de la autoridad municipal, de paso que ahorraría un escalón en el recorrido de los recursos económicos, porque ahí se pierde dinero.
Ricardo Zuluaga Gil	Pienso que el motivo central de la crisis de los departamentos es el creciente proceso de centralización que se viene dando en Colombia, paradójicamente a partir de la Constitución de 1991. A ese factor es necesario agregar que, aparte del gobierno nacional, el otro gran impulsor del desarrollo es el municipio, según lo ordena el artículo 311 de la Constitución. De todo ello resulta claro que los departamentos se encuentren sumidos en una especie de marasmo competencial en medio del cual cada día van diluyéndose más.	Si se opta por mantener los Departamentos, resulta ineludible un fortalecimiento fiscal y competencial de los mismos, y la concesión de facultades de carácter legislativo.
Miguel Alejandro Malagón	El departamento es completamente inviable porque nunca ha servido para satisfacer las necesidades de las diferentes poblaciones del país. Es una figura copiada de Francia donde surge como un ente administrativo, que de su capital al extremo más alejado no tarda más de 24 horas a caballo.	
Luis Javier Moreno Ortiz	El Departamento en Colombia no corresponde ni a su tradición institucional, ni a sus necesidades reales, y, por ello, es una entidad que casi nadie echaría de menos en caso de ser suprimida. Quizá quede, entonces, la alternativa de la provincia. Empero, parece más razonable que una República Unitaria no tenga niveles intermedios que la separen del municipio. La crisis de los departamentos es radical, pues viene de su raíz. Los departamentos fueron creados para desmembrar a los estados, dividiéndolos y fragmentándolos, hasta convertirlos en entidades anémicas e impotentes. Esa creación fue un artificio útil para consolidar la República unitaria, pero artificio al fin y al cabo. Si no corresponden a algo más que a una decisión política, su sentido no puede mantenerse en el tiempo, están condenadas al desuso.	La salida parece ser el municipio, fortalecido en sus competencias y en sus finanzas, y también en sus controles.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Manuel Restrepo Medina	Como está actualmente el departamento prácticamente pareciera que no se justificara porque no tiene competencias propias. Por una parte se le coloca como suplidor de las carencias municipales pero esas carencias municipales se pueden resolver con niveles de agregación municipal como existe en España o en Alemania, obligando por ley a que tenga que haber formas de integración, cuando el municipio por sí mismo no pueda prestar un determinado servicio y, se obliga a la asociación con su pares y no a la dependencia del nivel territorial superior; y está el tema de intermediación que es simplemente un tema de facilitación, de canal de comunicación ante el gobierno; que para cumplirle administrativamente no requeriría un nivel de gobierno como el que está establecido, de modo que el papel del departamento o del nivel intermedio de gobierno ha de ser reformulado.	Para mejorar la figura departamental, primero, habría que reordenar el mapa territorial del país, de pronto la distribución geográfica actual del departamento no corresponde con la realidad histórica, cultural, de infraestructura y, desarrollo de las entidades departamentales. El otro tema radicaría en que el propio gobierno nacional haga uso de los mecanismos de acción administrativa que la Constitución y la Ley, le permiten para trasladar funciones propias a ese nivel intermedio de gobierno, y entonces que no sea que el departamento asuma lo que el municipio no hace, sino que la Nación le traslade con un criterio de eficiencia lo que ella aún está haciendo bien, y podría, al fragmentar la solución del problema en 20 ó 30 circunscripciones territoriales.
Álvaro Lastra	En los términos en los que funcionan actualmente los departamentos no son viables porque sus estructuras están clientelizadas y burocratizadas, y es poco lo que están contribuyendo al desarrollo de las comunidades.	La principal estrategia es integrarlos a las nuevas regiones (entidades territoriales) y, en principio, respetarles las transferencias tal como fueron aprobadas en la Constituyente de 1991.
Libardo Orlando Riascos Gómez	En efecto, hoy por hoy los departamentos han perdido nivel de importancia jurídico-administrativa, frente a la autonomía remozada y potenciada de los municipios, a partir del Acto Legislativo número 1 de 1986 y, corroborada y ampliada en la Constitución de 1991 y en la Ley 136 de 1994, y el sinnúmero de leyes reglamentarias de ésta o complementarias. La crisis de los departamentos ha estado determinada por la poca eficacia político-administrativa, financiera, de planeación y prospección de las necesidades y sus correspondientes soluciones para con las regiones locales y corregimentales, antes y después de la Constitución de 1991.	
Alberto Maldonado Copello	La crisis de los departamentos está más en el sentido de que no cumple con las funciones de gobierno que debe cumplir, no presta los bienes y servicios que debe hacer, y que eso puede generar situaciones de ingobernabilidad. Lo que sí es obvio es que desde el punto de vista de diseño es una instancia con bastantes limitaciones porque está como en un sándwich, entre un sector nacional, que no lo suelta completamente, y un sector municipal relativamente fuerte.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Juan Carlos Abadía Campo	El Departamento es inviable en Colombia como nivel intermedio de gobierno, si no se corrige el marco de funciones competencias y recursos actuales. Éste es el escenario de marchitamiento de la figura departamental que visualizaron quienes fungieron como sus enemigos en la Constituyente y le dejaron tan famélico perfil como alternativa al no poderlo liquidar en la Constitución de 1991.	Para mejorar la figura departamental se debe revisar en términos generales el marco de competencias, funciones y recursos asignados a los tres niveles territoriales de gobierno: nación, departamento y municipio y que se haga una redistribución, bajando muchas de las funciones operativas y recursos que tiene la nación a los departamentos, reduciendo la estructura del nivel central al justo necesario para atender las funciones esenciales de un Estado nación.
Jorge Iván Cuervo Restrepo	El problema del departamento no es su viabilidad sino su utilidad. Como está definido actualmente puede que siga siendo viable pero sin mayor influencia en la toma de decisiones de política. Seguirá siendo viable mientras el departamento coincida con la circunscripción electoral para Cámara.	Para mejorar la figura departamental habría que aprobar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y definir un nuevo ordenamiento territorial en el país que incluya las regiones como la unidad de gobierno intermedia ideal.
Germán Alfonso López Daza	Las causas que han determinado la crisis de los departamentos han sido la corrupción, los malos manejos administrativos de sus recursos, la pobreza de algunos de ellos y los pocos recursos propios que tienen.	El departamento es viable mientras posea unas competencias definidas, una autonomía y unos recursos que le permitan su supervivencia. Considero que el primer elemento para su fortalecimiento sería: primero una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que promueva el desarrollo, la gestión y la planificación.
Jaime Castro	Hoy el departamento: no interpreta y no expresa una realidad económica-social; el departamento es más que todo una circunscripción electoral, por eso está en crisis; además se burocratizaron y se clientelizaron, para usar un lenguaje de moda, se los comió la politiquería y la corrupción, entonces para mí no tienen futuro.La crisis de los departamentos es producto del paso del tiempo. El departamento tampoco puede ser eterno, tiene 120 años de vida; seguramente en una primera etapa fueron muy importantes y cumplieron la misión que se les señaló, pero el paso del tiempo los ha ido gastando y sobre todo la politiquería y la corrupción.	
José Gregorio Eljach	Los departamentos no tienen un régimen propio adaptado a las nuevas figuras, a las nuevas circunstancias y a los nuevos mandatos de la Constitución. La Constitución nueva, a pesar de que lo fortaleció, ya no les queda bien porque han crecido, están en el limbo y requieren una	Para fortalecer al departamento, primero, hay que expedir un nuevo régimen departamental que supere, reemplace, corrija y adapte a la nueva Constitución; segundo, acabar con las Corporaciones Autónomas Regionales. El concepto de lo regional, que en un principio está muy atado a lo de

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
	intervención. Hay una ausencia y una gran deuda en lo legislativo, especialmente con los departamentos. Se les debe su propio régimen. Eso es lo que causa su debilidad de operancia.	las cuencas hidrográficas, se ha ido degenerando hasta llegar, por ejemplo, a que en un solo departamento, que no constituye una región, haya cuatro Corporaciones Autónomas Regionales. Una propuesta es: que se congelen por dos períodos –ocho años- las regalías y se dediquen solamente a la construcción de lo más necesario en cada departamento; suprimir las Corporaciones Autónomas Regionales; que los antiguos institutos se entreguen a los departamentos, y no siga habiendo estructuras regionales; y que se eliminen todas esas superintendencias ineficientes, costosas y burocratizadas.
Jaime Orlando Santofimio	Las causas que han determinado la crisis de los departamentos son: la despersonalización de la entidad departamental, la falta de una coherencia en qué es lo que se quiere sobre el departamento, la falta de un desarrollo del propósito fundamental –que se dio en la Constitución- que es la planificación; agréguele de ahí en adelante la manipulación política que se observa en todos los departamentos, es decir, no hay unas líneas de acción clara, no hay una continuidad de políticas, de proyectos, hay es, simplemente, un asalto de un partido sobre otro, aquí nuestras administraciones son coyunturales. Diría que hay una desinstitucionalización del ordenamiento territorial.	
Carlos Mario Molina	Creo que la crisis de los departamentos se debe al afán de democratizar el poder público y de descentralizar completamente la administración pública.	
Augusto Trujillo	El departamento en Colombia no está hecho para favorecer la descentralización, está hecho para favorecer la centralización. Lo que hizo la Constitución de 1886, fue reproducir en pequeño el Estado central para poder consolidar el nuevo régimen centralista.	
Alejandro Bécquer	Creo que la crisis del departamento es el reflejo de una crisis del sistema, porque la descentralización no es la municipalización ni departamentalización. Es un sistema de pensar cómo interviene un estado en un municipio.	

5. Propuestas de supresión del departamento como entidad territorial

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Carlos Moreno Ospina	Yo acabaría el departamento como entidad territorial.	¡Sí al departamento, no a la entidad territorial! Sería una entidad administrativa del nivel intermedio pero no una entidad territorial, y eso es pura visión de administración pública.
Libardo Orlando Riascos Gómez	Hoy el departamento, como sostiene el constitucionalista Manuel Moncayo es una "bisagra" entre la Nación y los municipios. Pero el Estado moderno no necesita de bisagra alguna para organizarse y funcionar como entidad territorial autonómica, política, administrativa y financieramente, tal como estuvo en el pensamiento de los constituyentes de 1991. Si el Departamento desaparece como entidad territorial de la actual división político-administrativa, casi nada se perdería en el ensamble de la Nación.	Las comunidades autónomas, al estilo colombiano, se configurarían con más de dos departamentos actuales; no se trata de "asociaciones de departamentos", como hoy las conocemos, sino como un conglomerado de personas, con destinos comunes en lo cultural, racial, territorial y geoeconómico. Estas Comunidades Autónomas colombianas, tendrían autonomía administrativa, política, presupuestal, financiera y legislativa comunitaria, con respeto de la Constitución del Estado Colombiano comunitario, que cede autonomía a las comunidades en precisas competencias y recursos estatales.
Luis Javier Moreno Ortiz	Debería eliminarse el departamento y concentrarse en el municipio, pues en nuestras circunstancias ninguna figura del nivel intermedio parece adecuada.	
Manuel Restrepo Medina	Como está actualmente el departamento creo que no se justifica que siga existiendo, ahora, la cuestión es si es necesario que haya un nivel intermedio de gobierno y, entonces, reordenar las competencias y recursos tanto para los municipios como para ese nivel intermedio de gobierno, llámese como se llame: departamento, región, provincia, como quiera denominarse. Si ha de haber una instancia intermedia entre el Estado-Nación y el Municipio hay que darle un papel y un rol distinto del que la Constitución del 91 le atribuyó a la actual instancia departamental.	
Ricardo Zuluaga Gil	Creo que jugar con la hipótesis de la supresión de los departamentos no resulta tan desatinado. Bastaría para ello reforzar las actuales competencias municipales y maximizar mecanismos de cooperación local como las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, que hasta ahora han sido muy poco utilizadas y que son excelentes instrumentos para garantizar una más eficiente prestación de los servicios públicos.	Incluso dinamizando una categoría local como los distritos especiales, se podría llegar a un escenario en el que hipotéticamente, el Estado colombiano operara sobre la base de un gobierno central responsable de las funciones esenciales, acompañado de unos municipios muy empoderados y muy dinámicos.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Luis Villar Borda	El municipalismo y el municipio han ganado mucho terreno en Colombia, no así el departamento; el departamento venía muy mal, tanto que hubo muchas propuestas de acabarlo, son propuestas que entre otras cosas vienen de la época del doctor Tulio Enrique Tascón quien propuso la eliminación del departamento, quitar y dejar solamente la relación Nación-municipio.	
Augusto Trujillo	Se debe suprimir como tal, pero por supuesto crear una entidad distinta, incluso podrían ser las dos de que habla la Constitución como entidades hipotéticas: la provincia y la región, pero no en la forma en que están concebidas en los artículos 306 y 307, sino dentro de otra concepción que suponga que el nivel intermedio sea el producto del fortalecimiento municipal, a partir del cual se construya de abajo hacia arriba un nuevo tipo de Estado y no al revés.	Las funciones de la provincia y de la región, si son las dos, o de una sola entidad intermedia, fundamentalmente debe ser una función coordinadora de acercamiento, de correa de transmisión entre el nivel municipal y el nivel Nacional, con posibilidades de manejar temas como justicia y seguridad, pero dentro de un esquema en donde sea la región o la provincia, o las dos, sean entidades que reciban una función de coordinación a partir de un fortalecimiento real del municipio como entidad fundamental del Estado; la región o el nivel intermedio en general, no deben ser entidades que estén entre la Nación y el municipio, como intermediación de arriba hacia abajo, sino al revés, entre el municipio y la nación, como intermediación pero de abajo hacia arriba.
Gustavo Zafra Roldán	La discusión de si el departamento debe o no debe existir como nivel intermedio de gobierno, me parece una discusión superada. El debate deberá centrarse entonces en la conveniencia o inconveniencia de tener más de tres niveles de gobierno. Así entonces la pregunta es ¿cuántos niveles de decisión se debe tener en un Estado que asumió la forma de Estado Unitario con autonomía? Yo diría que deberían ser tres básicamente indistintamente de la denominación que se les quiera dar.	

6. Entrevistados que proponen la supresión del departamento y defienden a las provincias como nivel intermedio de gobierno

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Rafael Ballén	El ordenamiento territorial debe ser: Nación, provincia y municipio. Descarto el departamento por inocuo. Hace 30 años, me dí cuenta de eso siendo diputado a la asamblea de Cundinamarca, y propuse prescindir de ese ente territorial. Podría mantenerse como expresión cultural, pero no como expresión territorial y política.	El órgano legislativo del Estado debe facultar a las unidades intermedias (provincias) para expedir sus propias normas, teniendo en cuenta las necesidades y los intereses de sus comunidades.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Libardo Orlando Riascos Gómez	El departamento no es viable tal como está actualmente diseñado. Inclusive, sería más viable el resurgimiento de las "provincias" con el estilo y modelo que alguna vez existieron en nuestro país, porque conservaban identidades culturales, étnicas, geoeconómicas que hoy algunas regiones de Colombia añoran. Claro está, que las anteriores provincias como las previstas en la Constitución de 1991, como forma posible actual de la división político-administrativa colombiana, no son del talante de las provincias comunitarias españolas o italianas, que tienen otros orígenes y otras fuentes de existencia.	

7. Entrevistados que defienden a las provincias e igualmente al departamento o a la región

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Carlos Mario Molina	Creo que hoy en día es necesario establecer entre la Nación y el departamento otro nivel intermedio, llamado región, que pueda canalizar un poco más las competencias del departamento, porque los departamentos en Colombia son demasiado grandes; lo que se creó en inicio como una provincia -que equivale a una región en España- se siguió tratando como departamento y ese ha sido el grave problema en Colombia, que nuestros municipios son demasiado grandes y nuestros departamentos también.	He propugnado que los actuales departamentos se conviertan en regiones, porque esos departamentos nuestros, equivalen a unos espacios naturales que se han dado porque tienen unas características climáticas, geográficas, de población, que las hacen unas verdaderas regiones; nuestros departamentos son en realidad regiones.
Nestor Raúl Sánchez Baptista	Podríamos pensar en suprimir el departamento actual, pero siempre será necesario una unidad intermedia porque: el manejo de la tipología de las necesidades de la comunidades tan dispersas en Colombia, el manejo de los patrones culturales, de los intereses políticos, de los recursos geográficos, geológicos y aún hasta del folclore, no pueden ser manejados completamente desde Bogotá, por instancias nacionales, ni por cada uno de los municipios, tiene que haber una política trazada desde la nación para la conservación de la cultura, de los recursos naturales, el folclore, etc. Yo creo que las regiones son el ente ideal para adecuar a ese tipo de necesidades y recursos, los planes y proyectos	Creo que Colombia da para instituir unas ocho regiones, digamos: La Costa Atlántica, hacia la Guajira; La Costa Atlántica, hacia Antioquia; La Costa Norte Chocoana; La Costa Pacífica Sur –ahí estaríamos hablando de cuatro-. La zona andina podría dividirse en dos, no es lo mismo la Zona Andina de los Montes de María, ahí en el Norte de Bolívar, que la Zona Andina en Cauca y Nariño –ahí llevaríamos seis-; más Orinoquia y Amazonia, serían 8. Por lo menos unas ocho regiones que sean instancias de planeación económica en torno de: los recursos naturales, las vías, la sustitución de cultivos, el manejo de población desplazada, los grandes proyectos, los mega proyectos, la generación de nueva

	medios y grandes a implementar en la región. Creo que esa es la solución porque suprimir el departamento en Colombia es algo muy difícil, es fácil quizá de pensar, pero es casi imposible, incluso hasta la clase política no creo que esté interesada en esto. Hay es que cambiarles el papel.	empresa privada, en la promoción de desarrollo generando empresa privada, en el mantenimiento y estímulo a la conservación y desarrollo de los valores culturales.
Oswaldo Aharon Porras	La experiencia internacional muestra que lo que hace exitoso y permite el ordenamiento y el desarrollo de un país es tener un ordenamiento territorial flexible y un esquema de competencias que sea negociado. Hay dos artículos de la Constitución: el 302 y el 320, que definen que puede haber regímenes especiales de administración y en esa medida usted no tiene que tener departamentos iguales ni municipios iguales y, podríamos tener otros niveles intermedios	Uno lo que podría hablar es de multituniveles, o sea, no es que todos los departamentos tengan que estar en región, o en departamento, y no es que todos los municipios tengan que estar en provincia, ¡No! Hay unos municipios que si requerirían asociarse. La cosa tiene que ser: autonomía negociada y diferenciada, no todos tienen que tener y hacer de lo mismo. Creo que ese sería el éxito de un ordenamiento territorial, y el nivel intermedio puede ser, en unos casos la región, en otros puede ser el departamento, en otros puede ser la provincia.
Jorge Iván Cuervo Restrepo	Es necesario desarrollar el concepto de región como una instancia con mayor poder político y presupuestal que el actual departamento. La creación de la región no implicaría necesariamente la desaparición del departamento.	
Ana Elisa Niño de Gast	Que existan otros niveles intermedios como el nivel de Provincia, puede ser la solución a varias de las dificultades del actual esquema, pero considero completamente impertinente su aplicación en un corto y, aún, mediano plazo, debido a la falta de cultura política de nuestra población, que generaría enormes dificultades para el establecimiento de los correspondientes gobiernos provinciales.	

8. Propuestas de supresión del departamento y de defensa de la región como nivel intermedio de gobierno

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Jaime Castro	Soy partidario de suprimir los departamentos y crear regiones. Colombia es un país de regiones, de ciudades y de pequeños municipios; esa es una realidad geográfica, histórica, política, económica y social.	Hay que reformar la constitución para establecer sólo un nivel intermedio, la región, y asignarle funciones desde la propia Constitución, funciones inclusive constituyentes en algunos temas, funciones legislativas, funciones tributarias y revisar todo el régimen de transferencias. Las regiones deben ser fundamentalmente entidades normativas y un instrumento de apalancamien-

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
		to financiero; no deben tener a su servicio una superestructura administrativa, son fundamentalmente normativas y financieras. Podrían caber, de igual forma, otras figuras intermedias como la ciudad región. Bogotá, por ejemplo: tiene que ser la primera ciudad región del país. Las regiones se definen fundamentalmente por dos elementos: uno de carácter físico-geográfico que le da características tales que la hacen distinta de otras regiones; y el otro elemento, es el elemento social-histórico, es el hecho de tener la misma cultura, los mismos valores, la misma lengua; al elemento físico algunos le están agregando últimamente –y es válido-, el elemento ecológico, entonces se habla de las eco-regiones, el ecosistema entra a delimitar las regiones.
Miguel Alejandro Malagón	Soy una persona completamente contraria a la figura de los departamentos, pienso que Colombia debería tener una organización regional, no departamental. Prefiero la supresión de los departamentos porque sostengo que los departamentos son una figura, o una entidad territorial, que copiamos de Francia sin entender la realidad política-sociológica del país, y desde esa perspectiva creo que el departamento no es viable y no ha cumplido sus objetivos.	
Jorge Iván González	En este momento con el desarrollo de los municipios y, sobre todo, con el desarrollo de grandes ciudades, creo que la intuición que tenia Fals Borda de ordenamiento territorial distinto en el país sigue teniendo vigencia; creo que las ciudades como Bogotá necesitan pensar el tema de ciudad-región y, entonces, ahí el departamento de Cundinamarca pierde mucho sentido El tema de ciudad-región por un lado, es crucial y por otro, la consolidación de polos de desarrollo regional que superen claramente la dimensión departamental.	
Carlos Moreno Ospina	Un nivel intermedio de gobierno es absolutamente indispensable, llámese departamento, región, o el que sea. Además estoy absolutamente convencido que es una sólo, no tres, y estoy más con la región, el departamento está demostrado que como entidad intermedia no actúa.	

9. Entrevistados que prefieren el modelo unitario

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Gustavo Zafra Roldán	Si creemos que Colombia debe construirse como una Nación, como un colectivo, me parece que la forma de Estado tiene que ser la unitaria con un grado de autonomía. A mi juicio, el Estado Unitario es la mejor forma para que Colombia asuma el reto de una sociedad globalizada.	A mí me gustaría que siguiéramos en lo que estamos pero cumpliendo el modelo constitucional de verdad, y que los departamentos pudieran fusionarse de manera democrática, consultando a las comunidades, o que los municipios puedan realinderarse según la realidad socioeconómica y política. La idea debería ser por lo contrario: establecer lo que sería una regionalización funcional del país pensándola en términos de planificación y luego ver cómo se reestructura la división territorial para ajustarla a esos espacios, pero acá se piensa es al revés: es tratar de acomodar la estructura funcional del país a lo político administrativa y nunca se ha pensado a la inversa, que es como debe ser.
Paola Osso Andrade	Me parece que en Colombia debemos continuar con nuestra república unitaria con una descentralización real, política y administrativa de las competencias y de los recursos.	
Alejandro Bécquer	Todo se puede hacer en el estado seudo-unitario que planteó la Constitución del 91. España lo empezó a hacer. Esto no es un tema de Constitución y artículo primero, este es un tema de país, de pensar que hay que tomar decisiones para conservar el futuro de la generación colombiana, no para conservar el poder actual, y lastimosamente eso prima mucho más acá; no sé qué nos tocaría vivir para poder tomar la decisión.	
Rafael Ballén	Colombia se debe mantener como Estado unitario otorgando a sus provincias un alto grado de descentralización.	
Oswaldo Aharon Porras	Creo que el modelo que tenemos es adecuado, lo que pasa es que debe haber más equidad en la distribución del ingreso. Un Estado unitario, porque usted tiene que garantizar una gobernabilidad.	
Ángel Massiris Cabeza	Creo que el mejor modelo no existe per se. En el caso de la realidad colombiana creo que con la cultura política y administrativa que existe aquí, no hay ningún modelo que cambie las cosas. Conozco modelos federales y sistemas federales que son más centralistas que nosotros.	Lo que debe plantearse es definir una regionalización del país con criterios estratégicos. Estamos hablando desde la perspectiva de planificación, en donde van a ser regiones que necesariamente no van a coincidir con los departamentos. Lo peor que puede ocurrir es que una región dependa de los límites departamentales.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Luis Ignacio Betancur	Me quedo con el modelo unitario. Aunque la respuesta estándar y correcta sería: si cumpliéramos.	

10. Entrevistados que prefieren el modelo regional o autonómico

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Augusto Trujillo	Colombia debería adoptar un modelo regional, pero específicamente un modelo autonómico. No digo que regional, porque regional podría ser definido desde arriba, desde la Constitución, desde los ámbitos técnicos; desde arriba se puede decir cuáles son las regiones y yo creo que eso no es lo conveniente, lo conveniente es lo eminentemente autonómico.	Tengo una tesis que desarrollo en un libro que se llama "Democracia y territorio"; en ese libro yo formulo la tesis de que se debe implementar la asimetría institucional de los municipios colombianos; hay una diversidad múltiple en Colombia desde el punto de vista local, no puede tener el mismo régimen de gobierno una capital de departamento, que un municipio de entorno rural; y también formulo la tesis de que el país se debe municipalizar; para eso apelo a varios artículos de la Constitución, que a través de una ley permiten inducir la municipalización en Colombia y, permite dotar a los municipios de funciones y competencias distintas y regímenes de gobierno distintitos, fundamentalmente en torno a la autonomía política, y sobre esa base construir una entidad intermedia que apunte más bien hacia un Estado de tipo autonómico
Carlos Mario Molina	Creo que estamos maduros para un proceso regional; es un proceso anterior a la federación en donde los grandes territorios, -que tradicionalmente se han conocido como departamentos, pero que realidad son regiones-, van a poder administrar también unos recursos para el desarrollo de esa región; ya no es un departamento sino varios departamentos comprometidos dentro de una región, y esa región debe ser creada.	
Héctor Elí Rojas	A mi me gusta más un modelo regional. El Estado unitario, el Estado descentralizado, pero retomando el tema de la regionalización para hacer más efectivo el uso de los recursos.	
Rodrigo Santofimio Ortiz	El modelo regional es el más plausible. Creo que es necesario insistir en la mirada de otras experiencias; el modelo regional tiene la importancia de recoger, no sólo una historia ligada a realidades socio- políticas y productivas entre departamentos, sino también la fortaleza para recuperar esa historia en un presente, que requieren unidades autonómicas: fuertes en lo productivo, alianzas, acumulados, ventajas comparativas y complementarias, los famosos clusters, que requieren pensar más allá de lo estrictamente de unidades administrativas.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Álvaro Lastra	Me gustaría un modelo regional para Colombia, porque es el modelo que más se ajusta a la realidad del país. Este modelo aporta a la paz en la medida en que las autoridades regionales, que son las que más conocen las necesidades locales, con competencias y recursos, puedan atenderlas oportunamente y superar los desequilibrios en materia de salud, educación, vivienda, etc. También aporta a la unidad nacional en la medida en que neutraliza posibles gritos de separatismo agenciados por la asfixia centralista. Y contribuye a la organización y eficiencia de la administración pública por cuanto permite la optimización de los recursos. Además, responde a una exigencia antropológica y cultural de unas regiones que tienen personalidad definida.	
Jorge Iván Cuervo Restrepo	Me gustaría para Colombia una descentralización municipal jalonada por las dinámicas regionales. El municipio sólo no puede hacerse cargo del desarrollo, para ello necesita el acompañamiento del nivel intermedio.	
Germán Alfonso López Daza	Considero que el modelo federal no va con nuestra cultura. Un alto nivel de independencia tal vez no seamos capaces de manejarla. El modelo regional va más acorde con nuestra tradición y con nuestras posibilidades.	
Fabio Velásquez	Me parece que sería interesante un modelo de regiones con cierto nivel de autonomía que sean capaces de guardar una articulación nacional, es como una especie de híbrido del modelo federal y las autonomías españolas.	Sería un Estado donde las regiones tengan una articulación comunitaria con el concepto de Nación, es decir, construir una Nación pero a partir de las particularidades regionales, entonces tendría que ser una cosa muy clara de cuáles son las regiones del país donde están las afinidades de la geopolítica y neoculturales que nos permiten identificar nichos en donde hayan lógicas de desarrollo propio: por la biodiversidad de la situación geoambiental, por orígenes culturales, etc.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Álvaro Cruz	Históricamente los departamentos tienen un arraigo muy grande que es muy difícil de desarticular, por eso yo propongo que las regiones se vayan construyendo como lo prevé la Constitución, de una manera transitoria con las regiones administrativas de planificación, y cuando ya las regiones administrativas de planificación estén cimentadas, funcionando, se puede pensar en una regionalización.	Es muy importante la regionalización, y por eso considero que tiene que existir una agenda Bogotá-Cundinamarca, llámese región Bogotá-Cundinamarca, área administrativa, como quiera, pero tiene que haber una región, una concepción de agenda Bogotá-Cundinamarca porque serviría para las dos entidades territoriales.

11. Entrevistados que prefieren el modelo federal

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Alberto Maldonado Copello	Yo pensaría, y eso siguiendo con la respuesta anterior, que me gustaría más lo federal pero para Suramérica, hacerla un solo país, yo creo que Suramérica sería una candidata, pero ese es otro tema que puede confundirse con el chavismo, pero ¿por qué Estados Unidos sí y Suramérica no?	Pienso que sí se podría avanzar en tratar de dar más autonomía a las entidades territoriales, lo que se podría ir haciendo de una forma gradual.
Jaime Orlando Santofimio	Soy un crítico del modelo unitario, me parece un modelo peligrosísimo desde muchos puntos de vista: desde el punto de vista del desarrollo local, desde el punto de vista del desarrollo humano, desde el punto de vista de la paz del país, porque el centralismo es una de las causas de esta guerra que vive Colombia**;** no veo que el sistema centralista unitario le dé soluciones reales al país, me parece que tenemos que entrar a hacer un gran debate para reconsiderar la distribución del poder sobre el territorio y crear unos mecanismos de mayor autonomía. Estoy hablando de un acercamiento a una discusión sobre un régimen federal o un régimen de autonomía.	
Miguel Alejandro Malagón	Soy un enamorado de la idea federal; siempre me ha parecido que ha sido y es nuestra solución, porque Colombia es un país muy diverso, no veo una homogeneidad entre una persona de la Guajira y un pastuso, o entre una persona de Arauca y otra del Chocó, y no todo lo podemos manejar así; creo que las identidades culturales y sociológicas son las que marcan la pauta para crear los estados federales.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Juan Carlos Abadía Campo	El modelo federal sería ideal, al menos es lo que demuestran los Estados más desarrollados del planeta, todos federales (con diferentes matices) sin embargo, si no hemos sido capaces de avanzar en un modelo de descentralización intermedio, que combina los dos modelos, difícilmente podríamos pensar en algo más avanzado. De pronto el origen de nuestros problemas de organización territorial de gobierno se encuentra precisamente en el modelo mixto que tenemos, en donde prima la ley del más fuerte, para el caso, el nivel central.	
Luis Villar Borda	Creo que la vocación de Colombia, en definitiva, tendría que ser una vocación federal, porque Colombia no es un solo país. Aquí no se ha creado un sentimiento de identidad nacional, pero sí en cambio existen sentimientos de identidad regional o local.	

12. Sobre el tema de las competencias

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Gustavo Zafra Roldán		Debe haber una ley que reconozca que la clasificación de departamentos es algo más que clasificar por volumen de ingresos y por población, es darle real desarrollo al artículo 302 de la Constitución Política que permite que a los departamentos se les dé por ley muchas más competencias en educación, salud, saneamiento ambiental, agua potable, vías públicas, políticas de convivencia ciudadana, planeación del territorio y planeación ambiental. Debería haber un menú de competencias departamentales, de acuerdo a su capacidad financiera y de gestión de una tipología más amplia.
Ricardo Zuluaga Gil	En general, el reparto competencial que hace la Constitución entre el sector central y los otros niveles de gobierno, es extremadamente mediocre y privilegia en grado sumo el concepto de Estado Unitario centralizado.	Resulta ineludible la puesta en marcha de la voluntad política necesaria, desde el Congreso, el Gobierno nacional, pero también los departamentos, para que vía delegación de competencias, se incremente el nivel decisorio y definitorio de los departamentos respecto de las políticas públicas.

Miguel Alejandro Malagón	Pienso que los departamentos tienen unas funciones absolutamente maquilladas, no se hace mucho y no creo que la gente se sienta representada, ni identificada, con las personas que están allá.	
Oswaldo Aharon Porras		El departamento tiene que hacer una labor de coordinación. El departamento en su papel de nivel intermedio debe hacer esa labor de facilitar el tema del desarrollo rural, ¿cómo? En términos de asistencia técnica, de capacitación, de fortalecimiento local y ayudando a que muchos servicios se presten a escala. Un tema que está ahora en boga es: lo acaba de decir la Corte-, el país compite si compiten las regiones, no las empresas, son las regiones las que tienen que competir, y para que una región sea competitiva hay que crear lo que se denominan los entornos territoriales competitivos, es generar una serie de facilidades: para que el capital llegue y se reproduzca, para que haya empleo, para que haya innovación.
Nestor Raúl Sánchez Baptista	En términos de competencias hay duplicidad, sino multiplicidad, en el sistema. Si uno lee la ley 715 en la parte de distribución de competencias administrativas en salud, educación, saneamiento básico y agua potable, observa que entre la Nación y los departamentos se repiten mucho, hay duplicidad en el servicio.	El papel del departamento debe ser casi que, exclusivamente, técnico, lo que ocurre es que no se puede definir la distribución de competencias con los departamentos actuales sin tomar en cuenta si uno es partidario de mantener la división departamental, si se justifica o no, o si hay que hacer alguna enmienda en ese llamado nivel intermedio. El departamento no debe ser una instancia ejecutora sino una instancia de verificación, de inspección, eminentemente técnico.
Manuel Restrepo	No hay claridad sobre el papel que le compete porque la Constitución no le atribuye competencias propias, sino que señala cómo entrará a suplir la opción del municipio y, a desarrollar las labores que la ley le asigne y, como quiera que no se ha expedido un estatuto integral del orden departamental, no se sabe con claridad hoy, qué es lo que tiene que hacer un departamento y qué no tiene que hacer, y cómo se define su relación de intermediación entre los municipios a los que suple y la Nación como interlocutor de esos municipios.	
Libardo Orlando Riascos Gómez	En términos de competencia hoy el departamento las tiene constitucional y legalmente; sin embargo, parecen ruedas sueltas en el engranaje de las autonomías municipales que sólo se acuerdan del Departamento para llenar los vacíos o exaltar necesidades creadas a un número mayor de pobladores de los que realmente beneficiaria en forma directa.	

Álvaro Lastra	Las medidas de carácter descentralista les han asignado –a los departamentos- responsabilidades pero no los recursos ni la autonomía fiscal necesaria para que puedan, de manera autónoma, orientar sus procesos de desarrollo.	
Héctor Elí Rojas	En términos de competencias creo que está bien lo de planificación y lo de concurrencia, pero los departamentos deberían tener más posibilidades fiscales, para que no sean simples planificadores, sino que también tengan con qué concurrir efectivamente, a que los municipios puedan realizar las obras y prestar los servicios.	
José Gregorio Eljach	En términos de competencia observo débil al departamento, porque no se han hecho dos grandes cosas: el régimen departamental, que le diga cómo funciona, cuál es su institucionalidad y con qué y para qué. Y no se ha terminado de hacer la distribución tanto de competencias como de recursos. Aunque sí ha habido avances relativos y se les ha dado competencias, no hay una normatividad que proporcione las orientaciones y los principios básicos del proceso de distribución competencial.	
Germán Alfonso López Daza	Considero que las competencias están muy poco definidas, ya que muchas funciones son realizadas por igual entre el departamento y los municipios por ejemplo, o algunos aspectos no son tocados ni por el Estado ni por los niveles intermedios.	
Fabio Velásquez	El tema de competencias y recursos no puede ser objeto de un criterio homogeneo.	Lo más sano es determinar qué le compete de manera exclusiva a cada nivel de organización del Estado, ese es un primer supuesto que me parece muy importante; segundo, incorporar un componente de flexibilidad desde lo nacional a lo intermedio, y de lo intermedio a lo municipal, hay modelos, en otros países, donde la entrega de competencias a los municipios se hace en función de sus capacidades, nosotros no tenemos ese análisis.
Paola Osso Andrade	Las competencias ya están reguladas, ya se han entregado, ya se han generado unas dinámicas al interior de la ejecución de las mismas.	Sería muy afortunada la Ley de Ordenamiento Territorial si estableciera las diferencias jurídicas y esa heterogeneidad de territorios que tenemos, pero muy seguramente va a ser una ley de mínimos que nos va a dejar en la misma situación.

Augusto Hernández Becerra	Actualmente son muy pocas las competencias que la Constitución, en principio, le asignó al departamento, se dijo incluso que el éste no debe ser ejecutor de nada sino simplemente una instancia de clarificación y de coordinación. En cuanto a la coordinación, el departamento carece absolutamente de autoridad sobre los municipios; entonces, no existe ninguna ordenanza que pueda disponer en materia municipal porque el municipio ante el departamento es anómalamente soberano e independiente, y así no puede funcionar ningún nivel intermedio. Ciertamente la legislación ha venido incrementado las competencias de los departamentos que en el 91 quedaron reducidas a un mínimo, pero todo eso ha sido un poco improvisado, ha sido una evolución que no obedece a un concepto sistemático acerca del papel que le corresponde al departamento en el conjunto del ordenamiento territorial.	El departamento debería asumir la prestación de algunos servicios que no pueden prestar hoy los municipios pequeños, y así, entonces, el departamento desempeñar una función subsidiaria en relación con los municipios pequeños. Habría que establecer quizás la obligatoriedad de las asociaciones de municipios para determinados propósitos, para que puedan recibir ciertos recursos, y puedan asumir ciertos servicios.
Augusto Trujillo	El departamento tiene todavía algún prestigio, pero tiene más prestigio que funciones, incluso que competencias. Probablemente por cuenta de las leyes 60 y 715 los departamentos sí han avanzado hacia un mejoramiento de su situación fiscal, pero no quiere eso decir que realmente tenga unas funciones que estén fortaleciendo la descentralización como tal.	
Ángel Massiris Cabeza		El tema de las competencias debe funcionar como en los países desarrollados, donde el nivel intermedio existe, no porque sí, para hacer presencia y establecer pautas y orientaciones que no se cumplen ¡No! Si existe una directriz departamental, ésta debe ser vinculan-te e, incluso, todas las decisiones que se tomen en el municipio en términos de planes, etcétera, deben tener la aprobación o el apoyo del nivel superior, y esa aprobación se da en función de que corresponda con las orientaciones y directrices que para la visión de conjunto de ese nivel territorial sean adecuadas.
Federación Nacional de Departamentos		Un tema agrícola que en el país no se ha dado es el de la reforma agrícola, que nosotros creemos no se hace desde la Nación sino desde los departamentos. El tema de vivienda le debe corresponder al departamento, el tema vial, que lo tiene tangencialmente en algunos asuntos, la organización compleja que tiene el sector salud. Pero además tienen que regular una cosa que si bien es neto de los municipios, que es el tema de servicios públicos, es garantizar que todos lo tengan.

Alberto Maldonado Copello	El problema que yo creo garrafal es el tema de las competencias, ¿cuál es la situación que yo creo que pasa con lo de las competencias en algunos sectores? Algunos sectores, los prioritarios, se mantienen desde la Constitución: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, en esos sectores la nación ha hecho un esfuerzo bastante grande y codicioso, puede que haya muchos temas por discutir, pero es innegable que se esfuerza por delimitar y precisar competencias que le corresponden a cada nivel en esos sectores.¿Qué ocurre con los otros sectores? Muchos de ellos no tienen una clara delimitación de competencias, entonces de alguna manera la estrategia ha sido: todos hacemos de todo. Mi tesis es que los demás sectores de alguna manera son como secundarios, y el punto ahí es que como no son adecuadamente secundarios, no hay la misma claridad que hay en los otros 3 sectores.	Yo pienso que debe cumplir con dos grandes papeles: ese papel de articulación, de coordinador, de asistencia técnica, de territorializar las políticas nacionales, creo que es importante, y sobre eso podemos trabajar más adelante, pero también a su vez hay una serie de bienes y servicios que son de escala supra-municipal y que le dan una razón de ser a un nivel intermedio.
Luis Ignacio Betancur	En mi criterio existe una falla constitucional al asignar competencias subsidiarias al departamento.	Suponiendo que no existiera el obstáculo constitucional, le daría al departamento las funciones de transporte; eliminaría las Corporaciones Autónomas y los DAMAS y nombraría como autoridad ambiental a los departamentos.

13. Apreciaciones sobre el tema de recursos

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Gustavo Zafra Roldán	Del año 1991 en adelante la Nación le ha hecho fraude al pacto constituyente a través de burdas modificacio-nes constitucionales. En mi criterio los recursos del nivel intermedio de gobierno se podrían adelgazar. Mi teoría es que se podría tener menos burocracia departamental si tuvieran un plan de ajuste a unos quince años. Estoy de acuerdo con que el impuesto de renta y el IVA deben seguir siendo nacionales, cosa distinta es que por vía de las participaciones los departamentos, distritos y municipios reciban parte de esos recursos.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Rodrigo Santofimio Ortiz	En relación con los recursos, los observo en dos sentidos: de un lado, en función de las particularidades de las unidades territoriales; algunas son bastante ricas, por la recaudación de impuestos, dada la importancias de las ciudades, los aspectos demográficos y la base industrial, comercial y productiva allí asentada. En otras unidades, si bien hay una disposición y potencial de recursos naturales, difícilmente alcanzan su explotación racional y sostenible, bien sea por carencia de capital, de conocimientos o por simple inoperancia política.	
Jorge Robledo	Sobre el recorte a las transferencias hay un documento explicito del Fondo Monetario Internacional que dice que el principal instrumento para recorte del gasto público será el recorte de las trasferencias; eso entonces se convierte en el acto legislativo 01 que generó una resistencia inmensa de los maestros colombianos, y una resistencia muy grande en el Congreso por razones obvias, porque recortaba los recursos a las regiones. En el 2006 se firma otro acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y éste dice de manera explícita que el recorte no puede ser temporal, que hay que volverlo permanente, entonces esta última reforma constitucional lo que hace es –palabras más, palabras menos-, volver permanente el recorte del 2001.	
Oswaldo Aharon Porras	Las transferencias han aumentado, nunca ha habido recortes, recorte es que usted hubiera girado 15 el año pasado y este año esté girando 14, siempre ha sido así, con la reforma del año 2001 y con la reforma del año 2007 seguirán así, es una fórmula constante, es: inflación + 4 puntos del PIB. Lo que dijo la Constitución del año 91 era que podían ser así, porque era con base en el crecimiento de la economía. Si no hay reformas, el ciclo fiscal, el ciclo virtuoso de la economía se habría hecho más crítico, al país le habría entrado más déficit y menos crecimiento en la economía y menos transferencias, que fue lo que pasó en el año 2000. Entonces, es muy complicado decir que el gobierno recortó ¡no!, es que el gobierno no tiene un cajero pues que usted mande a imprimir billetes porque eso está generado por la capacidad que tengamos los colombianos de pagar impuestos.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Nestor Raúl Sánchez Baptista	Creo que todos los departamentos son fuente de desperdicio de recursos, ni siquiera de inversión, son más fuente de desperdicio de recursos que cualquier otra cosa. Desde ese punto de vista parece que ningún departamento es viable. Siempre ha sido un objeto de discusión y critica que los recursos propios de los departamentos provengan de los juegos de suerte y de azar, de la producción, distribución y consumo de licores, tabacos y cigarrillos; esa es una maldición que no sé si tenga genética de los colombianos, es que toda la vida ha sido así, porque la quina o la quinina en otra época fue el tabaco. Los departamentos han venido viviendo de esos recursos, éticamente, mal habidos, son recursos que no son coherentes con el concepto y la visión de un Estado Social de Derecho.	Hay que pensar que el IVA deje de ser nacional, y poner el impuesto al valor agregado como impuesto municipal o departamental, porque el IVA es una extraordinaria fuente de ingresos, se paga en el municipio y lo recoge la Nación. No creo que sea descabellado pasar el IVA como impuesto departamental, regional o municipal; lo que creo es que no es fácil desde un punto de vista político, porque hay intereses nacionales en la captación y administración, o sea, no fácilmente el Ministerio de Hacienda va a pensar en dejar de recibir lo que capta por el IVA.
Manuel Restrepo	En términos de recursos veo mal al departamento, porque no tiene fuentes de financiación propias, distintas de esos recursos que son recurrentes y muy flexibles, en la medida en que provienen de fuentes sobre las cuales el contribuyente: es lo primero que recorta en su consumo; y esto le hace difícil poder operar sin altos niveles de endeudamiento, que son los que los han llevado a la necesidad de estructurar sus pasivos.	
Luis Javier Moreno Ortiz	Los recursos de los departamentos son escasos si se los compara con los recursos que manejan los municipios, pero quizá resulten abundantes si se miran sus impotentes competencias y su artificiosa existencia.	
Álvaro Lastra	En términos de recursos veo al departamento bastante venido a menos, sobre todo a partir del recorte a las transferencias que se dio en el Gobierno Pastrana y que prolongó el actual Gobierno de Uribe.	
Juan Carlos Abadía Campo	Si en la parte de competencias se trata mal al nivel territorial intermedio de gobierno, en el campo de las finanzas le va peor, por cuanto le deja como principal fuente de ingresos, impuestos regresivos o en decadencia como el de los vicios; tabaco, licor y juegos de azar, los cuales por demás, no dependen de su gobernabilidad.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Paola Osso Andrade	El acto legislativo número 4 de 2007 que recorta las transferencias es una clara muestra de cómo el gobierno nacional está recentralizando el gasto para ejecutar el gasto público social. Todo lo que se le está quitando a los municipios y a los departamentos amenaza el fundamento de un desequilibrio macroeconómico. Cabe decir y reiterar que tenemos el problema de las transferencias que no aporta los recursos suficientes, sin embargo, hay que reconocerles a los departamentos también ese superávit que están entregando en sus ejercicios fiscales.	El Congreso de la República debería expedir una ley que le imponga límites al Estado tanto en la consecución de los recursos como en su inversión, porque ahí se ve como es efectivo este tema del saneamiento fiscal.
Jaime Castro	Las transferencias son regresivas porque castigan la inversión social que se hace en provincias, ahí hay un personaje que ha hecho parte de los dos gobiernos que ha recortado las transferencias: es el ministro de defensa; las recortó en el año 2001 cuando era ministro de hacienda, ahora como ministro de defensa también las ha recortado para incrementar los gastos de la guerra. Eso es completamente regresivo.	Sin duda alguna hay que redistribuir territorialmente los recursos públicos, tanto en la capacidad para captarlos como en su redistribución para lograr un equilibrio regional.
Héctor Elí Rojas	Observo mal el tema de los recursos de los departamentos, y sobre todo observo una gran desigualdad, porque hay muy pocos departamentos ricos, y hay una gran cantidad de departamentos pobres. El tema del desarrollo armónico y equilibrado entre las regiones no se está haciendo en Colombia, y en consecuencia seguimos privilegiando departamentos de mucho peso específico que tienen sus propias rentas, que tienen grandes poblaciones, que tienen cómo recaudar grandes impuestos, y unos departamentos que apenas si ganan para sostener su burocracia.	
José Gregorio Eljach	Yo pienso que con las normas –después de la 617, la 715 y el acto legislativo de ahora-, en correspondencia con la competencia que les toca, están bien, y con la aplicación de la ley 550, la de rescate económico, están bien. Lo que habría que examinar es si eso es todo lo que ellos merecen que se les dé, o merecen algo mejor, para darles más competencias.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Fabio Velásquez	Yo pienso que por un sentido de equidad, efectivamente debe haber una bolsa común en la que los municipios más ricos aportan más y reciben menos, y los pobres aportan menos y no reciben nada de más; a mí me parece que esto es absolutamente innecesario y por eso he estado en contra de las reformas que se han hecho al sistema de trasferencias, porque simplemente es una medida para quitarle recursos metiéndole responsabilidades, a los municipios.	
Carlos Moreno Ospina	En el tema de los recursos hay cada vez mucho más control. Desde la Ley 60 ha habido control, pero cada ley aprieta más, tecnifica mucho más los controles, y cada vez la decisión queda en el nivel central. En eso sí creo que se equivocaron completamente los hinchas de la lucha anti-corrupción.	
Luis Villar Borda		En materia de recursos el nivel intermedio de gobierno ha vivido toda la vida del aguardiente y el tabaco, entonces pienso que ese nivel intermedio si va a funcionar debidamente, hay que atribuirle recursos propios, pero también tendría que tener algún apoyo del centro e incluso de las localidades de casa. Eso no se da actualmente, ni se ha propuesto. Claro saltarían los alcaldes a decir que va en contra de la autonomía local ¡No! es precisamente en defensa del propio municipio. Es decir, al municipio le debe interesar ser parte de un departamento próspero.
Alberto Maldonado Copello	En el tema de los recursos es donde está uno de los problemas serios de la figura intermedia, además de tener una financiación muy condicionada a lo que se debe gastar en educación, salud y algo en agua potable"; también se caracterizan por tener rentas propias que si bien no son despreciables, también es cierto que su magnitud no es tan grande como la que pueden tener los municipios, entonces, se perpetúan por lo menos dos situaciones: una en la cual buena parte de las competencias están siempre descompensadas, y segundo, se perpetúan las desigualdades porque los departamentos con más capacidad económica, tributaria o regalías, son los que pueden generar una gestión, y los demás están prácticamente limitados a esos pocos recursos de transferencias y a lo que puedan gestionar.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Augusto Trujillo	Los recursos de los departamentos y de todas las entidades territoriales son menores de los que en principio necesitarían. Yo creo que el punto a subrayar en este caso, no es: si más o menos departamentos, si más o menos recursos para los departamentos, sino la redefinición completa del mapa territorial colombiano en términos que permitan una reconstrucción del país.	
Federación Nacional de Departamentos	Las fuentes de financiación que tienen los departamentos para cumplir su función son totalmente insuficientes.	Podrían ser fuentes adicionales los parafiscales, para el tema de generación de empleo y para el tema ICBF. También estaríamos hablando de una redistribución de los recursos con los que cuentan los departamentos, pues de de los tres estamentos: Nación, departamento y municipio, no se puede negar que el peor en su estado de recaudación es el departamento porque no puede incentivar el recaudo porque estaría incentivando el vicio, entonces lo que se puede hacer es acompañarlo con otros recursos como el IVA de algunos productos. Habíamos hablado alguna vez del impuesto de gaseosas, de bebidas y de agua.
Alejandro Bécquer	La Ley 617 no ha servido para solucionar el problema de las restricciones fiscales de la Nación. Dicha Ley fue una exigencia del Fondo Monetario Internacional: cada país tiene un cupo de endeudamiento externo, y la amenaza de esa capacidad de endeudamiento de la Nación se da por muchos factores, pero entre ellos puede ser el desorden del tamaño del gasto público consolidado.	
Álvaro Cruz	Los departamentos como los municipios se han quedado con unas rentas inflexibles, unas rentas que no son progresivas, unas rentas que se han estancado por el contrario de lo que se debería; y por el contrario, el gobierno nacional ha tomado las cuentas para sí que sí son progresivas. Ahora se ha presentado un proyecto de acto legislativo de transferencias que a mi modo de ver es un castigo a las entidades territoriales que han hecho un gran esfuerzo en ser más eficientes y generar unos superávit.	Creo que es necesario buscar estrategias para que haya algunas rentas que sean más flexibles para departamentos y municipios, y ojala que a través de un desarrollo constitucional y legal, en el futuro, pueda haber autonomía en la aplicación de algunas rentas adicionales para las entidades territo riales. Sería mucho más conveniente que esos ingresos fueran crecientes y sobre todo que se controle el gasto dentro de la legislación de tal manera que no vayan a superar los recursos de transferencias porque eso generaría inmediatamente unos desequilibrios. He propuesto que se busque una acción intermedia, de tal manera que los departamentos y municipios contribuyan de alguna manera a que se nivele el déficit nacional, pero que exista un compromiso del orden nacional a disminuir el gasto público.-

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Luis Ignacio Betancur	Uno de los problemas de los recursos de los departamentos es que provienen de impuestos que gravan vicios, y que por tal razón tienen una debilidad estructural: son impuestos inelásticos, es decir, no crecen en función de la actividad económica de la comunidad.	Sin necesidad de reformar la Constitución, los departamentos podrían con fundamento en las herramientas jurídicas que les brinda la Ley 617 privatizar las licoreras y loterías, que son en realidad muy buenos negocios. Segundo, el impuesto a los vehículos debía ser discrecional a los departamentos. Con respecto a los recursos exógenos: ojala las asignaciones corrientes se acaben definitivamente en el 2016.

14. Apreciación de los entrevistados sobre el Departamento y el orden público

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Paola Osso Andrade	Me parece que la política de orden público sí debe ser manejada a nivel nacional. Entregar autonomía al nivel intermedio de gobierno, o incluso al nivel municipal ¡no!, es muy arriesgado, esa tiene que ser una política de Estado y tiene que ser absolutamente coordinado desde el nivel central.	
Luis Villar Borda	Si algún día en Colombia se lograra que tanto el gobierno como las fuerzas del país y los insurgentes, llamémoslos así, entraran en razón, si algún día entraran en un ataque de sensatez, pienso que un elemento fundamental de un verdadero pacto de paz, sería el de la reestructuración territorial del país. Para mí la paz sería: reforma territorial, uno; segundo, reforma agraria, a la gente hay que darle tierra.	
Ricardo Zuluaga Gil	Creo que el orden público debe ser una política que debe seguir siendo responsabilidad del sector central de la administración. Cosa distinta es que la seguridad ciudadana pueda ser asumida de manera más eficiente por las entidades territoriales subnacionales.	
Rodrigo Santofimio Ortiz	El tema del orden público hay que desmitificarlo, así como sus implicaciones. El tema del orden público tiene implicaciones y supuestos en cuanto compete al nivel Ejecutivo central y, existen unos presupuestos ligados a la supuesta preservación de la unidad de la Nación, con los principios de Seguridad Nacional, que se hace necesario discutir y replantear. Allí es necesario revisar las supuestas competencias de los ejecutivos locales y también el papel de la Asambleas, como cuerpos deliberativos y de toma de decisiones, que difícilmente se admitiría en el orden nacional. Sería interesante revisar algunas experiencias cercanas a nosotros, pues sin duda esta dicotomía pudo haber alentado exponencialmente el conflicto interno en Colombia.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Federación Nacional de Departamentos	Si se determina que el orden público fiera competencia departamental, podríamos generar más inequidad en el país y sobre todo un desplazamiento más fuerte. Departamentos que luchen en forma contundente contra toda generación de violencia y que se radiquen como pacíficos empezarían a atraer mucha gente para que vivan en su departammento y haríamos grandes poblaciones migrantes, ahí hay un tema poblacional difícil de manejar. Entonces sí le correspondería al Gobierno Central.	
Manuel Restrepo Medina	En materia de orden público el papel del nivel intermedio de gobierno debe ser el que está actualmente definido: ninguno, porque el manejo del orden público le corresponde de manera exclusiva al presidente de la República, y esa es una de las características del Estado Unitario, de manera que ahí no está una manifestación del problema, la cuestión es si el presidente podría encontrar que los gobernadores fueran interlocutores en los procesos de paz, pero en la definición del Estado Unitario rompería con esa estructura, la posibilidad de un manejo autónomo del orden público por las instancias intermedias de gobierno.	
Nestor Raúl Sánchez Baptista	En las condiciones actuales el manejo del orden público debe continuar siendo del resorte exclusivo del presidente de la República, y la unidad intermedia debe ser más bien una unidad ejecutora de instrucciones nacionales y, eventualmente, de formulación de propuestas, alternativas, etc.; pero dejar el manejo de un conflicto armado en cabeza del jefe de una unidad intermedia me parece peligroso.	
Miguel Alejandro Malagón	Los gobernadores deberían ser autónomos para manejar el orden público; el país tuviera una realidad completamente diferente si los gobernadores pudieran hablar con paras, con guerrilla, para manejar el orden público en su departamento, y no todo desde Bogotá.	
Álvaro Cruz	Constitucionalmente, la macroeconomía y el orden público, son dos condiciones que no se han delegado y que están en cabeza del presidente de la República y creo que es necesario que sea así. Indiscutiblemente las entidades territoriales deben trabajar muy de la mano con las fuerzas armadas, con el ejército, la policía y los organismos de inteligencia, y si eso se hace articuladamente se tienen resultados positivos.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Luis Javier Moreno Ortiz	El orden público debe estar en cabeza de un responsable: la autoridad central. El riesgo de anarquía y confrontación que involucra la posibilidad de que el orden público sea manejado por muchos es inadmisible, pues permite que cada uno eluda su responsabilidad arguyendo que correspondía a otro. Además, los factores de alteración del orden público en Colombia no respetan las fronteras de las entidades territoriales ni pueden ser afrontados con éxito sin una visión, un manejo y una capacidad global.	
Álvaro Lastra	El orden público –a nivel de lucha antiterrorista- es de competencia exclusiva del Gobierno central. Las regiones pueden colaborar.	
Libardo Orlando Riascos Gómez	Hoy por hoy, tenemos un sistema sui generis en materia de orden público, pues junto a las competencias de carácter presupuestal, contractual y de convenios inter-administrativos, los alcaldes son subalternos de los Gobernadores y éstos del Presidente de la República. Eso implica que la autonomía de las autoridades territoriales en materia de orden público tiene un control jerárquico, un planeamiento de acciones y gestiones públicas y una línea de superioridad administrativa, en los cuales el nivel "bisagra" de la administración (el departamental), resultaría inocuo respecto de las autoridades municipales, si quien las suministra mediante decisiones o actos administrativos idóneos es el Presidente de la República.	
Jorge Iván Cuervo Restrepo	En materia de orden público, el nivel intermedio no debe tener ninguna competencia. Esa función le corresponde al Gobierno Nacional.	En materia de seguridad ciudadana sí podría tener una función de coordinación de la política de seguridad del departamento.
Juan Carlos Abadía Campo	En materia de orden público el departamento debe ocuparse de la convivencia y la seguridad ciudadana al mando de la policía. La seguridad pública y del territorio debe ser competencia de la nación a través del ejército, la marina y la fuerza aérea. En este ultimo asunto, el papel del nivel intermedio de gobierno es el de cooperación.	
Jaime Castro	Yo creo que con las condiciones particulares que tiene Colombia con el conflicto que vive desde hace varias décadas, el tema de orden público debe seguir siendo competencia del gobierno central.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Héctor Elí Rojas	El orden público debe estar siempre en las manos del presidente de la República. Aquí el departamento es muy poco lo que puede hacer porque el esquema de que las órdenes del presidente primen sobre la de los gobernadores, hace que no pueda haber, mucha acción departamental en temas como la paz, el conflicto y la seguridad.	
Germán Alfonso López Daza	En materia de orden público el departamento debe tener un papel más activo de tal forma que se les permita en algún momento enfrentar actores perturbadores o propiciar acuerdos de paz.	
Fabio Velásquez	Evidentemente del conflicto nacional hay que entender que el gobierno nacional debe ser quien marque la pauta en la orientación de la política de paz.	Creo que sí debería incorporarse un elemento adicional y es la posibilidad de una política nacional de paz, y frente al conflicto armado –en sentido de un horizonte del país, porque es un conflicto de país y no de los departamentos-, sin embar-go el nuevo elemento seria que las autoridades departamentales y municipales deben jugar un papel en la aplicación de la política de paz; un gobernador y un alcalde municipal tienen un cierto conocimiento político, cultural y social de las áreas de su territorio, y pueden contribuir de una manera muy importante en función del conflicto.
Augusto Trujillo	El orden público siempre ha sido una función privativa del estado nacional, de la Nación, tanto que la Constitución menciona a los gobernadores como agentes del presidente de la República en esa materia; probablemente eso esté bien y, probablemente, deba seguir siendo así.	Los municipios sí deberían tener una posibilidad clara, y la Constitución incluso la enuncia, de manejar una especie de policía local; en el pasado existió una especie de policía municipal de la cual nunca se ha vuelto a hablar, porque hemos consolidado, o hemos intentado consolidar, el paradigma nacional, y resulta que es el paradigma nacional el que tiene esta crisis.
Gustavo Zafra Roldán	En el tema de orden público sigo pensando, y es tal vez lo único en lo que estoy de acuerdo con el gobierno actual, que hay que manejarlo como una función presidencial. Creo que el presidente debe mantener la visión global del orden público con los controles constitucionales del Congreso y la Corte Constitucional.	

15. La autonomía territorial y su alcance

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Augusto Trujillo		En principio lo que hay que hacer es garantizar la posibilidad de esa completa autonomía política que aún no es verdad en los municipios que existen, y mucho menos en medio país, en donde no existe ningún municipio, ni ninguna entidad, ni autoridad alguna. Para ese otro medio país es necesario un tipo de municipio que se maneje como a bien tenga su gente, y que funcione a la medida de sus propios recursos, con los recursos de libre destinación, allá locales. En la medida en que creemos ese tipo de municipio, y consolidemos esa autonomía, ya vendrá la vinculación fiscal con el resto de la Nación y se podrá hablar en esos nuevos municipios del tema de las transferencias.
José Gregorio Eljach	Yo no me mataría, ni me haría matar, por discutir un día si nos vamos con federalismo, regionalismo o centralismo. La palabra clave es la "autonomía". En cualquiera de los tres: autonomía. ¡No más descentralización! Que eso ha sido un cuento, una farsa, no ha sido eso en realidad. Y "autonomía" ¿qué es? Empoderamiento. Es mayor libertad para ejercer competencias.	

16. El papel de la Asamblea Nacional Constituyente

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Federación Nacional de Departamentos	Los argumentos que utilizó el constituyente del 91, absolutamente futuristas con una visión de largo plazo, quedaron reducidas a menos de dos años, menos de tres años, o sea nos volvimos tan coyunturales con la Constitución del 91.	
Carlos Mario Molina	A los constituyentes de 1991 se les fue la mano en cuanto a participación, en cuanto a democracia, y por eso les soltaron todas las competencias al municipio.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Libardo Orlando Riascos Gómez	En el seno de la Asamblea Nacional constituyente de 1991, se planteó por algunos constituyentes la postura de la eliminación de los departamentos como forma de la división político-administrativa de Colombia, con fundados argumentos sociales, económicos, jurídicos y políticos; mas sin embargo, ganó la postura de que se quedaran en la actual división política-administrativa más por criterio histórico (o mejor sentimental y de rancia añoranza) y electoral (porque justificaba la elección de diputados y gobernadores y constituían la base de la elección de los representantes a la cámara -la bien llamada "Cámara Baja".	
Manuel Restrepo	El constituyente no privilegió la organización intermedia de gobierno, y en esa medida el énfasis de la financiación de la organización territorial está dado para que el municipio explote la capacidad contributiva de los ciudadanos y no del departamento. Tendría que haber una redefinición constitucional porque una Ley Orgánica no permitiría, con el alcance suficiente, recuperar el papel del nivel intermedio de gobierno.	
Jaime Orlando Santofimio	Desafortunadamente el proceso constituyente colombiano fue un proceso a la carrera, y además se dieron seis meses para discutir temas donde, definitivamente, había una representación política pero no había una representación de sectores académicos y sectores estudiosos del problema territorial, entonces lo que quedó plasmado en las normas no corresponde con lo que el país estaba necesitando en esos momentos. No había claridad en la línea de pensamiento sobre el ordenamiento territorial.	
Gustavo Zafra Roldán	Cuando estuve en la constituyente algunos me atribuían, y me atribuyen que los departamentos siguen existiendo por culpa del doctor Zafra, y es verdad. La Constituyente de 1991 le apostó a un modelo de Estado Unitario con un alto grado de autonomía en donde el ente intermedio puede tener varios diseños; personalmente no excluyo ni el de provincia, ni el de región, ni el de departamento, lo que sí considero absurdo es pretender - como lo propusieron los Constituyentes del Caribe - que en un Estado Unitario como el colombiano coexistan el municipio, el distrito, la provincia, la región, las entidades territoriales indígenas y de las negritudes y el estado-Nación.	

17. Perspectivas de derecho comparado

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Gustavo Zafra Roldán	La teoría constitucional comparada enseña que aquellos Estados Federados y Estados Autonómicos que tienen tres y cuatro niveles de gobierno no logran manejar la dualidad que se presenta entre el tercer y cuarto nivel. El fondo de la discusión en este asunto es que si una sociedad quiere ser competitiva en todos los aspectos no puede enredarse en una maraña de diferentes niveles de gobiernos o de administración, porque el Estado de hoy debe operar a la misma velocidad en la que se presentan los problemas.	
Gustavo Zafra Roldán	Lo que se observa en la actualidad es un modelo de penetración ideológica de recentralización real que nada tiene que ver con Constitución del 91 en estos temas.	
Jorge Robledo	Es evidente que esta norma que recorta las transferencias y todo esto que se está aprobando va en contra de la descentralización, porque si no hay recursos suficientes la descentralización se vuelve una farsa. Inclusive golpeando la descentralización que puede haber por vía de ministerios, porque presidencia de la República terminó en todo, hace carreteras, construye hospitales, aeropuertos, escuelas, bueno hace cosas que –antes eran de resorte, por decir alguna cosa, del ministerio de trabajo o de salud- se volvieron de su resorte personal.	

18. Quienes tienen comentarios sobre avances y retrocesos en materia de descentralización territorial

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Ángel Massiris Cabeza	En lo que uno observa, en las políticas nacionales es el querer mantener la centralización de los recursos fiscales para mantener también la dependencia de estas entidades territoriales de la Nación, y en esas condiciones podemos hablar de que no hay autonomía ni hay descentralización real, porque no es descentralizar funciones sino también descentralizar recursos.	
Jaime Orlando Santofimio	Lo poquito que se pudo haber avanzado está ahorita recogido, entonces todo va a funcionar cada día más a nivel de desconcentración, de lo que el poder central suelte, pero manteniendo el control y la financiación de muchos proyectos.	
Alberto Maldonado Copello	Hay una recomposición a favor de la Nación; ahí se dan dos discusiones: desde el punto de vista político ése es un fenómeno de centralismo, desde esa perspectiva de contrapesos, de limitar al poder absoluto, etc.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
	No es lo mejor, pero también hay que dar la discusión de conveniencia, los argumentos del gobierno no son totalmente despreciables, tampoco uno puede idealizar la gestión territorial; entonces el punto ahí es más de si la discusión se va más por esos lados de centralismo versus descentralización, o en cómo lograr que los recursos efectivamente lleguen a las comunidades que los están necesitando.	

19. LOOT y modelo territorial

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Alejandro Bécquer	La ley orgánica territorial sí es necesaria para no seguir cambiándole cosas, porque si uno no sabe para qué existe un departamento o un municipio; o que existen pero se categorizan no por ingresos sino por lo que sepan hacer, por donde están y lo que necesitan. Y si no hay instrumentos que definan qué es eso, se va a seguir haciendo una 617. Es la discusión de tomar el atajo para no hacer lo que realmente se necesita. La Ley Orgánica de Ordenamiento territorial es una apuesta de prospectiva del país y creo que empieza por la pregunta de: ¿qué se quiere en el largo plazo?	
Miguel Alejandro Malagón	Creo que para dar una solución política al problema del ordenamiento territorial, habría que hacer un acuerdo con las fuerzas políticas en el Congreso para que sacaran dicha normativa, aunque creo que no están interesados, por la sencilla razón de que el mapa electoral del país cambiaría, es decir, el cacicazgo cambiaría completamente al suprimirse los departamentos; pensemos en una región que agrupara a todos los departamentos de la Costa: cambiaría completamente, sería un solo gobernador y una sola asamblea, además sería un ahorro fiscal muy importante.	
Oswaldo Aharón Porras	La Ley Orgánica son dos grandes temas: el reparto del poder que es, básicamente, donde va a meterse el político y administrativo: si es necesario que haya entidades indígenas territoriales, y distribuir competencias territoriales. Ya la Corte dijo: "Lograr una sola ley con todo este tema es complejo, entonces, el tema del ordenamiento usted puede abordarlo en leyes". De esta manera el tema de competencias se ha venido abordando, y la ley 715, reformulada con la 1176 de 2007 lo que hace es precisar las competencias en tres temas básicos: salud,	Lo que creo que hay que montar es una agenda para el ordenamiento.

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Ricardo Zuluaga Gil	Una de las propuestas para mejorar la figura departamental es no expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, porque permitirá la aparición de unas regiones y provincias que van a terminar por depredar a los departamentos.	
Álvaro Cruz	Respecto a la Ley de ordenamiento Territorial, debo decir que existen muchos intereses: más que políticos intereses socio económicos, en los municipios y los departamentos que no han permitido la expedición de dicha normativa.	
Ángel Massiris Cabeza	Hay un hecho que a mi juicio es fundamental, y es que a los departamentos, además de la función de administración y gestión pública, se les asignó también la función de ser circunscripciones electorales, y esto ha hecho que sea prácticamente imposible modificar los ámbitos territoriales del nivel intermedio colombiano. Son casi 13 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que se han intentado y que no han tenido éxito en el Congreso porque nadie le quiere meter mano a modificar esa estructura territorial por las implicaciones políticas que ello tiene.	
Jorge Iván González	Ley Orgánica de la Constitución no sirve para nada desde el punto de vista político, porque no resuelve nada, porque sigue bajo unos parámetros anquilosados, bajo una forma como se construyó el Estado, que realmente no tiene sentido.	
Libardo Orlando Riascos Gómez	Hemos hecho un breve ensayo intitulado: "Colombia: ¿Un Estado Autonómico?", queriendo significar con ello que, de expedirse la LOOT con apego a las normas constitucionales mencionadas, al preámbulo constitucional y los artículos 1 y 2 de la Constitución de 1991, dejaría de ser un Estado Unitario o regional –como se plantea por un sector de la doctrina colombiana-, para convertirse en un Estado autonómico con un régimen sui géneris, político, administrativo, legislativo y financiero; un Estado autonómico de primera fase, al igual que el Estado español o italiano que transcurren en una tercera fase de autonomía.	
Jaime Castro	La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no cambia nada, porque obviamente tiene que acomodarse a la Constitución; hará pequeños retoques, pequeños ajustes, si es que un día el Congreso logra expedirla, pero no hay que hacerse ilusiones por lo que puedan ser las consecuencias o los efectos de la Ley del Ordenamiento Territorial.	

Entrevistado	Argumentos	Propuestas
Jorge Robledo	La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no ha salido en el Congreso porque las contradicciones regionales son bárbaras; entonces, eso es muy difícil que avance porque las resistencias locales son muy grandes, pero además por otra razón, ¿qué diablos es lo que van a hacer con eso?	
Jorge Iván Cuervo Restrepo	Sin duda alguna, la Ley de Ordenamiento Territorial es necesaria, pero con una discusión que vaya más allá de la cláusula general de competencia en materia fiscal.	
Jaime Orlando Santofimio	Si realmente se quisiera darle un perfil y una orientación a la relación entre municipios, departamentos, naciones, etc., se debe tener una ley que la oriente, es decir, si estamos hablando de un régimen territorial despersonalizado y desinstitucionalización, es precisamente porque no tenemos los elementos que lo armen.	
Augusto Hernández Becerra	La Ley Orgánica con los contenidos que le asignó la Constitución del 91 es una cosa del pasado, no llega a los verdaderos problemas de la descentralización. Creo que la Ley Orgánica cuyos contenidos fueron, además, improvisados en el 91, no acierta en la identificación de los asuntos que necesitan ser regulados hoy para impulsar la descentralización.	
Carlos Moreno Ospina	Debe ser como una ley de marco general demasiado flexible porque las competencias todavía se van a mover de acá para allá o de allá para acá. Eso lo han hecho sobre todo las leyes de transferencias 60 y 715, pero además, todas las leyes sectoriales asignan competencias.	
Fabio Velásquez	En este momento la dificultad para rediseñar el mapa regional en Colombia tiene que ver mucho con los intereses electorales. ¿El Congreso por qué no aprueba una Ley de Ordenamiento Territorial? Entre otras cosas, porque eso tiene implicaciones electorales.	
Alberto Maldonado Copello	A mi la LOOT me interesa más, en el sentido de que pudiera dar un estatuto claro de competencias de niveles de gobierno articulado; hoy en día esto no se encuentra en una sola norma: la ley 715, la reforma 1286 creo que tiene apartes; pero de ahí toca ir y mirar la ley de ambiente, la de cultura, etc.	

ANEXO 3

LEY 1454 DE 2011

(Junio 28)

Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Título I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos

centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Parágrafo nuevo. En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.

Artículo 3°. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

1. *Soberanía y unidad nacional*. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

2. *Autonomía*. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. *Descentralización*. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

4. *Integración*. Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.

5. *Regionalización*. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones

entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

6. *Sostenibilidad*. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.
7. *Participación*. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.
8. *Solidaridad y equidad territorial*. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.
9. *Diversidad*. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.
10. *Gradualidad y flexibilidad*. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

    En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

11. *Prospectiva*. El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.
12. *Paz y convivencia*. El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y

programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

13. *Asociatividad*. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

14. R*esponsabilidad y transparencia*. Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

15. *Equidad social y equilibrio territorial*. La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

16. *Economía y buen gobierno*. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley. 17. Multietnicidad. Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.

Título II

Marco Institucional

Capítulo I
Organización institucional

Artículo 4°. De la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

Parágrafo. Esta comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la presente ley a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

Artículo 5°. Conformación de la COT. La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
3. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. Un delegado de las CAR.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional.
6. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial. 7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.

Artículo 6°. Funciones de la COT. Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, las siguientes:

1. Asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.
2. Asesorar los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

3. Establecer los parámetros de diferenciación entre las diversas instancias de asociaciones que promueven el desarrollo regional, dentro del marco de la Constitución y la Ley.
4. Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia del Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.
5. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.
6. Presentar anualmente a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley.
7. Darse su propio reglamento.
8. Las demás que le asignen la Constitución y la ley. En el año siguiente de la conformación y puesta en marcha de la COT, esta elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor, en escenarios que faciliten la participación de todos los ciudadanos y de las autoridades nacionales, territoriales y demás esquemas asociativos.

Parágrafo. Los informes de que trata el numeral 5, serán publicados para su libre consulta en el portal institucional de la entidad.

Artículo 7|. Secretaría Técnica y Subsecretaría Técnica. El Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría Técnica de la COT. El Secretario técnico de la COT se encargará de asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la misma para el cabal desarrollo de sus funciones e invitará a las deliberaciones a los ministros, jefes de departamento administrativo respectivos, expertos académicos de diferentes universidades, el sector privado, o a quien juzgue necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requieran conceptos externos a la Comisión.

La Secretaría Técnica de la COT conformará un comité especial interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia con el fin de prestar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la comisión para el cabal desarrollo de sus funciones.

La Subsecretaría Técnica estará en cabeza de los Secretarios de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por periodos alternados de dos (2) años.

Artículo 8°. Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial. Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.

En la conformación de las Comisiones Regionales, se observará la composición de la COT, con el fin de garantizar la representación de los sectores que integran dicho ente, de la siguiente manera:

Comisiones Departamentales

1. El Gobernador, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
3. El Director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. El Director de la CAR respectiva, o su delegado.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Departamental.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por la Asamblea Departamental respectiva.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Departamento.

Comisiones Municipales

1. El Alcalde Municipal, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
3. Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
4. Un delegado del Director de la CAR respectiva.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal respectivo.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Municipio.

Capítulo II

Esquemas asociativos territoriales

Artículo 9°. Objeto. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley.

El Gobierno Nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas.

Parágrafo. En concordancia con lo previsto en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 39 del Decreto 2372 de 2010, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán declarar áreas protegidas.

Los incentivos a los que se refieren los incisos 4o y 5o del presente artículo serán fijados por el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional fortalecerá las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creadas y promoverá la creación de otros esquemas asociativos.

Artículo 10. Esquemas asociativos territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las

áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Artículo 11. Conformación de asociaciones de entidades territoriales. La asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Parágrafo. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

Artículo 12. Asociaciones de departamentos. Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

Artículo 13. Asociaciones de distritos especiales. Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.

Artículo 14°. Asociaciones de municipios. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

Artículo 15. Asociaciones de las Áreas Metropolitanas. Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán

asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, 1a ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.

El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

Para los efectos de esta ley se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.

Artículo 16. Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos Concejos Municipales.

Parágrafo. Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen.

En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país.

El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

Artículo 17. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y

de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

Parágrafo. En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o m derecho privado.

Artículo 18. Contratos o convenios plan. La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas.

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3o de la presente ley.

Artículo 19. Regiones de Planeación y Gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.

Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

Artículo 20. Delegación. La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.

Capítulo III

Política legislativa en materia de ordenamiento territorial

Artículo 21. Objetivos generales de la legislación territorial. La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las

Regiones Administrativas y de Planificación, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la Administración municipal.

Artículo 22. Diversificación, fortalecimiento y modernización del régimen departamental. La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la Administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

Para tal efecto la ley podrá establecer capacidades y competencias distintas a las señaladas para los departamentos en la Constitución de acuerdo con el artículo 302 de la Carta Política.

La ley graduará y eventualmente integrará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas de los departamentos.

Para la creación de departamentos la ley ordinaria no podrá establecer requisitos adicionales a los exigidos por la Constitución y esta ley.

Artículo 23. Creación de departamentos. La creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planificación deberá contar con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo con los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución.

Artículo 24. Diversificación de los regímenes municipales por categorías. Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal, la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

En todo caso, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, será parámetro para todas las políticas sociales.

Artículo 25. Del Régimen Fiscal especial para las Áreas Metropolitanas. En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5o de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de entrada en vigencia la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación.

El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.

Parágrafo. Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos, previstos en el presente artículo.

Título III
De las Competencias

Capítulo I
Principios para el ejercicio de las competencias

Artículo 26. Definición de competencia. Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

Artículo 27. Principios del ejercicio de competencias. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

1. *Coordinación*. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.
2. *Concurrencia*. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.
3. *Subsidiariedad*. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.
4. *Complementariedad*. Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.
5. *Eficiencia*. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

6. *Equilibrio entre competencias y recursos.* Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.
7. *Gradualidad*. La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.
8. *Responsabilidad*. La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

Capítulo II

Disposiciones en materia de competencias

Artículo 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

Parágrafo. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación. Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

Parágrafo 2°. Los departamentos y municipios a pesar de su autonomía e independencia podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes.

Capítulo III

Competencias en materia de ordenamiento del territorio

Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. *De la Nación*

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.

c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.

d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.

f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.

g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

Parágrafo. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

2. Del Departamento

a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida

con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Parágrafo 1°. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

Parágrafo 2°. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente genera1es que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.

Título IV

De las Regiones Administrativas y de Planificación

Artículo 30. Región Administrativa y de Planificación. Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.

En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.

De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.

Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

Parágrafo. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos. Parágrafo 2o. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.

Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos

contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

Artículo 31. Consejo Regional Administrativo y de Planificación. Créase el Consejo Regional Administrativo y de Planificación como instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen las regiones de planeación y gestión y por los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma, con una presidencia pro témpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.

Artículo 32. Financiación. El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen.

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación, podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gasto del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías.

Artículo 33. Fondo de Desarrollo Regional. El Fondo de Desarrollo Regional servirá como un mecanismo de desarrollo para las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo en los términos que lo defina la ley.

Parágrafo. El Fondo de Desarrollo Regional se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política y por aquellas normas que lo modifiquen, desarrollen o sustituyan.

Artículo 34. Zonas de Inversión Especial para superar la Pobreza. Son Zonas de Inversión Especial para superar la Pobreza las receptoras del Fondo

de Compensación Regional que defina la Constitución y la ley como instrumento para superar condiciones de desequilibrio en el desarrollo económico y social entre las regiones de planeación y gestión y entre los distintos entes territoriales del país. Estas serán instrumentos de planificación e inversión orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas y serán creadas por una sola vez mediante Decreto expedido por el Gobierno Nacional.

Para la definición de estas zonas, el Gobierno tendrá como indicador de desempleo, NBI que se refiere a pobreza relativa, entendida esta no como el número de pobres que habitan los municipios o distritos, sino como el porcentaje de pobres que habitan esos municipios o distritos.

Artículo 35. Fondo de Compensación Regional. El Fondo de Compensación servirá como un mecanismo de generación de equidad y reducción de la pobreza entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos en las zonas de inversión especial para superar la pobreza.

Artículo 36. De la Región Territorial. De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.

Título V

Disposiciones Finales

Artículo 37. Desarrollo y armonización de la legislación territorial. El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

Parágrafo 2°. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática,

autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la' delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.

Artículo 38. Las disposiciones contenidas en las Leyes 47 de 1993, "por la cual se dictan normas especiales para la organización y funcionamiento del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y 915 de 2004", por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Social y Económico del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina continuarán vigentes. Los aspectos relativos al régimen político administrativo del departamento Archipiélago serán desarrollados de conformidad con lo señalado en el artículo 310 de la C. P.

Artículo 39. Transitorio. Los conflictos de competencia se dirimirán según la normatividad vigente, hasta que se reglamente por la ley respectiva, la cual deberá ser presentada por el Gobierno Nacional.

Artículo 40. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Armando Benedetti Villaneda.
El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Ramón Otero Dajud.
El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Carlos Alberto Zuluaga Díaz.
El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.
Dada en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias,
a 28 de junio de 2011.

Juan Manuel Santos Calderón
El Ministro del Interior y de Justicia,
Germán Vargas Lleras.

ANEXO 4

DECRETO 3680 DE 4 DE OCTUBRE DE 2011
MINISTERIO DEL INTERIOR

Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 288 dispone que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, precisando que aquellas atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

Que el artículo 2o de la Ley 1454 de 2011, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones", define el ordenamiento territorial, como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, cuya finalidad es promover la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración para las entidades e instancias de integración territorial.

Que el Título II, Capítulo I de la Ley 1454 de 2011 define a la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, como un organismo de carácter técnico asesor, fija su conformación y funciones; prevé la existencia de una secretaria técnica y de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.

Que se hace necesario reglamentar aspectos relacionados con la designación de algunos de los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, las funciones de la secretaria técnica y en general, las disposiciones sobre la organización requeridas para facilitar su funcionamiento.

DECRETA

Artículo 1. Definición. La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), es un organismo de carácter técnico asesor, que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento

al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

Artículo 2. Conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial. La Comisión de Ordenamiento Territorial estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.
3. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, o su delegado.
4. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
5. Un delegado de las CAR.
6. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional.
7. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras

Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.8. Dos expertos académicos especializados en el tema designados por el sector académico.

Parágrafo 1. El miembro de que trata el numeral 5 del presente artículo será designado por los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, escogido de entre estos, por convocatoria del Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible. Esta designación se hará por un periodo institucional de dos (2) años, contados a partir del 1 de noviembre de 2011.

Parágrafo 2. El experto designado por el Gobierno Nacional de que trata el numeral 6 del presente artículo, será el Director General o, en su ausencia, el Director de Desarrollo Territorial Sostenible, del Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo 3. Los miembros de que trata el numeral 8 del presente artículo serán designados por la Asociación Colombiana de Universidades "Ascun", previa postulación de los candidatos que hagan las universidades legalmente reconocidas en el país, a razón de uno (1) en representación de las universidades públicas y uno (1) en representación de las universidades privadas; Esta designación se hará por un periodo institucional de dos (2) años, contados a partir del 1 de noviembre de 2011.

Artículo 3. Los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial y de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial prestarán sus servicios ad honórem.

Parágrafo 1. En el evento que el delegado de las CAR sea separado en forma definitiva de su cargo, los directores de las CAR designarán a otro representante, para el periodo restante.

Parágrafo 2. Cuando se pierda la condición de integrante de la Comisión de Ordenamiento Territorial o se dé el retiro voluntario de alguno de los miembros de las universidades o de los expertos designados por cada una de las cámaras se procederá a designar un nuevo representante que ejercerá por el periodo restante de los dos (2) años definido para el representante inicial.

Artículo 4. Reuniones. Previa convocatoria del Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial, esta sesionará de manera ordinaria cada seis (6) meses, o de manera extraordinaria cuando se requiera con la frecuencia necesaria para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Artículo 5. Funciones de la COT. Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, las siguientes:

1. Asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.
2. Asesorar a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.
3. Establecer los parámetros de diferenciación entre las diversas instancias de asociaciones que promueven el desarrollo regional, dentro del marco de la Constitución y la ley.
4. Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia, del Gobierno Nacional y de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.
5. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.
6. Presentar anualmente a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial.
7. En el año siguiente de la conformación y puesta en marcha de la COT elaborar una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre la organización territorial del Estado y las entidades territoriales.

8. Darse su propio reglamento.
9. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente la propuesta de codificación y compilación de que trata el numeral 7 del presente artículo, en escenarios que faciliten la participación de todos los ciudadanos y de las autoridades nacionales, territoriales y demás esquemas asociativos.

Artículo 6. Secretaria Técnica. El Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.

Artículo 7. Responsabilidades de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

En virtud del apoyo logístico, técnico y especializado que debe brindar a la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, para el cabal desarrollo de sus funciones, tendrá las siguientes responsabilidades:

De orden logístico:

1. Invitar a las deliberaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, a los ministros, jefes de departamento administrativo, servidores públicos, expertos académicos de diferentes universidades e instituciones de investigación del sector privado o a quien se considere necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requieran conceptos especializados.
2. Adelantar las acciones requeridas que permitan llevar a cabo los escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.
3. Conformar el comité especial interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia, con el fin de prestar conjuntamente el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la Comisión para el desarrollo de sus funciones.
4. Preparar para aprobación previa de los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, la agenda de trabajo de cada una de las sesiones.
5. Apoyar la definición del plan de acción que oriente a la Comisión de Ordenamiento Territorial en el cumplimiento de sus funciones.
6. Apoyar la elaboración del Reglamento Interno de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.
7. Elaborar las actas de las reuniones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, tramitar su firma y custodiar el archivo de las mismas.

De orden técnico:

1. Apoyar a la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, en la elaboración, evaluación y revisión de la política de ordenamiento territorial y en la formulación de recomendaciones relacionadas con las políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.
2. A petición de la Comisión de Ordenamiento Territorial, conceptuar sobre los proyectos de ley, documentos de política e instrumentos relacionados con el ordenamiento territorial y la mejor organización del Estado en el territorio.
3. Presentar a consideración de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, los parámetros de diferenciación entre las diversas instancias asociativas que promueven el desarrollo regional, dentro del marco de la Constitución y la ley.
4. Apoyar a la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, en la elaboración de los estudios técnicos y asesoría para promover la integración entre las entidades territoriales, que permitan coordinar con mayor facilidad los procesos de integración.
5. Apoyar los estudios sobre las diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial.
6. Apoyar la elaboración de los documentos técnicos de análisis y de desarrollo de temáticas que requiera la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, en el desempeño de sus funciones.
7. Elaborar y presentar a consideración de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, el informe anual sobre el estado y avances del ordenamiento territorial.
8. Emitir los conceptos que sobre los diversos temas se requieran para el cabal desarrollo de las funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT.
9. Elaborar y presentar a consideración de la Comisión de Ordenamiento Territorial los conceptos técnicos sobre la definición de límites entre las entidades territoriales, que le sean solicitados por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.
10. Apoyar la elaboración de la propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre la organización territorial del Estado y las entidades territoriales, de que trata el numeral 7 del artículo 5o del presente decreto.

De seguimiento:

1. Apoyar a la COT en la definición de indicadores y mecanismos de seguimiento al ordenamiento territorial, a las políticas, instrumentos y mecanismos establecidos en la ley.
2. Promover la creación de un observatorio del ordenamiento territorial que cuente con información que permita soportar técnicamente las evaluaciones, las revisiones y las sugerencias que se formulen al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.
3. Hacer seguimiento a los esquemas asociativos territoriales y proponer su fortalecimiento.

Artículo 8. La Subsecretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, estará en cabeza de los Secretarios de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por periodos alternados de dos (2) años.

Parágrafo. Además de las funciones asignadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, y la Secretaría Técnica, la Subsecretaría Técnica, tendrá como responsabilidad servir de enlace entre la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y las Comisiones de Ordenamiento de Senado y Cámara de Representantes.

Artículo 9. Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial. Las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, mediante ordenanzas y acuerdos, respectivamente, crearán las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, que de acuerdo con su jurisdicción les corresponda.

Parágrafo. La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial y la forma de articulación con los diferentes niveles y entidades de gobierno.

Artículo 10. Conformación de las Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial. La Comisión Departamental de Ordenamiento Territorial, estará conformada por:

1. El Gobernador o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
3. El Director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.

4. El Director de la CAR respectiva, o su delegado.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por el Gobierno Departamental.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia, designados por la Asamblea Departamental respectiva.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico del departamento.

Parágrafo 1. Las Asambleas Departamentales regularán lo atinente a la designación de los miembros de que trata el numeral 6 del presente artículo.

Parágrafo 2. Los miembros de que trata el numeral 7 del presente artículo serán designados por las universidades con presencia en el departamento, en el marco de la autonomía universitaria. Esta designación se hará por un periodo de dos (2) años, contados a partir del P de noviembre de 2011.

Artículo 11. Funciones de las Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial. Sin perjuicio de lo que disponga la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, son funciones de las Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial, asesorar al gobierno departamental en el proceso de descentralización, en la integración de los diferentes esquemas asociativos territoriales y proponer políticas sectoriales con injerencia en el ordenamiento territorial, acorde con los principios de subsidiariedad, concurrencia, complementariedad y coordinación, eficiencia, gradualidad, equilibrio entre competencias, recursos y responsabilidad.

Artículo 12. Secretaría Técnica y Reuniones de las Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial. Las asambleas departamentales determinarán lo relacionado con la designación y responsabilidades de la secretaria técnica y las reuniones de las Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial.

Artículo 13. Conformación de las Comisiones Municipales y Distritales de Ordenamiento Territorial.

Las Comisiones Municipales y Distritales de Ordenamiento Territorial, estarán conformadas por:

1. El alcalde municipal o distrital, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
3. Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
4. Un delegado del Director de la CAR respectiva.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el gobierno municipal o distrital.

6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el concejo municipal o distrital respectivo.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico del municipio o distrito.

Parágrafo 1. Los Concejos municipales y distritales regularán lo atinente a la designación de los miembros de que trata el numeral 6 del presente artículo.

Parágrafo 2. Los miembros de que trata el numeral 7 del presente artículo serán designados por las universidades que hagan presencia en el municipio o distrito, en el marco de la autonomía universitaria.

Esta designación se hará por un periodo de dos (2) años, contados a partir del 1 de noviembre de 2011.

Cuando en el municipio o distrito no existan universidades, los expertos académicos serán designados por el sector académico del departamento.

Artículo 14. Funciones de las Comisiones Municipales y Distritales de Ordenamiento Territorial. Sin perjuicio de lo que disponga la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, son funciones de las Comisiones Municipales y Distritales de Ordenamiento Territorial, asesorar al gobierno municipal y distrital en el proceso de descentralización, en la integración de los diferentes esquemas asociativos territoriales y proponer políticas sectoriales con injerencia en el ordenamiento territorial, acorde con los principios de subsidiariedad, concurrencia, complementariedad, coordinación, eficiencia, gradualidad, equilibrio entre competencias y recursos y responsabilidad.

Artículo 15. Secretaría Técnica y Reuniones de las Comisiones Municipales y Distritales de Ordenamiento Territorial. Los concejos municipales y distritales determinarán lo relacionado con la designación y responsabilidades de la secretaria técnica y las reuniones de las comisiones de Ordenamiento Territorial de su jurisdicción.

Artículo 16. Concepto Previo para Constitución de Región Administrativa y de Planificación. Las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, conforme a su competencia, emitirán concepto cuando se presente solicitud de los gobernadores interesados en constituir, mediante convenio, una Región Administrativa y de Planificación, previo cumplimento de los requisitos y procedimientos establecidos por las Mesas Directivas de las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

Artículo 17. Vigencia y derogatoria. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.
Dado en Bogotá, 4 de octubre de 2011.
(Fdo.) Juan Manuel Santos Calderón, Presidente de la República;
Germán Vargas Lleras, Ministro del Interior.
Frank Pearl González, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
Beatriz Elena Uribe Botero, Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio y
Hernando José Gómez, Director del Departamento Nacional de Planeación.
Diario Oficial 48212 de 4 de octubre de 2011.

Esta obra se terminó de imprimir
el 25 de abril de 2012
los Talleres Gráficos de
Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
Teléfonos: 3411781 - 2819373
Bogotá, D.C. - Colombia