

TRES INCONSISTENCIAS DE LA CONSTITUCION DEL 91 FRENTE AL TEMA TERRITORIAL*

William Guillermo Jiménez**

Fecha de recibido: 18 de octubre de 2011

Fecha de aprobación: 7 de diciembre de 2011

Artículo resultado de Investigación.

Resumen

En el 2011 se cumplieron 20 años de expedición de la Constitución colombiana de 1991 y es necesario realizar un balance acerca de los logros obtenidos en materia de ordenamiento y autonomía territorial.

El objetivo del trabajo es señalar tres inconsistencias presentes en la Constitución y que han limitado el empoderamiento de las regiones y territorios; estas son: 1) La confusa forma de Estado establecida bajo la fórmula de República unitaria descentralizada; 2) La adopción limitada del concepto de autonomía territorial, y 3) La existencia de dos concepciones o ideas latentes sobre la descentralización territorial.

Para la realización del estudio se acudió a fuentes primarias y secundarias mediante la técnica de la revisión y análisis documental. Se concluye que la tendencia en Colombia es un reforzamiento del Estado unitario en perjuicio del Estado regional y consecuentemente, el debilitamiento de la autonomía y descentralización de los territorios.

Palabras clave

Constitución Política, Forma de Estado, Ordenamiento territorial, Descentralización, Autonomía territorial.

THREE INCONSISTENCIES OF THE CONSTITUTION OF THE 91, FRONT TO THE TERRITORIAL SUBJECT

Abstract

The 2011 marked 20 years of issuance of the 1991 Colombian Constitution and is necessary to perform a balance about the achievements in regional ordering and territorial autonomy. The objective of this work is to identify three inconsistencies present in the Constitution

* El trabajo es parte del resultado de un proyecto de investigación en curso sobre: "La Globalización del derecho. Impactos y consecuencias en la relación entre Estado y territorio", del Grupo de investigación Estado, Derecho y Territorio, Universidad Libre, categoría C Colciencias 2010.

** Profesor de la Universidad Libre y la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. PhD en Ciencias Políticas, Abogado, Administrador Público, Especialista en Derecho Administrativo y Especialista en Desarrollo Regional. Correo electrónico: wjimen@yahoo.com.mx

and that have limited the empowerment of the regions and territories; these are: 1) The confusing form of State established under the formula of decentralized unitary Republic; (2) The adoption limited of the concept of territorial autonomy, and (3) The existence of two concepts or ideas latent on territorial decentralization. To perform the study went to primary and secondary sources through technical review and documentary analysis. It is concluded that the trend in Colombia is a strengthening of the unitary State to the detriment of the regional State and consequently, the weakening of the autonomy and decentralization of the territories.

Keywords

Constitution, Form of state, Regional ordering, Decentralization, Territorial autonomy.

TRÊS INCONSISTENCIAS DA CONSTITUCION DO 91 EM FRENTE AO TEMA TERRITORIAL

Resumo

em 2011, foram cumpridas o 20º aniversário da questão da Constituição colombiana de 1991 e uma avaliação é necessário sobre as realizações no campo do ordem e autonomia territorial.

O objetivo deste trabalho é apontar três inconsistências encontradas na Constituição e que têm limitado o empoderamento das regiões e territórios, que são: 1) O estado de confusão, conforme estabelecido sob a fórmula do república unitária descentralizada. 2) A adoção limitada do conceito autonomia territorial, e 3) A existência de dois conceitos latentes ou idéias sobre a descentralização territorial.

Para a realização do estudo foi-se a fontes primarias e secundárias mediante a técnica da revisão e análise documental. Conclui-se que a tendência em Colômbia é um reforço do Estado unitario em prejuízo do Estado regional e conseqüentemente, o debilitamiento da autonomia e descentralización dos territórios.

Palavras chave

Constituição Política, Forma do Estado, Ordenamento territorial, Descentralización, Autonomia territorial

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo aborda algunos aspectos problemáticos consagrados en la Constitución Política de 1991 sobre el tema territorial, y que al parecer, poco o nada han favorecido la adopción de un nuevo ordenamiento territorial, la profundización de la descentralización y el desarrollo de la autonomía de las entidades territoriales.

Pese al reconocimiento hecho a la Constitución de 1991, en tanto ofrece elementos favorables al empoderamiento de las regiones y las entidades territoriales, lo que se constata luego de estos 20 años (y recientemente), es la congelación del mapa territorial, la recentralización de las decisiones y asuntos públicos (es decir, que han vuelto ser manejados desde Bogotá) y la reducción de la autonomía territorial, a la

elección periódica de autoridades y ejecución del presupuesto.

Sin desconocer las razones de orden netamente político (por ejemplo el tema de la seguridad), económico (por ejemplo el ajuste de las finanzas públicas y el gasto social), o cultural (por ejemplo la existencia de un *ethos* centralista), es posible encontrar en la propia Constitución algunos pasajes incongruentes o mejor, confusos que permiten una interpretación disímil o acomodada sobre las implicaciones del modelo territorial y autonómico allí establecido por el constituyente.

El objetivo de este trabajo es entonces, señalar y analizar este tipo de inconsistencias en al menos tres aspectos centrales sobre la organización territorial colombiana: 1) La confusa forma de Estado establecida bajo la fórmula de República unitaria descentralizada y su incidencia en el ordenamiento territorial; 2) La adopción limitada del concepto de autonomía territorial, despojada de su núcleo básico, y 3) La existencia de dos concepciones o ideas latentes sobre la descentralización, una como técnica netamente administrativa y la otra de fortalecimiento de la autonomía territorial.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

La formulación del problema se resume en la siguiente pregunta: ¿Existen en la Constitución Política de Colombia, principios o normas constitucionales que están inhibiendo el desarrollo e implementación del modelo territorial, allí mismo consagrado?

Para el desarrollo del trabajo se siguió un enfoque metodológico cualitativo, con un tipo de estudio eminentemente descriptivo, donde se acudió a fuentes primarias (normas constitucionales y legales, Gaceta Constitucional, Gaceta del Congreso) y secundarias (estudios, artículos y libros); las técnicas de acopio y análisis de información descansan básicamente en la revisión y análisis documental.

3. ¿ESTADO REGIONAL O ESTADO UNITARIO?

El ordenamiento territorial está íntimamente ligado con la forma de Estado que se adopte en la Constitución pues allí se establecerá en gran medida, el modelo de distribución y participación del poder político entre el centro y los territorios; por ello, el tema de la forma de Estado ha sido una problemática constante de la historia colombiana y no es de extrañar que el constitucionalismo colombiano haya consagrado prácticamente todas las formas posibles de Estado (Jiménez, 2010).

Desde los albores de la independencia, la tensión centralismo-federalismo conllevó al enfrentamiento interno por determinar cuál sería la mejor forma de organizar el poder político al interior del territorio del naciente Estado. Así, la primera república o “Patria boba” (1810-1816), como mal se le conoce, fue el temprano anuncio del porvenir del país durante todo el siglo XIX: las constantes guerras civiles por la disputa centralismo-regionalismo hicieron que al final de cada guerra, los triunfadores redactaran una nueva constitución (o la mantuvieran), cambiando así el mapa del país, según sus perspectivas.

El concepto “forma de Estado” es relativamente reciente pues nace con el constitucionalismo del siglo XVIII. Se puede decir que la forma de Estado relaciona los tres elementos básicos del Estado moderno: población, territorio y poder político:

“Si nos fijamos en cómo se reparte el poder entre los elementos del Estado, tendríamos autocracias y democracias, y Estados centralizados y descentralizados” (Revenga, 2007, p. 33);

De esta manera, en un sentido más estricto podemos decir que la forma de Estado hace referencia a la manera como se distribuye espacialmente el poder público dentro del territorio:

“Las competencias, recursos y estructuras administrativas de las divisiones subnacionales determinan la forma de Estado

de un país, el grado de independencia de la periferia respecto del centro y los niveles de relación y tutela” (Correa Henao, 1992, p. 169).

Son bien conocidas las tradicionales formas de Estado: unitario, federal y confederación¹, la novedad está en el *Estado regional* como una modalidad intermedia entre el Estado unitario y el federal, el cual se ha desarrollado fruto de ciertas experiencias en el siglo XX. Se considera a la Constitución española de 1931, el antecedente inmediato de esta forma de Estado, cuando aparece la categoría de Región como forma autónoma de organización político-administrativa dentro del Estado unitario, conformada a partir de provincias con características históricas, culturales y económicas comunes. Más tarde, la Constitución española de 1978 recoge estas ideas y las desarrolla en el llamado “modelo autonómico”, en el cual la Región o Comunidad Autónoma aparece como un sujeto político con importantes grados de autonomía (política, normativa, financiera, competencial) sobre su territorio, pero en todo caso, compatible con la concepción unitaria de soberanía y poder constituyente del Estado. También se considera que Italia adopta la forma de Estado regional a partir en su Constitución de 1948.

Algunas de las características del Estado regional son: a) Cierta ambivalencia o falta de claridad jurídica sobre el alcance del autogobierno y las competencias de las regiones:

“Sus fundamentos teóricos están cercanos a los del Estado unitario, pero su práctica política puede llevar la descentralización hasta niveles perfectamente equiparables a los del Estado federal” (Revenga, 2007, p. 40);

Esta circunstancia conlleva al problema sectorial/territorial y a unas relaciones intergubernamentales potencialmente conflictivas; b) Las regiones se rigen por estatutos derivados de la Constitución, pero sometidos a ella; c) La personalidad jurídica internacional corresponde al Estado central, no a la región; d) La existencia de diversidad regional (histórica, cultural, económica), dentro del territorio; e) El reconocimiento de la autonomía regional y la presencia de una considerable descentralización territorial desde el centro a las regiones, que puede implicar incluso que éstas asuman la función legislativa del Estado².

En Colombia, este modelo inspiró en gran medida la Constitución de 1991 que estableció la fórmula de una República unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (especialmente los artículos 1°, 286, 287, 288 y 307). La idea era entonces crear regiones, superar los departamentos (los cuales no reúnen las características de unidad cultural, geográfica y biótica) y revivir las antiguas provincias, como elementos innegables del *Estado regional* (término que no se menciona expresamente en la Constitución, pero si se establecen sus elementos y se señalan las condiciones para su paulatina construcción). Esto implicaba un proceso de ordenamiento territorial, el cual comprende varios aspectos a saber:

- Lo relativo a la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, desarrollado entre otras por las Leyes 715/01 y 1176/07.
- El tema del Ordenamiento espacial. Al respecto, se expidió la ley 338/97 sobre Planes de Ordenamiento Territorial que deben adoptar los municipios y distritos, para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

¹ Esta última está hoy en desuso debido al auge de nuevas formas de integración supraestatal empujadas más por la economía que por la política (mercados comunes, uniones aduaneras, tratados de libre comercio, organizaciones de integración regional, etc.)

² La función jurisdiccional sería la única de las tres grandes funciones públicas que permanecería centralizada o unificada en cabeza del Estado; este sería el límite formal entre la forma federal y la regional.

- La división político-administrativa del territorio basada en las Regiones. Es el tema más polémico y espinoso pues implica una reconfiguración del mapa político del país (Jiménez, 2010).

Desde 1991 al presente, nos hemos movido poco en esa dirección, especialmente en la configuración de un mapa territorial a partir de las regiones y la profundización de la autonomía territorial, que ofrezca una solución satisfactoria a las tensiones entre la racionalidad administrativa (planificación), las realidades poblacionales (aspectos culturales de las regiones) y los determinantes geográficos (existencia de biorregiones), todos ellos, factores claves para un adecuado ordenamiento territorial (Mendoza, 2003, p. 2). Para el tratadista Vidal Perdomo, una de las razones del escaso avance sobre ordenamiento territorial subyace en el Estado regional en Colombia por no estar planteado como complementario, sino como alternativa de la fórmula de descentralización administrativa propia del Estado unitario:

“En esta perspectiva, la región se convertiría en Colombia en un tercer modelo, intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario, como se presenta en Italia y España; pero puede ser difícil eliminar los departamentos, por su arraigo sociológico y político, caso en el cual la fórmula regional quedaría como complementaria de la descentralización administrativa” (Vidal Perdomo, 2001, p. 120).

Los constituyentes de 1991, no consideraron adecuadamente las implicaciones de construir el modelo de Estado regional sin prever el desmonte del Estado unitario de manera progresiva y sostenida; en este sentido, desde un comienzo se criticó a las regiones como entidades territoriales originarias de los departamentos (arts. 306 y 307 de la C.P.), cuando era la oportunidad de eliminarlos³. En esto estriba que la forma de Estado y

³ Al respecto, Orlando Fals Borda, en un discurso ante el Congreso en febrero de 2007, manifestó lo siguiente: *“Una meta ha sido la conformación de la República Regional Unitaria de Colombia que refleje mejor nuestras ricas diversidades complementarias. La*

el modelo de ordenamiento territorial adoptado en la Constitución sea ambiguo y confuso: por un lado se pretende la regionalización, pero del otro se mantiene la concepción unitaria del Estado basada en los departamentos. Los recurrentes fracasos en la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT– (cerca de 18 proyectos), demuestran la poca acogida y beneplácito que concitó entre los congresistas la idea de realizar un ordenamiento territorial que implicara entre otras cosas desmontar las estructuras electorales que ellos mismos tienen afincados en los departamentos. La LOOT aprobada en 2011 (mediante la Ley 1454), confirma las sospechas: cierra por ahora la posibilidad de construcción de un Estado regional y refuerza el carácter unitario del Estado colombiano.

En efecto, desde la exposición de motivos del proyecto de iniciativa gubernamental se expresó:

*“El proyecto de ley no induce entonces al debate filosófico y político entre modelos de administración del Estado mediante una asignación taxativa y rígida de competencias, sino que propone alianzas estratégicas entre la Nación y las entidades territoriales...”*⁴

por ello, esta no es la LOOT esperada, sino una ley que establece los criterios básicos para el desarrollo legal posterior y enfatizada en promover esquemas asociativos territoriales (asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales, de provincias, de ETIS (Entidades Territoriales Indígenas, los convenios, el plan y la delegación) con el objeto de prestar conjuntamente

política de descentralización debería estar enmarcada en la organización de Regiones (se proponen 11) y Provincias (se cuentan alrededor de 150) y no en la obsoleta estructura de departamentos y municipios. Hay razones de economía de escala sobre el particular. También razones de geopolítica y gobernabilidad (...) Para facilitar la gobernabilidad, he sugerido reformar los artículos 306 y 307 de la Carta para eliminar su subordinación a departamentos y flexibilizar sus límites”. Intervención recogida en: BORJA, M. y NIETO, A. M. (2007, pp. 18 y 19).

⁴ Proyecto de ley 058 de 2010 Cámara; Gaceta del Congreso No. 537 de 2010.

servicios públicos, desempeñar funciones administrativas, ejecutar obras de interés común, cumplir funciones de planificación así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios. La nueva ley no apunta al desarrollo de las Regiones como Entidades Territoriales –RET- (según lo establecido en el art. 307 de la C.P.)⁵, si no que descansa en las Regiones Administrativas y de Planificación –RAP- y en las provincias de administración y de planificación (art. 306 C.P.) y por tanto, no avanza hacia el modelo de Estado Regional. Además, la ley crea un nuevo tipo de entidad administrativa: la Región de Planeación y Gestión, obligatoria para manejar los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y que puede ser usada para un mayor control del gobierno nacional.

En fin, lo que se constata es un triunfo del modelo unitario-departamental sobre el modelo del Estado regional, explicando el por qué dicho proyecto esta vez sí logró los votos suficientes en el Congreso. Al respecto, la ponencia para segundo debate en Senado (es decir, el cuarto y último debate del proyecto) señalaba lo siguiente: *“No obstante, es necesario resaltar que el Proyecto no pretende cambiar la teoría de república unitaria. Por ende, es ineludible enmarcar esta iniciativa bajo unos principios y dentro de unos parámetros que no nos conlleven a la segregación nacional y a la explosión hacia nuevas nacionalidades”*⁶. Sin más comentarios.

4. EL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

Hay varias razones de peso que justifican el reconocimiento e importancia de los municipios y gobiernos territoriales dentro de la estructura y organización del Estado moderno: 1) Una de carácter histórico, referido al hecho que los

municipios, villas, aldeas y ciudades existieron desde mucho antes que el Estado moderno (piénsese p. ej. en Roma, Paris o Atenas); 2) Una de carácter político, referida a la ideología liberal, ilustrada y antiabsolutista, que plantea la tridivisión del poder y el reconocimiento de poderes intermedios y locales frente a la concentración y centralización arbitrarias; 3) Una de carácter jurídico, reivindicatoria del estatuto especial que poseían ciertas ciudades durante la Edad Media y aun después (cartas o fueros de ciudades libres, pero fieles), y 4) Una de carácter administrativo, que señala las ventajas de los gobiernos territoriales para la gestión, prestación y provisión de determinados bienes y servicios públicos (Jiménez, 2009, p. 64).

La autonomía territorial queda circunscrita dentro del Estado y será el resultado de conciliar dos principios antitéticos: el primero relacionado con el poder general del Estado nación y el otro conexo con el poder local de los municipios y regiones. La solución será la de preservar para los municipios y provincias la gestión de aquellos asuntos particulares de su comunidad (autonomía local), y mantener para el Estado las cuestiones que afecten el interés común de la nación (soberanía nacional). Por lo anterior, la autonomía territorial se postula en el marco del Estado y no por contraposición a éste o como rechazo de su dominio sobre un determinado territorio: es una autonomía relativa y no absoluta. Jurídicamente la autonomía local se reconoce en la Constitución o las leyes que le dan forma y contenido, lo cual varía de un país a otro.

La manera como fue consagrada y definida la autonomía de las entidades territoriales en la Constitución de 1991, ha conllevado a dos circunstancias adversas para el desarrollo de la autonomía: a) La ausencia de la autonomía normativa en la enumeración del art. 287, de la C.P. y b) La negación de la autonomía tributaria (reconocida en el art. 287), por los arts. 300 y 313 en su numeral 4, de la misma obra.

En lo que corresponde al primer caso, la doctrina jurídica y la teoría política han establecido que la autonomía territorial está referida a la potestad de un ente menor al Estado para:

⁵ Solamente el art. 37 de la nueva ley trata el tema de manera lacónica: “Art. 37. 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”. Como se observa el tema queda aplazado.

⁶ Proyecto de Ley 058 2010 Cámara, 214 Senado 2011; Ponencia para segundo debate.

- Dictar normas locales definitivas cuyo contenido no puede ser determinado por alguna norma central (Autonomía normativa).
- Autogobernarse, mediante la conformación de un gobierno con autoridades locales propias (Autonomía política).
- Gestionar los propios intereses, lo cual implica tener asuntos o competencias propias (autonomía administrativa).
- Disponer de recursos propios o suficientes para atender los servicios a su cargo (autonomía financiera) (Sánchez Morón, 1990; Parejo Alfonso, 1985; Díaz de Liaño, 1979; Vandelli, 1992).

Ahora bien, faltó en la redacción de la Asamblea Nacional Constituyente la alusión a la *autonomía normativa* (propia del significado etimológico), que en la práctica se da cuando una entidad territorial expide normas de naturaleza obligatoria dentro del territorio. La idea de autonomía acogida en los debates de la Comisión Segunda del Constituyente de 1991 fue el concepto de autonomía municipal de Diego Lordello de Melo, que comprendía: a) Poder de autogobierno; b) Poder de administración de asuntos propios; c) Existencia de recursos propios y d) Ejercicio limitado y claramente definido del control del gobierno municipal por parte de esferas superiores; como se puede apreciar, este planteamiento no contempla dentro del concepto la capacidad normativa o de dictar leyes. Para algunos analistas como De Zubiría Samper (2002, pp. 53-54), este planteamiento fue acogido casi en su totalidad en el artículo 287 de la Constitución, lo cual parece ser cierto pues en la ponencia es citado textualmente⁷. Esto explicaría por qué no se incluyó dentro de la autonomía territorial la alusión a la capacidad autonormativa de las entidades territoriales, la cual, a pesar de ser la base etimológica del término autonomía, no fue considerada por el autor en cuestión, aunque sí por la mayoría de doctrinantes. Esta falencia ha minado la capacidad autónoma de las entidades

territoriales en privilegio de una mirada unitaria del Estado, en la cual todas las normas de orden territorial (incluidas las ordenanzas y acuerdos) se consideran como “actos administrativos” sometidos a la jerarquía normativa Kelseniana. Lo anterior hace perfectamente posible que un decreto presidencial o una resolución Ministerial se impongan sobre una norma expedida por una Asamblea departamental o un Concejo municipal, normas que debería tener un status diferente, pues son expedidas por órganos de representación popular, que de alguna manera expresan la voluntad de la soberanía popular.

Sobre el segundo caso, el Constituyente del 91 “Borró con el codo lo que hizo con la mano”, para citar el refrán popular. En efecto el art. 287 de la C.P. consagró la autonomía de las entidades territoriales para: “3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”; esto es un desarrollo apenas obvio del contenido de la autonomía territorial y está en consonancia con los artículos 294 y 317 (que establecen tributos de propiedad de las entidades territoriales) y el art. 338 (faculta al Congreso, asambleas departamentales y concejos para imponer contribuciones fiscales y parafiscales); sin embargo, el encabezado del mismo artículo 287 y el numeral 4 de los arts. 300 y 313 limitan esta facultad pues en todo caso se debe estar de conformidad con la ley. Esto significa en la práctica, que las entidades territoriales no pueden establecer tributos propios y solamente el Congreso los puede crear, negando la posibilidad de establecer tributos según las diversas características de los territorios y la vocación económica de cada región. Según lo manifestado por un ex constituyente en entrevista informal⁸, la idea de limitar la capacidad tributaria de las entidades territoriales fue propuesta por Jaime Castro conocido por algunos como “el padre de la descentralización”, con el argumento de mantener la unidad y evitar la dispersión tributaria.

⁷ Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente No. 43, 11 de abril de 1991.

⁸ Gustavo Zafra Roldán, entrevista realizada en 2008 con motivo de la realización de otro estudio.

Ahora bien, ¿qué tipo de ley es la que limita la autonomía tributaria?, según la Corte Constitucional, debe ser una ley orgánica la que establezca las competencias de las entidades territoriales en esta materia y por lo tanto, mientras no exista esta ley, no hay cómo ejercer esas facultades⁹. Al respecto, la nueva ley de ordenamiento territorial de la cual se esperaban avances sobre el particular, no se ocupa de desarrollar la distribución de competencias en esta materia, con lo cual el tema seguirá postergado.

5. DOS CONCEPCIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Como se indicó al comienzo, del texto constitucional se pueden derivar al menos dos interpretaciones sobre el significado de la descentralización. Así en el art. 1^o es claro que se refiere a un aspecto político-territorial como consecuencia de la nueva forma de organización estatal; es decir, la descentralización dentro de la concepción del Estado regional y como consecuencia del reconocimiento de autonomía de sus entidades territoriales. Se habla entonces de descentralización territorial como mecanismo de traspaso de competencias y servicios a los entes territoriales para el fortalecimiento de su autonomía. Por otro lado, el art. 209 concibe la descentralización como una técnica o método de gestión para el desarrollo de la función administrativa del Estado, junto con la delegación y la desconcentración de funciones; aquí se mantiene la fórmula de “*Centralización política y descentralización administrativa*” formulada por Rafael Núñez, en la cual la descentralización opera como un instrumento para agilizar y racionalizar la administración pública ya sea a nivel nacional o territorial.

La descentralización territorial se ha venido desarrollando desde 1991 aunque no de manera coherente y sostenible. Las leyes 715/01 y 1176/07 establecen las competencias y las funciones que deben asumir departamentos y municipios, con los recursos de transferencia, en determinados asuntos (especialmente en salud, educación,

agua potable y saneamiento básico). La idea debe orientar la descentralización conforme al ordenamiento territorial: si se busca un Estado regional intermedio entre la fórmula unitaria y federal, se debe asegurar la autonomía de las entidades territoriales y esto se garantiza a su vez con una efectiva entrega de competencias y funciones. En los últimos años se está asistiendo a una recentralización, a una pérdida de importancia de la descentralización en discurso y en las políticas del nivel nacional; a la par, se ha recortado la participación de las entidades territoriales en los recursos presupuestales del nivel nacional¹⁰.

Por otra parte, la legislación y la doctrina poco han cambiado sus tesis unitarias y siguen considerando la descentralización (incluida la descentralización territorial) como un asunto de carácter eminentemente administrativo siguiendo el postulado de Núñez. Se ha entendido entonces, que el Estado unitario centraliza las funciones constitucional, legislativa y judicial a nivel nacional y por tanto, los departamentos y provincias pierden la capacidad legislativa y jurisdiccional que tuvieron durante el modelo federal (por ello, las asambleas y concejos pasan desde entonces a ser “corporaciones administrativas”, es decir, integradas al poder ejecutivo). De este modo, la descentralización administrativa es la única forma posible para compartir o trasladar funciones desde el nivel nacional, e incluye aspectos relacionados con la función administrativa del Estado, esto es, labores administrativas y de prestación de servicios. En este sentido, toda la descentralización sería administrativa, al ser la rama ejecutiva la que se descentraliza:

“Debe afirmarse que este modelo de descentralización administrativa se ha transmitido a la Constitución de 1991. El art. 1^o de esta proclama que la república es unitaria, descentralizada, y el art. 299 llama

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón

¹⁰ Véase por ejemplo la controversia generada por la aprobación de los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, que sujetan el monto de las transferencias a la inflación y no a un porcentaje del presupuesto nacional como originalmente se concibió. El efecto final es la disminución neta de los recursos a las entidades territoriales, pero a la vez genera menos fluctuación en el monto transferido año a año.

también a las asambleas departamentales ‘corporaciones administrativas’; el art. 312 hace otro tanto respecto de los concejos municipales” (Vidal Perdomo, 1997, p. 30).

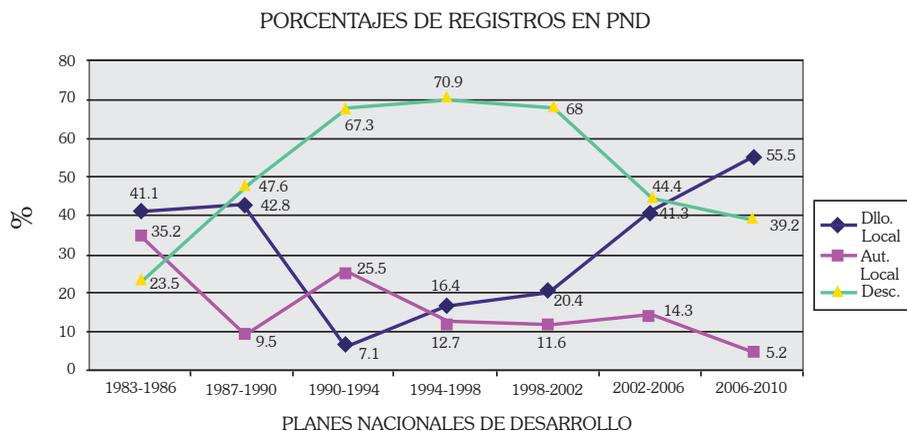
Sobre el particular, la Corte Constitucional ha tratado de aclarar el alcance de la descentralización administrativa en su doble condición: Como concepción política y como técnica organizativa para el funcionamiento de la administración pública:

“... En este sentido la Corte ha explicado que la descentralización administrativa obedece a ‘una concepción política y a una técnica y modelo de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público, la cual implica la concreción o asunción, bajo un régimen de autonomía, por organismos que son personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada, o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales’.

En el mismo sentido ha dicho la Corte que la Constitución consagra, de una parte, la descentralización territorial, establecida con una base geográfica y un evidente valor democrático, en cuanto constituye el ámbito dentro del cual los propios interesados, bajo un régimen de autonomía, buscan la satisfacción de las necesidades regionales y locales (Art. 1, 287 C.P.), y de otra, la descentralización por servicios, que constituye una de las modalidades organizativas previstas en la Constitución para el ejercicio de la función administrativa (Art. 209 C.P.), la cual comporta la existencia de personas dotadas de autonomía jurídica patrimonial y financiera, articuladas administrativa y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asignan por la ley potestades jurídicas específicas”¹¹.

Pese a lo anterior, ha prevalecido la concepción de entender la descentralización territorial como una técnica de gestión, propia de la descentralización por servicios, la descentralización por

Gráfico 1



Fuente: Jiménez (2009, p. 147)

colaboración, la delegación y la desconcentración. Así se concluye de las definiciones que se han realizado de la descentralización, por ejemplo en la ley 489 de 1998 y en la nueva ley de ordenamiento territorial, que no define la descentralización pero sí enfatiza en promover

mayor capacidad de planeación, de gestión y de administración de los intereses propios de las entidades territoriales.

¹¹ Sentencia C-784 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis

Para ilustrar el debilitamiento de la autonomía y la descentralización territorial durante los últimos años, se presentan a continuación, los resultados obtenidos de un estudio realizado por el autor, en el cual se utilizó la técnica del análisis de contenido sobre 7 Planes Nacionales de Desarrollo desde 1983 a 2010. El objetivo era determinar la importancia en el discurso oficial de tres variables: Desarrollo local, Autonomía y descentralización.

Al comparar los comportamientos, se observa un crecimiento sostenido en los registros sobre *desarrollo local* desde el plan del presidente Samper (1994-1998), hasta alcanzar el máximo histórico con el plan del presidente Uribe Vélez (2006-2010); esto significa que el tema ha ido ganando importancia creciente desde entonces, si bien durante los años 80 tuvo también relevancia. La curva de la *descentralización territorial*, en cambio, es descendente a partir del Plan 2002-2006, luego de registrar cifras altas y sostenidas durante los gobiernos de Gaviria (1990-1994), Samper (1994-1998) y Pastrana (1998-2002); con todo, es la unidad de análisis que en el total del periodo registra los mayores niveles de frecuencia en los registros, así como en su participación porcentual. Pero en definitiva, la descentralización al parecer, ha dejado de ser una prioridad o una preocupación para los planes de desarrollo de los últimos gobiernos. En lo que toca con la *autonomía local*, es la unidad de análisis con más bajos registros durante el periodo. Sólo obtuvo niveles importantes con el gobierno de Belisario Betancur (1983-1986), y algún repunte con Gaviria (1990-1994) como resultado del proceso constituyente. De las tres unidades de análisis, es de lejos la “cenicienta” por lo bajo de sus registros, llegando en el último plan de desarrollo a su más bajo histórico comparativo del 5.2%; esto demuestra, como ya se dijo, la baja valoración de la autonomía territorial en los últimos años.

CONCLUSIONES

De todo lo anterior, se puede concluir que el modelo de Estado regional es inestable y tiende

o bien al Estado unitario, a la federación o a la independencia de algunas regiones. Ya la doctrina jurídica había señalado la ambivalencia y poca claridad jurídica del modelo, ahora los hechos parecen corroborar las hipótesis. En el caso de España hay una tendencia hacia un Estado federal e incluso hacia la segregación de algunos territorios como el país Vasco o Cataluña, en los cuales el movimiento nacionalista se ha fortalecido bajo el modelo del Estado regional; en Italia por su parte, se han escuchado voces inconformes al norte del país como el caso de la Región Lombarda y la liga Norte en donde se ha conformado un movimiento con algunos rasgos autonomistas y separatistas; en Colombia en cambio, la tendencia es hacia el Estado unitario-centralista como se ha demostrado en los últimos años y se corrobora con la nueva Ley de ordenamiento territorial.

Además de las ambivalencias propias del modelo del Estado regional, en Colombia existen algunas normas consagradas en la misma Constitución que hacen más difícil el establecimiento de un modelo regional claro. En efecto hay algunas normas inconsistentes frente al tema territorial: 1) Arts. 1º, 287, 300 y 313, sobre el alcance de la autonomía territorial, en especial la autonomía tributaria o fiscal; 2) Arts. 1º, 209, sobre dos maneras de entender la descentralización: el primero como descentralización territorial ligada a la autonomía territorial y al modelo de Estado regional; en el segundo caso la descentralización concebida como mera técnica de gestión ligada al principio decimonónico de “centralización políticas y descentralización administrativa”, propio del Estado unitario-centralista.

Estas inconsistencias e incongruencias de la Constitución de 1991 pueden ser fruto en buena medida parte, del amplio acuerdo logrado en la Constituyente de 1991 donde las diversas fuerzas políticas (algunas con concepciones ideológicas contradictorias y opuestas) lograron concesiones en la redacción de algunos artículos a cambio de apoyar otros con los cuales, en principio, no estarían de acuerdo. Al final resultó un texto que

en palabras de algunos, la Constitución del 91 fue “una colcha de retazos”. Estaba todo, pero le faltaba una línea fundamental de unidad a lo largo del texto. El tema económico ha sido uno de los más evidentes: Estado de Social versus principio de mercado, o su versión más reciente: Garantía de derechos fundamentales versus principio de la sostenibilidad fiscal.

También el origen de estas inconsistencias entre normas constitucionales se debió al poco conocimiento y manejo doctrinario-conceptual (así como de sus implicaciones prácticas), que tenían los delegados constituyentes de la época, acerca de las categorías de Estado regional, República unitaria descentralizada, autonomía territorial y descentralización territorial, entre otras.

En todo caso, el hecho es que estas inconsistencias tanto del modelo Regional como de las normas constitucionales, han representado un reto muy difícil para la integración jurídica que se realiza mediante la jurisprudencia constitucional, y en cambio, han servido para que los diferentes gobiernos, según su interpretación y disposición sobre el tema territorial implanten un determinado modelo algunas veces proclive al desarrollo del Estado regional y otras, hacia el Estado unitario-centralista. Parece ser que la fortuna del modelo de Estado regional, dependerá por ahora de los gobiernos nacionales en cada periodo.

Finalmente, en los últimos años la situación de la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales, se han debilitado enormemente. La autonomía, puesto que la visión unitaria-centralista no ve con buenos ojos las reivindicaciones regionales y las interpreta en el mejor de los casos, como una amenaza a la unidad nacional. La descentralización territorial por su parte, queda subsumida dentro de la idea más amplia de descentralización administrativa; este última corresponde a una concepción hija del Estado unitario que en ningún caso es compatible con una concepción federal o regional del Estado.

Pareciera entonces que las discusiones sobre la forma del Estado, el ordenamiento territorial y las autonomías territoriales, pasaran a considerar seriamente el viejo debate bicentenario para cerrarlo definitivamente: o Colombia adopta la forma de un Estado unitario-centralista o la forma de un Estado federal.

BIBLIOGRAFÍA

BORJA, M. y NIETO, A. M. (2007). *El gobierno en los Andes Centrales: la metrópoli en la sabana*, Bogotá: ESAP.

CORREA HENAO, N. (1992). “El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia”, en: SARMIENTO ANZOLA, L., et.al. *Colombia, una democracia en construcción*, Santa Fé de Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.

DE ZUBIRÍA SAMPER, A. (2002). *Estado nacional y autonomía local*, Bogotá: Utopos.

DÍAZ DE LIAÑO, F. (1979). “Poder Municipal y Democracia”, En *Documentación Administrativa* N° 183.

JIMÉNEZ, W. G. (2010) “Ordenamiento territorial: Problema Bicentenario”, en: *Diálogos de Saberes* No. 33, Universidad Libre.

JIMÉNEZ, W. G. (2009). *Derecho y desarrollo. Regulación Jurídica y desarrollo local*, Bogotá: Universidad Católica de Colombia, Serie Estudios de Derecho 2.

MENDOZA, Alberto (2003). *Ordenamiento territorial: Oportunidad para organizar a Colombia como un Estado regional*, en: <http://www.sogeocol.com.co/documentos/3otc.pdf>. Consulta julio de 2010.

PAREJO ALFONSO, L. (1985). *Derecho Municipal Iberoamericano*, Madrid: IEAL.

REVENGA, Miguel (2007). “Las Formas de Estado”, en: García Ruíz, J.L., et.al. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?*, Bogotá, Universidad Libre.

SÁNCHEZ MORÓN, (1990). *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Cívitas.

VANDELLI, L. (1992). *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Madrid: MAP.

VIDAL PERDOMO, J. (2001). “Región y Constitución”, en: *Pensamiento Jurídico* No. 14, Universidad Nacional de Colombia.

VIDAL PERDOMO, J. (1997). *Derecho Administrativo*; 11ª Edición, Bogotá: Temis.