

LA RELACIÓN TERRITORIO Y PODER EN COLOMBIA: LA PERMANENCIA DEL MODELO UNITARIO *

Liliana Estupiñán Achury **

Emilia Girón Reguera ***

RESUMEN

El territorio es un elemento del Estado y su debida organización determina, en parte, su éxito o fracaso. La consolidación del *Estado Nación* depende de la configuración de dicho elemento en el texto constitucional y en su correspondiente desarrollo legal y jurisprudencial. El Estado Nacional colombiano está todavía en ciernes debido a las circunstancias históricas y sociales que han imposibilitado su florecimiento, la crisis del poder político y el fraccionamiento del territorio en manos de grupos armados al margen de la ley. Federalismo y unidad han sido los modelos territoriales entre los que ha oscilado Colombia durante su vida republicana. A partir de la Constitución Política de 1991 se ha pretendido implantar una forma territorial intermedia tendiente a corregir los devastadores efectos de un modelo centralista, sin incurrir en las tendencias federalistas desarrolladas durante el siglo XIX. Sin embargo, el principio unitario sigue persistiendo como la constante constitucional y legal de la relación entre territorio y poder político en Colombia desde el proceso emancipador.

PALABRAS CLAVE

Formas territoriales de estado, centralismo, descentralización territorial, autonomía, Estado federal, Estado regional y Estado Unitario.

Fecha de recepción del artículo: 25 de octubre de 2004.

Fecha de aceptación del artículo: 8 de noviembre de 2004.

* Este artículo es un resultado parcial del proyecto de investigación denominado: “¿Hacia dónde debe orientarse la organización territorial en Colombia: unidad, regionalización o federalización?” desarrollado en convenio con la Universidad de Cádiz (España). El Proyecto tiene una duración de dos años, bienio 2004 – 2006, habiendo recibido financiación institucional de la Junta de Andalucía (España) para el primer año de ejecución, tras participar en la convocatoria de subvenciones para la cooperación entre Universidades andaluzas e iberoamericanas efectuada por la Orden de 19 de febrero de 2004.

** Docente e investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. Directora del Grupo de Investigación *Estado, Derecho y Territorio*, reconocido por Colciencias desde el año 2002 hasta el año 2006. Abogada, Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo, Maestría en Derecho Procesal y Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Correo: lestupinan_investiga@unilibre.edu.co, lilianaea@hotmail.com.

*** Profesora Asociada de la Universidad de Cádiz (España). Doctora en Derecho constitucional. Miembro de los grupos de investigación: “Estado, Derecho y Territorio” de la Universidad Libre (Colombia) y “La Comparación en Derecho Constitucional: Tendencias Contemporáneas” (España). Correo: emilia.giron@uca.es.

SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN: Janeth Callejas Cifuentes, Andrés Leonardo Salas Restrepo, Gabriel Alonso Sánchez Mejía, Germán Darío Pava Cortés, Carlos Andrés Gómez Orjuela, Alexandra Lora Pineda, Carlos Edison Alvarado, Lady Constanza Cifuentes, Jhonnal Alexander Asprilla.

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

ABSTRACT

The territory is an element of the State and its suitable organization determines, partly, its success or failure. The consolidation of the State Nation depends on the configuration of this element in the constitutional text and in its corresponding legal development, as well as in the jurisprudential doctrine. The Colombian National State is in the making due to the historical and social circumstances which have disabled the bloom of the Nation, the crisis of the political power and the division of the territory controlled by armed groups on the margin of the law. Colombia during its republican life has oscillated between Federalism und Unity. Starting from the Political Constitution of 1991 it has sought to establish an intermediated territorial form, aimed at correcting the devastating effects of a centralist State, without incurring in the federalist tendencies developed during the XIX century. However the unitary principle continues persisting as the constitutional and legal constant of the relationship between territory and political power in Colombia from the process of emancipation.

KEY WORDS

Territorial forms of State, centralism, decentralization, autonomy, federal State, regional State and Unitary State.

SUMARIO

I. Planteamiento. II. La prevalencia del modelo unitario en la historia republica-

na. II.1 Siglo XIX: Oscilaciones entre centralismo y federalismo. II.2 La organización del elemento territorial del Estado en el s. XX. III. La forma de Estado unitaria en la Constitución Política de 1991. III.1 Las características del modelo unitario implementado en Colombia. III.2 La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el principio de unidad territorial. IV. A modo de conclusión.

I. PLANTEAMIENTO

¿Unidad? Regionalización? Federalización? Durante cien años aproximadamente y luego de fallidos intentos federales, el Estado Colombiano apostó por la unidad territorial. La anterior Constitución de 1886 estableció en Colombia una República unitaria con centralización política y descentralización administrativa. El modelo fue desarrollado a lo largo del siglo XX, pese a algunas reformas que transformaron de manera leve las relaciones entre el centro y las unidades político-administrativas, prevaleció en la práctica el centralismo a ultranza.

La unidad perduró a lo largo del siglo XX mediante la aplicación del centralismo político. Lentos esfuerzos se hicieron por desarrollar la descentralización administrativa e incluso la política. Se resaltan los cambios introducidos en la década de los 60¹, los esfuerzos frustrados de los años 70² y las reformas políticas y fiscales impulsadas durante la década

¹ La reforma de 1968, adelantada durante la administración del Presidente Lleras Restrepo, persiguió, entre otros, los fines de planeación, de organización de la actividad administrativa del gobierno, de descentralización administrativa y de perfeccionamiento del sistema de control constitucional.

² Se alude a los intentos frustrados durante el gobierno de Alfonso López Michelsen. “La pequeña constituyente” pretendió avanzar en el campo de la descentralización y de la administración de justicia. Sin embargo, se declaró inexecutable el Acto Legislativo n° 2 de 1977 por parte de la Corte Suprema de Justicia con el argumento de que el Congreso de la República no podía delegar su facultad constituyente en otro órgano (Asamblea). Igual suerte corrió la reforma de 1979, declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia y que contenía algunos aspectos importantes en materia de organización territorial del Estado.

da del 80³, para lo cual, un buen ejemplo es el Acto Legislativo N° 1 de 1986 por medio del cual se estableció la elección popular de Alcaldes.

Los debates dados en el proceso constituyente de 1991 apuntaban en distintas y contradictorias direcciones. Concurrieron partidarios de la unidad con mayor descentralización y autonomía, tendencia que se resalta dentro del texto constitucional, algunos partidarios de la regionalización como modelo territorial intermedio, así como defensores del modelo federal. Tendencias y enfoques en materia de modelo territorial que hoy todavía perviven, a pesar de que existe una tendencia oficial y de diversos sectores académicos y políticos hacia el fortalecimiento del modelo unitario actual, complementado con la profundización del proceso de descentralización administrativa iniciado desde la década de los años ochenta.

Los debates propiciados en el interior de la Asamblea Constituyente de 1991 se reflejan en la Constitución actual que proclama a Colombia como una República unitaria, pero insertando una serie de principios y reglas que resultan, tal como lo

señala el tratadista Augusto Hernández Becerra⁴, de una serie de concesiones, negociaciones y compromisos de los constituyentes en materia de territorio y poder. Ejemplo de ello es la inclusión en el artículo 286 de las regiones y provincias como futuras entidades territoriales, que hasta la fecha no son más que un adorno dentro del texto constitucional sin desarrollo alguno. Quedan así defraudadas las posturas regionalistas que se expusieron en la Asamblea constituyente, que observan cómo los últimos proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial omiten cualquier referencia a dichos niveles territoriales de gobierno.

No han sido pocos los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁵ y de Actos Legislativos presentados al Congreso de la República con la finalidad de reformar la Constitución en materia territorial o de desarrollar su título XI. Proyectos caracterizados por contener las diversas tendencias que se ventilan en Colombia sobre dicha materia, que van desde la concepción puramente municipalista, el fortalecimiento o la muerte paulatina de la figura departamen-

³ Hasta los años 90 el énfasis descentralizador recayó en los gobiernos locales, así el objetivo de la normativa expedida era dotar a los entes de recursos y competencias necesarias para la provisión de servicios sociales y de infraestructura básica. A su vez en materia política la elección popular de alcaldes impulsó la participación ciudadana y constituyó un antecedente importante de la Constitución Política de 1991.

⁴ “El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope”, en *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado, p. 92.

⁵ La categoría de ley orgánica de ordenamiento territorial se encuentra enunciada en el artículo 151 de la Constitución Política de 1991, que determina: “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 leyes relativas a la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”. No se indica en un solo artículo o capítulo constitucional el contenido general de la legislación orgánica territorial, sino que alude a ella en diferentes preceptos constitucionales, que encomiendan la regulación de las siguientes materias a la legislación orgánica de ordenamiento territorial: la complicada labor de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (art. 151 CP y 288 CP); los requisitos para la formación de nuevos departamentos (art. 297 CP); el señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial, así como la determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción del estatuto especial de cada región (art. 307 CP); la adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas, el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en los órganos de administración de dichas áreas y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que la constituyen (art. 319 CP) y, por último, la fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (art. 329 CP).

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

tal hasta proyectos empeñados en aplicar el modelo regional en Colombia e incluso algunos con alto tinte federal.

La dificultad radica en los diferentes matices y tendencias que se le dan a la unidad, a la regionalización o a la federalización en Colombia. Lejos de la ingenuidad, cada postura encierra un contenido ideológico y político distinto. Los actores y proponentes responden a una u otra tendencia, distintos intereses rondan la adecuación del país en materia de territorio. En el fondo subyacen distintos enfoques sobre el ejercicio del poder y su distribución en el territorio nacional. Tendencias que han estado presentes durante toda la historia republicana, que oscilan entre el federalismo radical y el centralismo a ultranza, con algunos matices de autonomía y de descentralización bastante limitados, principios que han sido desarrollados de manera precaria en las últimas décadas del siglo XX.

Estas tendencias contradictorias y los intereses políticos subyacentes que afectan la organización territorial, han propiciado diversos conflictos políticos, militares, ideológicos, económicos e incluso religiosos en el Estado Colombiano. Vale recordar que el siglo XIX se caracterizó por infinidad de guerras civiles que culminaban con una nueva Constitución Política y el siglo XX, hecho notorio para el mundo entero, se ha caracterizado por el conflicto armado y político que aún en el siglo XXI sigue palpitante en las entrañas de la nacionalidad colombiana.

II. PREVALENCIA DEL MODELO UNITARIO EN LA HISTORIA REPUBLICANA

“Algunos federalistas alegaron que la autonomía regional institucionalizada en el Federalismo estaba muy arraiga-

da en las colonias, pues en ellas se conservaban los derechos locales, los mismos que los cabildos utilizaron para hacer la revolución política de 1810 como forma de establecimiento político. Los federalistas granadinos consideraron que la administración colonial había sido descentralizada de hecho y que la diferenciación geográfica, auspiciante del regionalismo, la falta de comunicación de las provincias entre sí, las lejanías para ejercer una administración central fuerte, los anhelos políticos para satisfacer los intereses regionales, la necesidad de un sistema político que emulara el progreso de las provincias y el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica que había llegado al progreso por el camino de la federación, se convirtieron en los argumentos propios de los federalistas granadinos y en general de Hispanoamérica”.

JAVIER OCAMPO LÓPEZ

“El centralismo de más de 300 años de régimen colonial, sobrevive, fortalecido y modernizado por las reformas de la ilustración, en el conjunto de América Latina: recayendo sobre los líderes de las nacientes Repúblicas la responsabilidad de adaptarlo a sus necesidades de organización y legitimidad”.

CLAUDIO VÉLEZ

Estos dos textos son exponentes de dos argumentaciones distintas sobre la forma de Estado que debía implementarse en la Nueva Granada. Por una parte, la influencia norteamericana del modelo federal y, por otra, la herencia colonial centralista. Los argumentos de corte

La relación
territorio y poder
en Colombia:
la permanencia
del modelo
unitario

federalista estuvieron presentes durante la primera etapa del proceso de independencia, reaparecen en los textos constitucionales del liberalismo radical del siglo XIX, luchan y se entierran dichos espíritus autonómicos con el llamado proceso de regeneración que culmina con la expedición de la Constitución Política de 1886 altamente centralista y reviven con dificultad y frustración durante las discusiones y posterior desarrollo legal de la Constitución Política de 1991.

Muy a pesar de que el proceso republicano denigra y excluye la mayoría de las instituciones coloniales que rigieron el territorio durante trescientos años, la forma de administración central parece ser la herencia española predominante en materia de territorio y poder a lo largo de la etapa republicana en Colombia. Obviamente la influencia francesa también va a tener una incidencia importante en la forma de configurar dicha relación en los textos constitucionales y en la práctica política nacional. A pesar de encontrarse sustentaciones válidas para la aplicación del modelo federal desde la primera etapa de la emancipación, teniendo en cuenta 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, dicho modelo agonizó pronto en la primera etapa del siglo XIX y generó profundas contradicciones, muertes y guerras en su cúspide bajo la tutela de las Constituciones Políticas de 1858 y 1863.

II.1 Siglo XIX: Oscilaciones entre centralismo y federalismo

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), constituyeron el alimento intelectual de los Estados Latinoamericanos en proceso de emancipación. Estado Unidos además de proporcionar el sistema de gobierno presidencial innovaba en el campo territorial con el modelo federal. Sin embargo, Francia e incluso España legaron para la Nueva Granada el modelo centralista, que asume sus características propias a partir de la Constitución Política de 1821⁶. El siglo XIX se caracterizó por ser el comienzo de la vida republicana y constitucional para el Estado Colombiano. Luego del proceso de independencia, los 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.

Quince provincias hacían parte del panorama político administrativo al inicio de la República Neogranadina: Santa Fe, Tunja, Socorro, Pamplona, Santa Marta, Cartagena, Riohacha, Panamá, Veraguas, Chocó, Antioquia, Popayán, Mariquita, Neiva y Casanare. Las tendencias esta-

⁶ Sandra Morelli señala que el modelo de administración francés aparece, en cambio, claramente identificable en el ordenamiento colombiano desde 1821. Así, el intendente, el prefecto y el alcalde previstos en la Constitución de éste año se articulan entre sí sobre la base de una relación de supra-subordinación, lo que determina una estructura centralizada, fácilmente controlable (*La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991, p 180).

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

rían dadas entre provincias con espíritu federal y provincias con espíritu centralista. Prevalcían, sin embargo, los sentimientos regionales y autonómicos, debidos en parte a causas geográficas, culturales, históricas y sociales, a los mínimos procesos de participación generados por la metrópoli española y al aislamiento entre las regiones, la falta de comunicación y la escasez de vías de transporte. A juicio de Ocampo López⁷, el fenómeno regionalista se va a traducir, entre otros aspectos, en el surgimiento de los llamados caudillos, caciques y gamonales, figuras que tuvieron incidencia definitiva en las aspiraciones y manejo del poder tanto local como nacional no solo en el siglo referenciado sino a lo largo del siglo XX.

Una vez producidos los hechos de 1810, surgieron las denominadas Juntas de Notables que intentaron dirigir el proceso político de la independencia en diversos y contradictorios sentidos. La Junta Suprema de Santa Fe, considerándose de hecho como depositaria de la autoridad legítima, convocó el 29 de julio de 1810 a las demás provincias, para realizar un congreso que definiera el problema de autoridad política para el Nuevo Reino de Granada. En la misma acta de la Revolución del 20 de julio de 1810, se hizo constar que la Junta convocaría un Congreso de diputados de las provincias, para que expidiese una “Constitución” sobre las bases de Libertad e Independencia en cada una de ellas, ligadas únicamente por el “sistema federativo”. Dicho Congreso no pudo expedir la Constitución ya que solo concurrieron los diputados de seis provincias: Santa Fe, Socorro, Pamplona, Neiva, Mariquita y Nóvita. La ausencia de las otras estuvo en parte determinada por el celo político frente a la

provincia de Santa Fe y a su deseo de permanecer autónomas y soberanas con respecto a las demás divisiones. Ante las divergencias regionales con la capital, expresadas por el Congreso General del Reino, la Junta Suprema decidió constituir el Colegio Constituyente de Cundinamarca y dictar la Constitución mediante la cual se convertía en Estado independiente, regido por una Monarquía constitucional. Pensaban los cundinamarqueses convocar nuevamente un Congreso Nacional compuesto por los representantes de todas las provincias y dar los pasos para formar una gran confederación a la cual debían ingresar Venezuela y Quito.

Lideraban las propuestas federales Jorge Tadeo Lozano y Camilo Torres. El primero concebía el territorio de la Nueva Granada dividido en cuatro departamentos gigantescos que a su vez podrían agrupar las provincias de menor tamaño y superar los problemas ya geográficos y políticos del aislacionismo. Dichos Departamentos eran Cundinamarca, Cartagena, Popayán y Quito. Pese a dicha tendencia y a los ánimos separatistas de algunas provincias como las de Cartagena, **la unidad** para otros líderes de la revolución parecía ser la solución y el paso necesario para la consolidación del Estado incipiente. La tendencia federal se abrió paso y el 27 de noviembre de 1811 se suscribe un pacto de unión, denominado **Acta de la Confederación de las provincias unidas de la Nueva Granada**, firmada por los representantes de las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja. Finalmente cada provincia adopta sus propias constituciones: Tunja en el año 1811, Antioquia en 1812, Cundinamarca en

⁷ OCAMPO LÓPEZ, J.: “El proceso político, militar y social de la Independencia”, en Nueva *Historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

1812 (a pesar de no haber firmado junto con la Provincia del Chocó el acta de Confederación), y Cartagena en 1812.

El federalismo de la primera etapa republicana bien podía corresponder con los ánimos y las exigencias autonómicas de territorios subyugados y dependientes durante toda la etapa colonial e, igualmente, con los requerimientos de poder regional manifestados por los caudillos o gamonales locales quienes temían el poder central y avasallante de Cundinamarca. Pese a ello, el modelo federal sucumbió ante las necesidades económicas y políticas de algunas provincias y ciudades que lentamente asumen posiciones contrarias y ante la presión que ejerce la tendencia centralista liderada por Antonio Nariño desde su gobierno en el Estado de Cundinamarca. La crisis se refleja en los procesos de anexión a dicha provincia llevados a cabo por parte de Chiquinquirá, Villa de Leyva, Muzo y Sogamoso pertenecientes a la provincia de Tunja; Girón y Vélez, pertenecientes a la Provincia del Socorro, y finalmente la anexión de Timaná, Garzón, Guagua, Purificación y Mariquita.

Todo ello conduce a guerras civiles, a la convocatoria de Congresos de tinte federal y a las manifestaciones de fuerza y poder por parte de la tendencia centralista. El 9 de enero de 1813 triunfa la orientación centralista, suscitándose un proceso de paz entre Cundinamarca y las Provincias Unidas. Posteriormente priman nuevamente las diferencias, pero son doblegadas nuevamente por la tendencia central y unitaria. El centralismo fue la cuestión más disputada por las élites

dominantes del nuevo país, particularmente durante tres períodos: “La llamada Patria Boba (1810 – 1815), cuando las provincias formaron pequeñas repúblicas y guerrearon entre sí bajo las banderas del centralismo y federalismo, facilitando así la reconquista española; la Gran Colombia (1819 – 1830), cuando la primera Constitución nacional y republicana, inspirada en el modelo autoritario bolivariano, fue impuesta en Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, sellando de esta manera la suerte de la República extensa; y la época federal (1858 – 1886), cuando el liberalismo radical conduce a la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia y luego a la reacción conservadora de la Regeneración que restauró el Estado unitario mediante una política centralista, una guerra civil y una nueva Constitución”⁸.

La Ley Fundamental de la República de Colombia de fecha 17 de diciembre de 1819 divide a la República en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, cada Departamento a su vez habría de tener una Administración superior y un Jefe con título de Vicepresidente⁹. Posteriormente la Constitución Política de 1821 determinó que el territorio de la **República de Colombia** era el mismo que comprendía 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. Años más tarde la Constitución Política de 1830 ratificó dicha unidad y límites y señaló la misma división entre departa-

⁸ VALENCIA VILLA, H.: *Cartas de Batalla. Una Crítica del Constitucionalismo colombiano*, Bogotá: Fondo editorial CEREC, 1997. 2ª edición, pp. 49 – 50.

⁹ 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.

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

mentos, provincias, cantones y parroquias. Sin embargo, la Constitución de 1832 denominada “**Del Estado de la Nueva Granada**” rompe el sueño bolivariano de la unión y señala como límites del Estado los mismos que en 1810 dividían el Territorio de la Nueva Granada de las capitanías Generales de Venezuela y Guatemala, y de las posesiones portuguesas del Brasil, señalando dicha Constitución como divisiones político administrativas a las Provincias, que se dividían en Cantones y los Cantones a su vez en Distritos Parroquiales.

La Constitución Política **de la República de la Nueva Granada de 1843**, señaló en el tema territorial que los límites del territorio eran los mismos que en el año de 1810 dividían el territorio del Virreinato de la Nueva Granada de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y de las posesiones Portuguesas del Brasil; y los que, por el tratado aprobado por el Congreso de la Nueva Granada en 30 de mayo de 1833, lo dividían del de la República del Ecuador. En dicho texto constitucional prevaleció la división político-administrativa de la Constitución de 1832.

En el año 1853 aparece la denominada **Constitución Política de la República de la Nueva Granada**, permitió el viraje lento hacia el modelo federal implementado con las constituciones de 1858 y 1863. En dicha Constitución se señaló que el territorio de la República habría de continuar dividido en provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales, y las provincias en distritos parroquiales; igualmente se señaló que dicha división podía variar a efectos fiscales, políticos y judi-

ciales, así como de la administración municipal. Como artículo novedoso e inspirador de los futuros e inmediatos espíritus federalistas, en su artículo 48 señaló que cada provincia **tenía el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior**, sin invadir los objetos de su competencia con respecto al Gobierno general, respecto de los cuales, era imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispusiera la Constitución.

El 27 de febrero del año 1855¹⁰ se adiciona la Constitución, indicándose que los territorios que comprendían las Provincias del Istmo de Panamá (Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí) formarían un Estado federal soberano, con el nombre de Panamá. Por su parte, el artículo 12 señaló que las leyes podrían erigir a la Provincias en Estados y su artículo 14 determinó que en caso de adoptarse una República Federal, el Estado de Panamá quedaba incluido dentro del territorio nacional. Aparece en el año de 1857 una Ley del 15 de junio que creó los Estados Federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá y Magdalena; 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. El uso del pabellón y escudo de armas de la República y lo relativo a las tierras baldías se reservó a la Nación, al igual que lo relacionado con pesos, pesas y medidas oficiales.

En el año de 1858 aparece la Constitución Política para la Confederación Gra-

¹⁰ Vid. ESTUPIÑAN ACHURY, L.: *Ordenamiento Territorial en Colombia: Perspectiva Histórica y Legal*, Bogotá, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, 2000.

nadina en donde los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander se confederan para formar una Nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de “Confederación Granadina”. En su artículo 8° señaló que todos los objetos que no hubiesen sido atribuidos por dicha Constitución a los poderes de la Confederación eran de competencia de los Estados. Aparece luego la Carta Política de 1863, denominada **Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia**, la cual en su artículo 1° 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 ya anotado.

La etapa federal en Colombia presentó avances en el campo fiscal sobre los cuales se ha pronunciado la historiadora Margarita González, que ha resaltado que desde la década de los años 50 del siglo XIX se operó un proceso de descentralización que coincidía con los intereses regionales y de grupos económicos de comerciantes y de empresarios identificados con las políticas de libre cambio: “El sentido general de la descentralización de 1850 fue el de inducir la división de esferas de competencia, a nivel fiscal y administrativo, de la Nación y de las provincias. Por este camino se delimitó el campo de la acción nacional en las materias fiscales y económicas, represándose considerablemente la

posibilidad de injerencia en estos terrenos. Las rentas consideradas por la ley del 50 como no nacionales, fueron cedidas a las provincias con el objeto de que estas dispusieran autónomamente de su manejo. Con esta nueva facultad, las diversas provincias decretaron, por ejemplo, la abolición del monopolio estatal del aguardiente e introdujeron otras modificaciones”¹¹. Sin embargo, se encuentran voces en contra del modelo territorial adoptado por considerarlo anárquico y lesivo para la construcción del Estado Nacional, argumentándose que “la existencia de Estados independientes y soberanos, con diferentes ideologías y hábitos de consumo, constituían una traba para la conformación de un mercado interno, que dinamizara las diferencias económicas regionales, poniéndolas a cultivar los granos que el pueblo granadino consumía y ampliando el radio de consumo de las mercancías importadas”¹².

Se jalonaba, entonces, la reforma constitucional que tenía como fin inmediato subordinar a los Estados bajo la figura de los Departamentos y del modelo de Estado unitario. Fruto de dicho proceso es la Constitución Política de 1886 que destruyó el programa del radicalismo federal y cedió el turno político a una nueva capa social entre la cual ubicamos los sectores señoriales, élites políticas y círculos empresariales, además de una nueva unidad entre grupos terratenientes, la iglesia y parte del sector económico.¹³ La Constitución Política en su artículo 1° señaló que la Nación Colombiana se reconstituía en forma de República Unitaria y en su artículo 4° determinó que las secciones que componían a la Unión

¹¹ *Las Rentas del Estado. Nueva Historia de Colombia*, vol. 2, Bogotá, Editorial Planeta, 1989, p. 195.

¹² Cita de Salomón Kalmanovits, en ESTUPIÑÁN ACHURY: *Op. cit.*, p. 190.

¹³ *Ibid.* p. 190.

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarían siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismo límites actuales y bajo la denominación de Departamentos.

II.2 La organización del elemento territorial del Estado en el s. XX

“La secesión de Panamá produjo desaliento entre los colombianos; la cruenta guerra civil de los Mil Días, recién terminada, dejó confundida a la población; dos hechos tan adversos para la nacionalidad, se tradujeron en relajación de los vínculos internos, hasta el punto de que en algunos departamentos, principalmente en Cauca y Antioquia y en la Costa Caribe, las gentes comenzaron a hablar secreta o desembozadamente de separarse de Colombia. El país corrió el peligro de la atomización en 4 o 5 pequeñas Repúblicas, al estilo centroamericano”.

**ALBERTO MENDOZA
MORALES**

Las principales reformas de la Constitución de 1886 en lo pertinente a la organización territorial comienzan en el año de 1905. Reforma realizada durante el Gobierno del General Reyes quien luego de clausurar el Congreso convoca una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa. El Acto reformativo N° 3 de 1905 señaló que la Ley podía alterar la división territorial de toda la República, formando el número de departamentos que estimara conveniente para la administración pública, igualmente

podría segregar distritos municipales de los Departamentos existentes y determinar la población necesaria, la distribución de los bienes y cargas y señalar el número de senadores y representantes y la manera de elegirlos. Con base en esta reforma constitucional, en el mismo año la Ley N° 17, de 11 de abril, creó 4 departamentos (Galán, Caldas, Atlántico, y Bolívar) y el Distrito de Bogotá, y la Ley 46 los de Tundama, Quesada, Huila.

En el año 1905 se inició el diagnóstico de la situación territorial y en el año de 1908 se confió la tarea a una Comisión de división territorial coordinada por los Ministros de gobierno de la época. Luego de tres años que incluyeron, tal como lo señala Fals Borda¹⁴, un plebiscito de las municipalidades, una campaña de prensa y una consulta a agrupaciones políticas que favorecían el proceso de división territorial oficial, el ministro de gobierno General Marceliano Vargas presentó un proyecto de ley a la Asamblea Nacional Constituyente (23 de julio de 1908), cuya argumentación principal se centraba en los peligros de los sentimientos regionales presentes y las posibles secesiones que se estaban cocinando para la época y la necesidad de reforzar a los municipios y concederles mayor autonomía, acercando el gobierno central a las necesidades locales. Se expidió, entonces, la Ley n° 1 de 1908 (5 de agosto) que tuvo por objeto el fraccionamiento del país en 34 departamentos; la ley a su vez facultaba al Ejecutivo para anticipar o retardar esa división según la conveniencia pública, autorización de la cual se hizo uso mediante el Decreto 916 de 1908 que re-

¹⁴ FALS BORDA, ORLANDO: “Visión del ordenamiento territorial colombiano en el siglo XX”, en *Nueva Historia de Colombia*, volumen VIII, Capítulo 10, Bogotá, Editorial Planeta, 1998, p. 196 y ss.

dujo los departamentos a 27, incluyendo el Distrito Capital, luego disminuidos a 25 por el Decreto 577 de 1909¹⁵.

La profunda reestructuración territorial del año 1908 responde al movimiento de carácter centralista impulsado con el fin de hundir los últimos vestigios de tendencias federales en el país. El espíritu federal, que aún se conservaba, “pretendía el mantenimiento de la integridad de los departamentos coincidentes con los antiguos Estados soberanos haciendo suyas frases tan categóricas como estas de Julio Favre: “Ni una piedra de nuestras fortalezas ni una pulgada de nuestro territorio” y, de otro lado, la idea de ahondar la eliminación del sistema federal, que había quitado toda importancia a las líneas divisorias y que pretextaba la conveniencia de crear nuevos departamentos para impulsar el desarrollo de poblaciones secundarias, distribuir más justa y equitativamente las rentas públicas y lograr una administración más rápida y eficaz, impedida por la gran extensión de las viejas divisiones y su alto número de habitantes”¹⁶. La reforma de 1908 operó ante el peligro latente de nuevos separatismos, en especial del Cauca, Antioquia y la Costa Atlántica, después de la crisis generada por la guerra de los Mil Días (1899 – 1902) y la secesión de Panamá en el año de 1903.

Una vez el Presidente Reyes, sale del poder, se desarrolla una contrarreforma aprobada mediante Acto Legislativo del 11 de diciembre de 1909, sancionado por Francisco Montaña y Antonio José Cadavid quienes actuaron como Presidentes del Congreso, reforma que anuló lo establecido por la anterior Asamblea

Nacional Constituyente. Posteriormente se expide el decreto 65 del 14 de diciembre de 1909 sobre división territorial que restableció la división territorial existente el 1° de enero de 1905 en diez de los departamentos y les concedió un plazo a los otros restantes para demostrar su viabilidad y, por lo tanto, su extinción o conservación.

El Acto Legislativo N° 03 de 1910 dividió el territorio nacional en departamentos y éstos en municipios o distritos municipales. En el año 1936 por medio del Acto Legislativo N° 1 del 5 de agosto se divide 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 permite la categorización de los municipios, y se organizó a la ciudad de Bogotá como distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario. La organización departamental se afianza entre 1910 y 1945, incluso con la supresión de las divisiones intradepartamentales que se llamaron provincias, que hizo la reforma constitucional de este último año.

Aparece un período de la historia caracterizado por la creación de varios departamentos, entre ellos el Chocó, creado por reforma constitucional en el año de 1945 y luego el surgimiento de Córdoba, Meta, Quindío, Guajira, Risaralda, Cesar y Sucre, al margen de la constante creación de municipios por asambleas departamentales que, hasta diciembre de 1995, ya sumaban 1.052. En el sur occidente de Bolívar poco después se armó una campaña encabezada por familias

¹⁵ Cfr. MONCAYO, VÍCTOR MANUEL: *La Constitución de 1886 y la transición al régimen de descentralización territorial*, en *El federalismo*, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1999, pp. 253-254.

¹⁶ MONCAYO: *Op. cit.*, pp. 253- 254.

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

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 burocrático y de figuración partidista, con efectos neutrales o negativos en las comunidades locales. En los llamados territorios nacionales surgió en el año de 1943 la Comisaría del Amazonas y la Comisaría del Vichada y en el año de 1963 la de Guainía. Luego estos territorios se denominarán departamentos bajo la tutela de la Constitución Política de 1991.

Durante la administración de Lleras Restrepo, se lleva a cabo una de las más importantes reformas administrativas y políticas de Colombia. Se trata de la reforma constitucional de 1968 que insertó los siguientes cambios dentro del panorama nacional y que sin duda impulsó y transformó parte del régimen territorial en Colombia¹⁷. *En el campo político*, restituyó el poder decisorio a las corporaciones de elección popular ya que las habilitó para tomar decisiones por mayoría simple, permitiendo la elección libre de Asambleas y Concejos a partir de 1970 y el ingreso de nuevos partidos al escenario político, dando mejores posibilidades a los grupos minoritarios. *En el nivel parlamentario* aumentó el control político del Congreso sobre el Gobierno mediante la creación de la Comisión especial de planes y programas encargada

de revisar de forma permanente la labor administrativa del Ejecutivo, el cumplimiento de los programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y la evolución del gasto público.

La planeación se define jurídica y económicamente en la reforma del 68. La actividad pública se sujeta a planes y programas coordinados, reglas que determinan el desarrollo de competencias tanto para la nación como para las entidades territoriales, “se establecen rigurosos procedimientos para la adopción de los mismos y se reduce considerablemente a favor del ejecutivo, la iniciativa de gasto de los miembros de las corporaciones de elección popular, todo en orden a aprovechar de mejor manera posible los escasos recursos del Estado Colombiano y a racionalizar su inversión”¹⁸. Se dotó al gobierno nacional, departamental y municipal en materias económicas y administrativas, se mantuvieron los poderes extraordinarios otorgados por los estados de sitio y se crea el estado de emergencia económica y social, dichos estados de excepción se sometieron a un rápido y obligatorio control constitucional por parte de la Corte Suprema de Justicia. *En materia de descentralización administrativa* se autorizó al Presidente de la República para delegar en los gobernadores funciones de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, al establecer el situado fiscal, o sea la participación de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios en una cuota de las rentas de la nación, y a consagrar nuevas formas de administración municipal como

¹⁷ Una síntesis de estas medidas ha sido elaborada por YOUNES MORENO, DIEGO: *Derecho Constitucional Colombiano*, 4ª ed., Bogotá, Editorial Legis, 2001, pp. 22 y 23. Documento que a su vez recoge el análisis elaborado sobre la reforma por el profesor VIDAL PERDOMO, JAIME, en su obra *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970, pp. XIV y XV.

¹⁸ *Ibidem*, p. 22

La relación
territorio y poder
en Colombia:
la permanencia
del modelo
unitario

las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales¹⁹. Se persiguió revitalizar todas estas entidades y dar mayor posibilidad a las comunidades locales de intervenir en la decisión de sus propios asuntos. Finalmente se creó la Sala Constitucional de Corte Suprema de Justicia y se señaló el término para decidir sobre las demandas de inexecutable de leyes y decretos.

La reforma de 1968 es una reforma administrativa de fondo que trató de agilizar la anquilosada administración centralista determinada por la Constitución de 1886. Se dotaron a los municipios de herramientas un poco más flexibles para el manejo de sus intereses: la concepción de las juntas administradoras locales, de los distritos especiales, de las áreas metropolitanas y de las asociaciones de municipios. Al legislador se le confió la competencia para segregar territorios o para agregarlos a otro limítrofe, siempre que se tenga en cuenta el concepto de los Concejos Municipales y de los Gobernadores de los departamentos y que los departamentos segregados quedasen con los porcentajes exigidos por la Ley. Se adoptaron los Decretos 1050 y 3130 de 1968 que organizó de forma duradera la estructura de la Administración del Estado. También se adoptó la carrera administrativa, se crea la Escuela de Administración Pública, el Fondo Nacional del Ahorro y se reorganizan los ministerios, los departamentos administrativos. Igualmente se crea el Consejo Nacio-

nal de Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación, se implementa la carrera diplomática y el régimen jurídico de los empleados públicos y los trabajadores oficiales²⁰.

Durante los años 80 se abordan importantes reformas que ahondan en la descentralización territorial. Dicho proceso 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 y administrativo. Se distingue esta etapa por realizar un énfasis principalmente en los gobiernos locales. Dos objetivos orientaron la labor descentralizadora: uno relacionado con la creación de la capacidad de los municipios para la auto prestación de servicios sociales y de infraestructura básica en un contexto de mayor apertura política, y, otro, relacionado con la contención del disgusto popular y el desarrollo del conflicto que obligó a generar nuevos espacios democráticos y de participación de la ciudadanía en el ejercicio del poder. En 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, sobre todo el predial y el impuesto de industria y comercio²¹. Por lo que se refiere a la descentralización política, es indudable que en la década del 80 se da el impulso a través del Acto Legislativo N° 1 de 1986 o de elección popular de Alcaldes, que luego sería extendida a la

¹⁹ Artículo 119 de la Ley 136 de 1994, dedicado a las Juntas Administradora Locales: “En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco ni más de nueve miembros, elegidos por votación popular para períodos de tres años que deberán coincidir con el período de los Concejos Municipales. Los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones ad honorem.

²⁰ Sobre estas medidas, véase MOLINA BETANCUR, CARLOS MARIO: “Jurisprudencia constitucional y territorio”, en *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*, Bogotá, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, 2004, p. 135.

²¹ JARAMILLO PÉREZ, IVÁN: *Regionalismo, descentralización y paz. Algunas tesis para discusión*, en [http://www.terra.com.co/elecciones2002/centro de documentación/ivanjaramillo.doc](http://www.terra.com.co/elecciones2002/centro%20de%20documentaci3n/ivanjaramillo.doc).

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

figura de los Gobernadores a través de la Constitución Política de 1991. Se inicia un proceso importante dentro del esquema democrático colombiano que intenta romper el proceso bipartidista del frente nacional aún presente en los procesos electorales.

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 se continúa de forma integral con el modelo descentralizador iniciado en los años ochenta. Se toman medidas para precisar el papel de los departamentos especialmente en la provisión de los servicios de educación y salud, y se hizo un esfuerzo por 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 amplía 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 de los gobernadores con sus electores.

III. LA FORMA DE ESTADO UNITARIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La Constitución Política de 1991 ratifica el modelo unitario adoptado desde 1886 y consagra a Colombia como 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” (art. 1 CP). Se trata de un modelo de Estado unitario con descentralización administrativa, ya que existe una sola y única sobe-

ranía, un solo centro de impulsión política, una sola competencia constitucional y legislativa, que convive con múltiples centros de decisión administrativa, esto es, con entes territoriales con reconocida capacidad de gestión y administración de servicios.

La organización territorial tal como se ha configurado por la Constitución colombiana resulta bastante compleja. El artículo 286 CP dispone: “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 o provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”. El Estado colombiano presenta así una estructura administrativa descentralizada territorialmente, pero mientras que los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas son reconocidos como niveles territoriales por mandato constitucional, las regiones y las provincias únicamente por disposición legal pueden obtener ese mismo carácter. Hasta la fecha ambos niveles de gobierno no han sido creados, quedando al albur de los intereses políticos, regionales o en el peor de los casos al vaivén del modelo económico, que recurre a ellas cada vez que sea necesario dentro de la dinámica del mercado.

El proceso de descentralización territorial desde el año 1997 se ha desarrollado con base en los ajustes ordenados al Estado Colombiano por el Fondo Monetario Internacional. En una primera etapa (década de los años 80) el proceso respondía, en parte, a la presión de los actores locales y de las crisis internas, además al movimiento descentralizador que vivió Latinoamérica en dicho período. Los criterios durante la década de los noventa han cambiado rotundamente, los

La relación territorio y poder en Colombia: la permanencia del modelo unitario

instrumentos legales expedidos y las reformas constitucionales en materia de territorio y descentralización han sido principalmente de ajuste fiscal²².

III.1 Las características del modelo unitario implementado en Colombia

Se trata de un modelo caracterizado en la teoría por un solo centro de impulsión política, es decir, aquel en el cual la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, es decir, el Estado. El Estado unitario presenta unos elementos estructurales que lo distinguen de los demás modelos territoriales²³.

En primer lugar, la **generalidad y uniformidad de régimen territorial**. Dicho elemento se caracteriza por señalar que las divisiones político administrativas están sometidas al mismo régimen, prohibiendo, en principio, toda clase de privilegios y de reconocimiento de las diferencias. Frente a este punto es importan-

te resaltar que la Constitución Política de 1991, a pesar de consagrar el Estado Unitario, permite establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y prever distinto régimen para su organización, gobierno y administración (artículo 320 CP). En el mismo sentido, se consagra que la ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. Igualmente señala que, en desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales (artículo 302 CP). Son avances del modelo unitario colombiano que, sin embargo, en la práctica apenas han tenido desarrollo en el ámbito municipal y

²² “El ajuste fiscal fue el **eje central del programa acordado con el FMI**. Se establecieron metas específicas para la **reducción del déficit del sector público** consolidado a 3.5% del PIB en 2000, 2.5% en 2001 y 1.5% en 2002. Para lograr estas metas fue indispensable desarrollar una compleja agenda legislativa cuyo paso inicial fue la aprobación de un austero presupuesto de gastos para la vigencia del año 2000 (...). En materia legislativa, en diciembre de 1999, el Congreso aprobó la creación del **Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)** mediante el cual se obligó a los entes territoriales a ahorrar parte de sus ingresos, especialmente los provenientes de las privatizaciones, con el propósito de ahorrar recursos para el pago de sus pensiones. En la misma dirección se orientó la **Ley 643 de 2000**, relacionada con el sistema de juegos de suerte y azar, que incrementó los recursos disponibles para el sector salud. (...) Por su parte, la **Ley 617 de 2001** **impuso un estricto control a los gastos de funcionamiento tanto a nivel nacional como territorial**. Las entidades territoriales con agudos problemas de endeudamiento firmaron convenios de desempeño con el Gobierno Nacional (supervisados por la dirección de apoyo fiscal), a cambio de los cuales la Nación entró a garantizar hasta el 40% de esas deudas de las entidades con el sistema financiero nacional. (...) el Congreso aprobó el **Acto Legislativo N° 1** que había presentado desde el primer trimestre de 2000, por medio del cual modificó el sistema de transferencias a los entes territoriales. Se estableció que dichas transferencias crecerán en una tasa de 2% real por año en el período 2002 – 2005 y de 2.5% por año entre los años 2006 y 2008. A partir de ese momento crecerán de acuerdo con el incremento promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación. (...) **La reforma (Ley 715 de 2001)** separó las competencias de los diferentes niveles de gobierno y le puso un tope transitorio al crecimiento de los costos asociados con la prestación de los servicios. Un punto fundamental de esa reforma fue el cambio en la manera de distribuir los recursos hacia las regiones, que pasó de un sistema de pago de nómina, a uno de población atendida.” (Texto de CARDENAS SANTAMARÍA, Mauricio: “La visión del desarrollo de la administración Pastrana Arango”, en Pastrana Arango, Andrés et. al.: *Economía con responsabilidad. La política del Gobierno de Andrés Pastrana Arango*, Libros de Cambio n° 15, Alfaomega, Cambio, Bogotá, p. 20. Citado por CABRERA SAAVEDRA, C. A./ NARANJO GALVES, R.: “Leyes de saneamiento fiscal y su efecto en la descentralización”, en *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*, A. Becker/ C. Chica/ M. E. Cárdenas (comp.), Bogotá, GTZ – FESCOL, 2003).

²³ Algunos de los elementos señalados corresponden a la numeración elaborada por Sandra Morelli en el libro denominado: *La autonomía territorial en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, pp.15-23.

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

que son buenos propósitos constitucionales y oficiales para el abandonado departamento.

En segundo lugar, el **origen electoral de las autoridades territoriales**. Elemento relacionado con la connotación democrática del Estado unitario. En el caso colombiano los alcaldes, gobernadores y juntas administradoras locales se eligen por elección popular directa, de la misma forma, los concejos municipales y las asambleas departamentales; sin embargo, existen críticas sobre el margen de acción y de autonomía de dichas autoridades y para el caso de los gobernadores su carácter de agente del gobierno central.

En tercer lugar, el **dualismo entre funciones municipales propias y funciones municipales delegadas** “presupone una esfera de funciones propias del Estado central delegadas a la entidad territorial que, en este caso, actúa como circunscripción para la administración del Estado, en virtud de los principios de desconcentración”²⁴. Encontramos dicha dualidad entre las múltiples competencias asignadas constitucional y legalmente a la entidad municipal y las funciones del Alcalde, además de aquellas que deben asumir mediante la figura de la delegación ya sea de la Nación o el departamento. El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 señaló como funciones de los municipios: administrar sus asuntos y prestar los servicios públicos correspondientes; ordenar el desarrollo de su territorio y construir obras que demande el progreso municipal; promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; planificar el desarrollo económico, social y ambien-

tal de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades; solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley; velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente; promover el mejoramiento económico y social de los habitantes y las demás señaladas por la Constitución y la ley. A su vez el artículo 10 del Decreto 1333 de 1986 señala que los Municipios pueden ser delegatarios de la Nación, los departamentos y sus entidades descentralizadas para la atención de funciones administrativas, la prestación de servicios y la ejecución de obras. De igual forma la figura de la delegación fue reglamentada mediante Ley 489 de 1998. Por otra parte, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala con relación a las funciones legales de los Alcaldes que éstos deber ejercer las funciones que les delegue el gobernador.

El cuarto elemento característico del modelo unitario en Colombia está relacionado con la existencia del **departamento como nivel intermedio**. En la actualidad se están efectuando diversas propuestas para fortalecer la institución departamental en Colombia²⁵, entre ellas: **(a)** El establecimiento de tipologías de departamentos con miras a dar a cada uno de ellos un tratamiento diferencial e integral acorde con sus condiciones particulares,

²⁴ MORELLI: *Op. cit.*, p. 20.

²⁵ De gran interés resulta al respecto el Documento CONPES 3238, denominado “Estrategias para el fortalecimiento departamental”, en *Crisis y Futuro de los departamentos en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung, 2004, p. 415 y ss.

Dicha tipología será el parámetro para desarrollar posteriores políticas de delegación y descentralización de competencias, la definición de la estructura político-administrativa, la definición y regulación de la estructura tributaria, el acceso de recursos del presupuesto y el establecimiento de la oferta de asistencia técnica; **(b)** En materia de delegación de competencias, señala el documento que en algunos sectores la delegación de funciones a los departamentos será una fase previa para su entrega definitiva vía descentralización de competencias con los correspondientes recursos para su financiación; **(c)** La actualización y modernización del Código de Régimen Departamental, ya que dicha institución se sigue rigiendo por el Decreto 1222 de 1986 y las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, leyes de ajuste fiscal que ha afectando negativamente el desarrollo de la descentralización y de la autonomía de las divisiones políticas administrativas; **(d)** La reforma constitucional y el Proyecto de LOOT. Las reformas constitucionales se han realizado en relación a la figura de la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación (Acto legislativo n° 1 de 2001 y en el último Proyecto de LOOT, n° 16 de 2003 Senado, hoy 270 de 2004 (Cámara); apenas se establece una distribución de competencias, incluida en el segundo debate propiciado en el Senado, que ya ha despertado posiciones en pro y en contra al interior de las asociaciones de entidades territoriales (departamentales y municipales); **(e)** La promoción de iniciativas de asociación entre departamentos; dicha figura es el punto central de la orientación dada al ordenamiento territorial por el último proyecto de LOOT, desplazando las regiones administrativas y de planificación y las regiones desde la perspectiva política administrativa; **(f)** El for-

talecimiento de las oficinas de planeación con miras a coordinar funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial; **(g)** El diseño de una política de fortalecimiento institucional con énfasis en los Departamentos; **(h)** El fortalecimiento de los sistemas de información departamental; **(i)** El apoyo a los departamentos para el aprovechamiento de los instrumentos de planificación y desarrollo territorial; **(j)** La institucionalización de consejo de Ministros ampliados con Gobernadores y **(k)** La institucionalización del programa de mejor gestión de los departamentos.

Por último, en materia de controles, los Estados Unitarios, dado su carácter jerarquizado, se caracterizan por establecer un **rígido sistema de controles** sobre las entidades territoriales existentes. Al margen del control de legalidad de los actos administrativos residenciado en los órganos jurisdiccionales, rasgo esencial de un Estado de Derecho, se articula un control tutelar ejercido por los superiores jerárquicos o por funcionarios designados por el poder central, con la función o facultad de dar el visto bueno o vetar, todo ello complementado con dispositivos de inspección y de vigilancia. En Colombia, aunque se han introducido ciertos límites al sistema de control tutelar, sigue manteniéndose una estructura jerarquizada y centralista que se evidencia en el vínculo existente entre el Presidente de la República, gobernadores y alcaldes. Ejemplo de esta organización piramidal se encuentra en el art. 304 CP que habilita al presidente de la República, en los casos taxativamente señalados en la ley, a suspender o destituir a los gobernadores, así como el art. 314 CP al admitir también que los alcaldes en los supuestos tasados legalmente puedan ser suspendidos o destituidos por el presi-

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

dente y los gobernadores. Previsiones normativas difícilmente justificables atendiendo a que son cargos de elección popular. Otro elemento que refleja el carácter centralizado del Estado Colombiano es las facultades reconocidas legalmente al Ministerio del Interior para intervenir en los asuntos internos de las entidades territoriales.

Autores como Sandra Morelli señalan que la proclamación constitucional como República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales no se corresponde en realidad a un verdadero Estado autonómico por la falta de un adecuado desarrollo normativo en la parte orgánica de la Constitución, considerando, por ello, que tal declaración posee meramente una función simbólica en el orden jurídico colombiano²⁶. Y concluye que la autonomía es letra muerta porque sencillamente ésta no existe en el sentido que la entiende Zanobini, es decir, como: “la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, derecho que no solo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos”. Lo que se ratifica trayendo a cola-

ción las declaraciones de Ferrando Badía: “es que la esencia de la autonomía radica en la facultad que tiene una entidad pública para darse leyes en sentido material (que son diversas de las simples normas jurídicas) destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal (...) la autonomía implica siempre competencias legislativas”²⁷.

Contrario a ello, el doctor Hernández Becerra encuentra en la Constitución Política diversos artículos que desarrollan el principio autonómico y que permiten construir, por consiguiente, los pasos necesarios para afianzar la descentralización o para virar hacia formas de Estado con mayores niveles de descentralización política²⁸. Argumenta dicha relación en el principio de las garantías constitucionales en materia territorial, prerrogativas que a su vez permiten respiros al principio autonómico desde la perspectiva asumida en Colombia por la Constitución de 1991. Señala, en primer lugar, las garantías de naturaleza política, ubica en ellas a la elección popular de las autoridades locales y seccionales, como son las asambleas departamentales, gobernadores, concejos municipales, alcaldes, ediles para integrar las juntas administradoras locales (artículos 299, 303, 312, 314 y 318)²⁹.

²⁶ MORELLI, S.: *Op. cit.*, pp. 35 y 38.

²⁷ *El Estado unitario, el federal y el autonómico*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 175.

²⁸ “El fermento federalista en la Constitución de Colombia”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 139 y ss.

²⁹ *Artículo 299.- En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de Despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de la Comisarias erigidas en Departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de treinta y uno (31) miembros. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.*

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años, y tendrán la calidad de servidores públicos. Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la asamblea departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley.

En segundo lugar, las garantías de naturaleza económica, determinadas en los artículos 294, 356, 362, 317, 356, 357, que

establecen algunas limitaciones del Estado central frente al ámbito de las finanzas territoriales³⁰.

Artículo 303.- En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales y forma de llenarlas, y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. Caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

Artículo 312.- En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determinen la ley, de acuerdo con la población respectiva. (...)

Artículo 314.- En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución.

Artículo 318.- Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrán las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas;
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos;
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión;
4. Distribuir las partidas globales que le asigne el presupuesto municipal;
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que éste mismo determine.

³⁰ Artículo 294.- La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317;

Artículo 356.- ... No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas...

Artículo 362.- Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

Artículo 317.- Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...

Aumento anual de los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales.

Artículo 356.- —Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos y municipios. Para efectos de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

Los distritos tendrán las mismas competencias de los municipios y departamentos para efectos de la distribución del sistema general de participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarios las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura...

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

Finalmente, el profesor Hernández Becerra resalta la importancia del artículo 287 sobre el principio de autonomía³¹, que, en su concepto, hace acreedoras a las entidades territoriales de derechos fundamentales, referidos a su condición de existencia como personas jurídicas de derecho público autónomas; conjuntamente; así como los novedosos artículos sobre participación ciudadana que consagran una nueva esfera de poderes ciudadanos y que, a su juicio, son una verdadera garantía institucional de la autonomía local.

III.2 La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el principio de unidad territorial

La Corte Constitucional desde fechas tempranas ha tenido que pronunciarse sobre el artículo primero de la Constitución Política de 1991, lo que le ha permitido concretar diversos criterios para delimitar el concepto de Estado Unitario en Colombia. En reiterados fallos ha definido al Estado unitario como un modelo basado en el principio de la centralización política, que se traduce en la unidad de mando en todos los ramos de la legislación, en cabeza de un Congreso y, en general, en la unidad de las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional; centralización

que también implica la unidad en la administración de justicia. Si bien la propia Corte ha matizado que tal centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales.

En efecto, en Colombia, el Congreso tiene la función “casi exclusiva” de legislar en todos los asuntos necesarios para lograr el desarrollo y el cumplimiento de los fines sociales del Estado. Dicho Congreso, es de carácter bicameral, con una cámara que representa a toda la nacionalidad colombiana (Senado), y, otra, la Cámara de Representantes, que representa a las circunscripciones electorales territoriales, esto es, las entidades territoriales señaladas en su artículo 286 CP³². Dicho bicameralismo, a pesar de las críticas a las que ha sido sometido, permite cierta participación de las divisiones político-administrativas en los asuntos legislativos a través de sus representantes. El carácter bicameral del Parlamento es una característica propia de los modelos federales e incluso de las formas territoriales intermedias, como los Estados Regionales, y su consagración constitucional facilitaría virar a Colombia hacia otros modelos con un mayor grado de descentralización política.

Resulta de especial interés el razonamiento que efectúa la S. C-216/1994, vincu-

En tercer lugar, las garantías de naturaleza normativa que incluyen, entre otros, el artículo 300 que establece que las Asambleas departamentales por medio de ordenanzas podrán expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera; igualmente, dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

³¹ El art. 287 CP prescribe: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”.

³² Conforme el art. 176 CP, la Cámara de Representantes se elige en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil. Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el distrito capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

La relación
territorio y poder
en Colombia:
la permanencia
del modelo
unitario

lando la eficacia del Estado Social a la
unidad legislativa:

“Como los fines esenciales del Estado social de Derecho consisten en servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, entre otros (cfr. art. 2 CP), es obvio que se debe tener como finalidad el bien común. El bien de toda asociación políticamente constituida en forma de Estado es el conservar su unidad, de la cual resulta la paz social; desapareciendo ésta termina toda efectividad de la vida social.

Consciente de ello el constituyente de 1991 quiso mantener para Colombia la forma de Estado unitario, adoptada definitivamente en la Constitución de 1886. Al efecto en el artículo 1° de la Carta estableció: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (...)”. Así mismo, en esta disposición se determinó como uno de los fundamentos de la República unitaria la prevalencia de interés general. Este objetivo indiscutible se logra quizás con más facilidad dentro del marco de un Estado unitario, el cual supone, entre otras cosas, la uniformidad de la ley para toda la comunidad nacional, antes que con una pluralidad de regímenes legales dentro de un mismo Estado, característica que es propia del federalismo. Pero como si lo anterior fuera poco, el propósito de mantener la unidad nacional fue también consagrado en el Preámbulo de la Carta: “... como el primero de los fines en él señalados al promulgar la Constitución: ... con el fin de fortalecer la unidad de la Nación”. Esta unidad, se repite, encuentra su expresión política más acabada a través de la unidad legislativa.

Es cierto que la forma de Estado unitario se encuentra atemperada en la Constitución de 1991, con los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que igualmente consagra el artículo 1°. Pero debe

recalcarse que dicha descentralización y autonomía 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. Ello significa, en otras palabras, que no es válida la pretensión de que las entidades territoriales, llámense departamentos, distritos o municipios, puedan so pretexto de su autonomía, entrar a regular de manera aislada la prestación de servicios públicos”.

De esta jurisprudencia constitucional se devela que, conforme a la Corte, el Estado Social de Derecho y el bien común tienen mayor desarrollo bajo el principio de la unidad, en la medida que, de ésta última depende, en parte, la construcción del Estado Nacional Colombiano, aún en ciernes. La unidad está relacionada de manera directa con el cumplimiento de los fines sociales y con el proceso de reconciliación. A pesar de los avances y retrocesos dados en materia de Estado Social de Derecho en Colombia, su realización ha sido defendida de manera eficaz por la Corte Constitucional. Las dudas del legislativo y los arrebatos del ejecutivo pronto han sido aclarados por la alta corporación en beneficio de la nacionalidad colombiana y de los principios sociales consagrados por el constituyente. Tal relación entre el Estado Social de Derecho y el modelo territorial adoptado por el Constituyente de 1991, refleja la angustia que deja un conflicto armado y político que se prolonga durante cinco décadas aproximadamente y la necesidad de resolverlo mediante el desarrollo de los principios y postulados constitucionales, en donde se asume la idea de que la unidad permite en su seno el impulso de la descentralización, la autonomía, la participación y la democracia.

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

La Alta Corte ha insistido en subrayar que autonomía no significa soberanía, ya que ésta es única en Colombia, pese al reconocimiento de autonomía a las entidades territoriales, al igual que ocurren incluso en muchos Estados compuestos, como Italia o España, donde el Estado central es quien ostenta el monopolio de la soberanía, en tanto que sus divisiones territoriales son titulares exclusivamente de una autonomía política. En tal sentido se expone en la C-497A/94, de 3 de noviembre: “La autonomía administrativa y territorial no implica fraccionamiento de soberanía, entre otras razones, porque ésta es, como decía Rousseau, única e indivisible, sobre todo en el seno de una República unitaria como lo es Colombia” o en la S. C-579/2001, de 5 de junio: “la autonomía no equivale a autarquía (la cual significa autosuficiencia plena) ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario”³³. En aras de la protección del modelo unitario y del concepto de soberanía se ha llegado a limitar 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 soberano³⁴, por lo que la Corte ha resaltado que “la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la

autonomía de las entidades regionales”, aunque implica a diferencia del federalismo, “el control por parte del Estado central. Este control es necesario, a la vez, tanto en interés del Estado mismo, que debe salvaguardar su unidad política y vigilar el respeto a la ley, como en interés de la persona descentralizada, y asimismo en interés de los individuos que pueden tener necesidad de una protección contra la autoridad descentralizada” (C-497A/94).

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. Así en la C-1187/2000 expone: “Colombia es una República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. Por lo tanto, esta definición del Estado colombiano tiene una gran significación por cuanto implica, como esta corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencias, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades, y en especial de la Nación”, lo que justifica con los positivos efectos que se derivan de la existencia de gobiernos descentralizados, ya que “permiten un mayor acercamiento

³³ En esta línea, cfr. también, entre otras, las sentencias C-216/1994; C-248/1997.

³⁴ *En la práctica, la interferencia de la Nación frente a la entidad territorial intermedia, los distritos y los municipios es evidente. Existe una confusión en materia de competencias que se traduce en duplicación de funciones. En el caso de los departamentos, a pesar de consagrarse la autonomía para la administración de sus asuntos y la correspondiente planificación y promoción del desarrollo económico y social, la realidad denota evidentes dificultades producto, entre otros aspectos, de errores legislativos en la asignación de competencias iguales a todos sin tener en cuenta las diferencias entre unos y otros, entre regiones ricas y regiones pobres, entre territorios poblados y territorios despoblados, etc. Así se ha vulnerado la autonomía por la ausencia de concertación y consulta de algunos aspectos que necesariamente se deben coordinar entre la Nación y los departamentos. A título ejemplificativo, el artículo 26 de la Ley 152 de 1994 señala la obligación de consultar los planes ejecutados por las autoridades nacionales con asiento en las entidades territoriales ante las respectivas autoridades departamentales de planeación, norma que ha sido permanentemente vulnerada por las autoridades nacionales.*

to entre la persona y la administración pública, como quiera que la autonomía regional (seccional y local), hunde sus raíces en el principio democrático y en el hecho incontrovertible, de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades regionales y por lo tanto, las que están en contacto más íntimo con la comunidad para satisfacer y proteger sus necesidades e intereses políticos, económicos y sociales”.

En la S. 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” (Sent. C-478/1992). De acuerdo con ello, la autonomía de las diferentes entidades territoriales no consiste en la simple transferencia de funciones y responsabilidades del centro al nivel territorial sino que se manifiesta como un poder de autogobierno y autoadministración. La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos”.

A la Corte no le ha sido ajena la dificultad que representa resolver la tensión entre el principio de unidad nacional y el principio de autonomía territorial. Por ello, en multitud de fallos, se ha esforzado por aclarar los términos en base a los cuales los principios de autonomía y descentralización son conciliables en el Estado Unitario, pero advirtiendo que tal equilibrio sólo se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas. Por un lado, el principio de autonomía debe ejercerse, dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, con lo cual se

reconoce la posición de superioridad del Estado Unitario y, por otro, el principio unitario debe respetar el contenido esencial de la autonomía territorial, cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última. De esta forma se expone en la S. C-579/2001: “ la autonomía, por una parte, se encuentra limitada, en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado Unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones políticas que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esto supone la capacidad de gestionar los intereses propios, es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general”.

En esta línea, en la sentencia C-004/93 se afirmó que “la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes.

Liliana Estupiñán
Achury
Emilia Girón
Reguera

Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. Lo que supone que cuando se esté ante atribuciones y competencias que formen parte del núcleo esencial de dicha autonomía, éstas no se encontrarán sujetas, necesariamente, a las leyes de la República. Además “mal haría el Legislador en dictar normas cuyo alcance supera los límites de su competencia constitucional e invade, por lo mismo, el espacio reservado a las entidades territoriales; una tal conclusión equivaldría a un desconocimiento de la prohibición del artículo 136.1 de la Constitución, en virtud del cual se prohíbe al Congreso inmiscuirse, por medio de leyes, en los asuntos de competencia privativa de otras autoridades, así como de las disposiciones constitucionales que protegen la autonomía territorial” (S. C-579/2001).

De la doctrina expuesta se desprende que las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y la unidad nacional -extremos que se busca armonizar-, están conformadas por una serie de limitaciones recíprocas, que reservan tanto para la nación como para las entidades territoriales un reducto mínimo que les habilita para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva. La forma de Estado Unitario no choca, por consiguiente, con el reconocimiento de la diversidad territorial que se deriva del poder de dirección política del que gozan las entidades territoriales, expresión del principio democrático, y que les permite elegir una opción distinta a la del poder central: “la satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace

parte de un todo que reconoce la diversidad” (S. C-535/96).

La jurisprudencia constitucional ha contribuido así a dotar al principio de autonomía de las entidades territoriales de un carácter estructural, en la misma medida que lo es el principio de unidad, concluyendo de forma rotunda que “unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente” (S. C-506/95). El modelo actual de la organización del Estado Colombiano responde, por consiguiente, a una concepción diferente a la del Estado Unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el reconocimiento de la autonomía, que se atribuye de manera explícita a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria y local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Del análisis del proceso histórico colombiano en materia territorial se evidencia que en este país no ha cuajado la tendencia generalizada en la mayoría de los Estados contemporáneos, que han emprendido crecientes procesos de regionalización y federalización, manteniéndose con un modelo unitario, si bien con cierta descentralización administrativa a favor de los municipios y departamentos. Tal opción política no es causal o aleatoria; por el contrario, la larga tradición centralista que pesa sobre el país y el conflicto armado interno que lo azota desde hace más de cuarenta años, lo que

La relación territorio y poder en Colombia: la permanencia del modelo unitario

ha provocado que tres cuartas partes del país no se encuentren bajo el dominio estatal, han refrenado una más amplia descentralización territorial, que habría tenido cobertura en la actual Constitución Política de 1991, dado los amplios términos en que ésta fue redactada.

Las reflexiones aquí efectuadas nos inducen a considerar que el fortalecimiento de la descentralización administrativa en los departamentos y municipios, transfiriéndoles más competencias, acompañadas de los correspondientes medios materiales, personales y financieros, bien pudiera ser una salida coherente y necesaria para Colombia en una primera etapa, para después en un segundo momento, iniciar un proceso de regionalización similar al emprendido en Francia en 1982. En cualquier caso, ha de descartarse la extensión de modelos foráneos, ya que

trasladar el modelo regional español, italiano o francés en su integridad es inviable, debido a las distintas y más adversas circunstancias económicas, políticas y sociales que concurren en Colombia, sin obviar que las condiciones históricas, culturales y geográficas son también un factor decisivo en las delimitaciones territoriales. Lo que no obsta, sin embargo, para que las experiencias descentralizadoras de estos sistemas sean punto de referencia, en el que pueda inspirarse el proceso de reorganización territorial en Colombia.

Lo que resulta a todas luces inviable es el mantenimiento de un anquilosado Estado unitario en un país como Colombia con tan amplias dimensiones y con una gran diversidad geográfica y socio-cultural, y tan necesitado de beneficiarse de las ventajas que reporta un sistema descentralizado territorialmente.