

Las luchas por la autonomía política de las entidades territoriales: el derecho de los pueblos o el Estado garante de derechos

The Struggles for the political autonomy of the territorial entities: The right of the peoples or the Estate guarantor of rights

Resumen

La configuración del Estado genera una fuerte tensión dentro del marco de las competencias entre el centro y los territorios. Lo anterior contrapone los principios de la unidad nacional y la autonomía de los territorios estableciendo límites mutuos entre ambos conceptos en la distribución de recursos y competencias entre los niveles de gobierno.

Palabras clave: Centralismo, unidad nacional, autonomía territorial, competencias y recursos.

Abstract

The configuration of the State generates a strong tension within the framework of the competences between the center and the territories. This contrasts the principles of national unity and the autonomy of the territories, establishing mutual limits between both concepts in the distribution of resources and competencies between the levels of government.

Keywords: Centralism, national unity, territorial autonomy, competences and resources.

Rachid Farid Nader Orfale Gobernación del Atlántico

Abogado. Docente de la Universidad Libre de Barranquilla. Secretario Jurídico de la Gobernación del Atlántico. Exrector de la Universidad Libre Seccional Barranquilla. Exdecano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Expresidente de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho (ACOFADE). Doctor en Derecho de la Universidad Libre Sede Bogotá. Magíster en Derecho Administrativo y especialista en Derecho Constitucional. Ha sido docente en pregrado y posgrado de la Universidad del Norte, Universidad del Atlántico, Universidad de la Costa, Universidad Simón Bolívar, así como catedrático y conferencista de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Director del grupo de investigación en Derecho Público Poder y Ciudadanía, Categoría B de Colciencias. Autor del libro Las juntas administradoras locales en Colombia así como de varios artículos y ensayos. Asesor jurídico de diferentes entidades públicas.

Recibido:

26 de mayo de 2018

Aceptado:

30 de agosto de 2018

Publicado:

26 de octubre de 2018

Cómo citar este artículo:

Nader Orfale, R. (2018). Las luchas por la autonomía política de las entidades territoriales: el derecho de los pueblos o el Estado garante de derechos. *Advocatus*, 15(31), 39-45. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.31.5219>

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del imaginario contemporáneo que se ha establecido acerca de la democracia, se plantea teóricamente que su tarea debe ser renovar en el marco deóntico, a partir de los cambios propiciados por la modernidad y postmodernidad desde el siglo XX, los cuales giran en torno a una democracia y a una ciudadanía dentro del contexto de la participación y empoderamiento, de ahí que encontremos como actor importante a la sociedad civil que ha servido como pieza clave para la consolidación de las instituciones del Estado a través del camino de la instauración de instituciones inclusivas en la perspectiva de Acemoglu y Robinson (2012).

Después de un largo y conflictivo proceso histórico donde las voces de la ciudadanía conllevan fuertes y excesivos sistemas de exclusión de la ciudadanía y de la sociedad civil, nos encontramos ahora frente a un panorama donde estas voces cobran un valor fundamental dentro del mundo actual. Por otro lado y dentro del marco actual, el proceso democrático no radica principalmente en el traslado de la democracia representativa a la democracia directa, sino que está basado en el paso de democracia política a una democracia experimentalista (Latorre, 2015).

... en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones... (Bobbio, 1982, p.63)

De esta forma se vislumbra un nuevo panorama que hace un reencuentro con la fuerza de la organización ciudadana que se ha posicionado como una pieza clave dentro de la política y la gobernabilidad de los Estados nacionales modernos que mantienen una perspectiva que permite la coherencia con las construcciones desde las comunidades, permitiendo de esta manera establecer una suerte de cuadro multilateral que toma como punto de partida las comunidades hasta llegar al gobierno central, relación que es mediada a través del diálogo apoyado en el consenso, panorama que en la práctica no funciona de la forma que se plantea desde la teoría; por ende, Antonio Gramsci (1972) se refiere a que los controladores de este consenso, los cuales viven en permanentes disputas fundamentadas en su dominación son el origen del poder que legitima los procesos de la democracia contemporánea.

2. CONTEXTUALIZACIÓN COLOMBIANA

Dentro del contexto colombiano la descentralización fue encaminada como una táctica que tiene como fin incrementar la legitimidad del Estado y su gobernabilidad de acuerdo con los valores de la democracia participativa, por esto Maldonado (2010) hace una descripción sucinta de cuáles serían los objetivos en términos políticos y civiles del modelo descentralizado en Colombia expuesto a continuación:

- Fortalecer la democracia local.
- Capacidad de elegir gobernantes.
- Aumentar la responsabilidad con los electores.
- Promoción de alternativas políticas.

- Incrementar la participación ciudadana.
- Garantizar la presencia estatal en el territorio.

En cuanto a los términos sociales, económicos y culturales este mismo autor plantea que los esfuerzos del Estado se direccionaron hacia:

- Cobertura y calidad de los servicios
- Educación
- Salud
- Agua potable y saneamiento básico
- Cultura
- Recreación y deporte
- Infraestructura.

Como último objetivo se propuso resolver la problemática de pequeños municipios que se encontraban atrasados por sus pocas posibilidades de enfrentar su desarrollo de forma autónoma lo que desencadena el empobrecimiento de sus pobladores.

2.1. Unidad nacional y autonomía territorial

Desde que se establece el Estado nacional colombiano, se ha tratado igualmente de establecer un direccionamiento en la temática de autonomía y unidad de los territorios, y como hemos evidenciado este direccionamiento ha sido un tema recurrente a lo largo de la historia política y administrativa del país, convirtiéndose en una dinámica generadora de conflictos que han formado las relaciones sociales al interior del país que se vuelve un escenario de confrontación de discursos que bordean la temática del modelo de Estado conveniente para el país.

Entre los principales motivos que llevaron a la redacción de la Constitución Política de Colombia, está la búsqueda de una mediación entre el territorio y el Estado, debido a que este último consideraba desde su lógica orientada al centralismo, que la autonomía regional no era apropiada, por lo que la atacó fuertemente desde el desarrollo del marco legal donde limitó su autonomía a través de un Estado principalmente centralista, el ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, se encargarían de regular todos y cada uno de los aspectos de la vida regional y local (Soto, 2010).

El anterior desplazamiento de las competencias de las entidades territoriales a través de un marco jurídico marcadamente homogeneizante y centralista, dejó expuestas las raíces de la autonomía regional poniendo en entredicho los canales de participación que alienaban la democracia social con el freno de la autodeterminación frente a sus necesidades y soluciones para los problemas locales.

Esta realidad no sufrió mayores cambios pese a las reformas importantes realizadas dentro del marco de la Constitución Política, las cuales establecieron una relación de agentes delegados a las entidades regionales frente al gobierno central en lo que respecta a la ejecución de políticas planteadas desde este; circunstancia que ponía en juego a la autonomía regional al limitársele los recursos a estas entidades territoriales (Soto, 2010) volviéndolas simples intermediarios de los recursos que ya fueron determinados a nivel central.

En este orden de ideas, vemos que el Estado y sus formas democráticas de acceder a los bienes políticos queda encarcelado en una especie de paradoja entre el Estado quien como poder central formula y determina las políticas a lo largo de todo el territorio, y de forma absurda los distintos departamentos y municipios que tienen gobernantes escogidos por voto popular con poca o nula participación en este proceso, evidencian cómo el papel del gobierno central se ve fortalecido en una pauperización sistemática de la autonomía regional.

Esta contradicción se ve reflejada en el intento de una descentralización que realmente reivindica las bases del centralismo, ignorando las realidades de cada territorio, imponiendo un marco jurídico y una estructura social que dificulta la autonomía regional, manteniendo una óptica homogeneizante, entre otras estrategias (Soto, 2010). Desde esta construcción de Estado se ejecuta el poder en nombre de los demás territorios en aras de una buena administración, ignorando cualquier competencia y autonomía de las entidades territoriales.

La incapacidad de las entidades territoriales asumida por el centro de poder no solo desconoce las capacidades de manejo y autonomía de los recursos, sino que va más allá al ignorar el enfoque descentralizador de la Constitución Política del país, al olvidar definir quién y de qué forma se debe asumir el poder de decisión (desde la dimensión de la administración de recursos).

Ospina (2001) señala que este modelo tomador de decisiones y otorgador de los

recursos que considera apropiados para que sean asumidos de acuerdo a los preceptos del centro de poder, es un préstamo –copia– del derecho administrativo francés que convierte la autonomía regional en un ente administrador de recursos a partir de juicios preestablecidos.

Este modelo francés mantiene el poder bajo la tutela del gobierno central que vigila y direcciona a las demás entidades, lo que va en contra de los verdaderos principios de la descentralización en los que se debe avanzar por la autonomía política de las regiones que deben girar en torno a su propia conservación, dando espacio a las comunidades para que generen un proceso de empoderamiento sobre sus territorios, abriendo canales de participación que los haga sujetos activos de las políticas que los involucran.

Pero como ya hemos hecho mención, no se pueden ignorar los aportes importantes realizados dentro de este marco, como el Acto Legislativo 01 de 1986, génesis de la elección popular de alcaldes en 1986, marcando un hito histórico en lo que a descentralización en el país se refiere, ya que la autonomía otorgada a los municipios acaba con la problemática clientelista facilitando un escenario que beneficia el desarrollo territorial (Buitrago, 1999). Este tipo de decisiones es lo que posibilitó el avance en la identificación de competencias, mejora de procesos participativos, mejora de estructuras burocráticas antiguas y mejoramiento en el proceso de la planeación, este último gracias a la ampliación del periodo de gobierno de los alcaldes lo que permitió el desarrollo de una proyección más lejana (DPN, 2007).

En relación con lo anterior, se hace necesario entender que el panorama nacional dibujado en lo que refiere a los procesos centralista y federalista corresponde a periodos y tendencias mundiales específicas que están unidas a un momento histórico en particular; por lo tanto, atribuirle estas decisiones políticas administrativas únicamente a intereses particulares de los gobiernos es un error que ignora que estos mantienen imbricaciones con los flujos mundiales que proponen tendencias ubicadas en un periodo histórico en específico.

Siguiendo esta misma idea, se debe recordar que el contexto mundial en el cual se promulgó la Constitución Política de Colombia fue uno donde el modelo neoliberal se anunciaba como receta clave para las nuevas formas de pensar el territorio, revitalizando este modelo que tuvo un auge importante durante los años ochenta; pero como más adelante lo señalaría Ospina (2001), lo que pudo ser un cambio hacia un modelo determinante se convirtió, dentro del plano del ordenamiento territorial, en una confusión entre el mandato constitucional y la descentralización que preveía esta tendencia.

Entonces todas las determinaciones político-administrativas que se generaron a partir de la tendencia global de la descentralización, que a su vez era guiada a través del modelo neoliberal, estimó que el mejor sinónimo de descentralización era la reducción del Estado a su más mínima expresión, de esta manera los procesos caen en manos de la decisión del comportamiento humano que se desenvuelve dentro de las dinámicas del mercado que funciona como ente regulador de la oferta y

la demanda de necesidades de la ciudadanía, de la misma forma que los mercados regulan cualquier precio.

Pero a la hora de la implantación del modelo se ignora un factor importante que era una realidad dentro del contexto colombiano, donde los ciudadanos no participan del mercado de decisiones políticas en igualdad de condiciones que otros agentes, por lo que no se cumple el requerimiento de la competencia perfecta. Esta problemática que se presentaría a lo largo de todo el territorio latinoamericano donde el modelo neoliberal comenzaba a ser implementado, ocasionaría un aumento de forma significativa de la desigualdad y todo tipo de confusiones en el plano del desarrollo humano.

La formulación de la descentralización del país desde su Carta Magna demuestra un esfuerzo por la creación de un ambiente favorable, como lo mencionan Maldonado, (2001), respecto al diseño de la descentralización política creando un marco institucional favorable para la democracia participativa, sin embargo el marco jurídico confunde al punto de que en estas determinaciones quedan prácticamente inaplicables restringiendo el acceso a la población en el proceso de decisión.

Entonces desde las bases establecidas por la Constitución Política de Colombia se puede ver la iniciativa y la energía puesta en crear un escenario positivo, pero como lo exponen autores como Maldonado, (2004), el diseño del modelo de la descentralización aunque propagó un marco institucional que beneficiaba a la democracia participativa, estas

determinaciones quedan inaplicables debido a distintas confusiones en el marco jurídico llevando a limitar el acceso de la población al proceso de decisión.

Estas problemáticas que surgen desde la dimensión jurídica han sido uno de los puntos que ha impedido el establecimiento de la institucionalidad y que no se haya logrado reflejar un proceso de apropiación ciudadana, hechos que se hacen notorios a través de dinámicas como el sufragio que registra una baja participación.

El contexto de la apropiación de las comunidades frente a su propio desarrollo y determinación política ha sido escaso, desaprovechando los mecanismos de participación existentes y llevando a los que sí funcionan a obtener escasos resultados, factores que conllevan a la pérdida de legitimidad en el proceso político, explicando el menoscabo de credibilidad de la estructura institucional.

Todo este contexto hasta ahora planteado se fundamenta en el desaprovechamiento de los mecanismos de participación existentes, por parte de una comunidad apática con bajos índices de apropiación respecto a su mismo desarrollo y determinaciones políticas, lo que desemboca en una pérdida de legitimidad en los procesos políticos, lo cual no debe ser atribuido a una única variable es decir a la debilidad institucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- Caicedo, J. M. (2003). *Ley orgánica de ordenamiento territorial*. Tomado de www.sogeocol.edu.co/documentos/3lale.pdf
- Castro, J. (1984). *La democracia local: Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Chávez, A. R. (2003). La ley orgánica de ordenamiento territorial en la Constitución de 1991. Elementos para su comparación con el derecho español. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 5(1), 335-352. Tomado de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/733/73350111.pdf>
- Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Maldonado, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia Avances y resultados de la descentralización política en Colombia. *Archivos de Economía-DNP-Dirección de Desarrollo Territorial*, 163. Tomado de http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/163.PDF
- Maldonado, A. (2004). Los municipios de la “Otra Colombia” en la política de descentralización. Balance de la situación y propuestas. *Ópera*, 4(4), 231-278. Tomado de <http://foros.uexternado.edu.co/economicoinstitucional/index.php/opera/article/view/1235/1174>
- Nader Orfale, R. F. (2008). “El principio de la participación ciudadana como fundamento del régimen de la democracia liberal”. *Revista Gaceta Jurídica. Udes*, (1), Bucaramanga.
- Ospina, J. M. (2001). El reordenamiento territorial como un proceso de construcción de sociedad y ciudadanía. *Ópera*, 85-98. Tomado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:El+reordenamiento+territorial+como+un+proceso+de+construcción+de+sociedad+y+de+ciudadanía#0>

- Pantoja, F. Z. (1995). El contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia. *Revista Nómadas*. Tomado de http://www.institutodeestudiosurbanos.com/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Zambrano_Fabio/Publicados/Contexto_HistoricoZambrano_Fabio-1995.pdf
- Perea, J., Ardila, B. & Hernández, J. G. (2006). Coloquio sobre la Constitución. Elementos de Juicio. *Revista de Temas Constitucionales*, 3. Tomado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juicio&n=3>
- Restrepo, D. (2015). Neoliberales y empresarios: emergencia de la descentralización en la Bolivia de los 90. *Revista Historica Regional y Local*, 7(14) 320-350.
- Soto Uribe, D. (2010). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Ópera*, 3(3), 133-152. Tomado de <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/opera/article/view/1243/1182>