

# EL MODELO TERRITORIAL COLOMBIANO: CRISIS Y PERSPECTIVAS\*

*Liliana Estupiñán Achury\*\**  
*Universidad Libre. Bogotá, D.C.*

## RESUMEN

El modelo territorial colombiano está sometido a imposiciones y presiones externas e internas, lo que determina su vulnerabilidad y el precario papel que ha jugado en la construcción del Estado y la nacionalidad colombiana.

## ABSTRACT

The Colombian territorial form is subjected to impositions and external and internal pressures, what determines its vulnerability and the precarious paper that it has played in the construction of the State and the Colombian nationality.

## PALABRAS CLAVE

Modelo territorial, crisis de Estado-nación, Estado-región, Estado- centro, entidades territoriales.

## KEY WORDS

Territorial Model, crisis of Nation-State, Regional State, Central State, Territorial Entities.

## INTRODUCCIÓN

A pesar de los contradictorios criterios y conceptos legados por el Constituyente de 1991 en materia de modelo territorial, los avances o retrocesos dados en los últimos años en Colombia poco o nada obedecen al desarrollo del espíritu difuso

---

Fecha de recepción del artículo: 15 de agosto de 2006.

Fecha de aceptación del artículo: 16 de septiembre de 2006.

\* Ponencia presentada en el *III SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN. ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO*. Organizado por el Grupo Estado, Derecho y Territorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre (Categoría A- Colciencias), la Universidad de Cádiz y la Junta de Andalucía. La ponencia se elabora en ejecución del proyecto de investigación: ¿Hacia dónde se debe orientar la organización del modelo territorial en Colombia?-Proyecto AII 4/04, subvencionado por la Junta de Andalucía (España).

\*\* Abogada y Magíster en Derecho Procesal Universidad Libre. Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Doctorante en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas Universidad Externado de Colombia. Docente universitaria Universidad Libre.

de la Asamblea Nacional Constituyente. Las políticas adoptadas en la década de los noventa y lo que va corrido del siglo XXI no dan cuenta de los debates altruistas, políticos o sociales propiciados sobre el tema y la necesidad que vieron los constituyentes de consolidar el elemento territorial en la estructura y forma del Estado colombiano.

Por el contrario, los desarrollos legislativos se han dado bajo el marco de la crisis del Estado-nación, la reestructuración del Estado, la reducción del Estado-centro, y la sobrecarga de competencias sin recursos a las entidades territoriales. El modelo territorial no es ajeno a la muerte o transformación de los paradigmas que construyeron el Estado en el contexto de la modernidad, por lo cual se ve avasallado de propuestas, modas, tendencias e imposiciones que lo reajustan permanentemente, muy a pesar de las necesidades que sobre la materia tiene el Estado colombiano.

## 1. PREGUNTA PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es el modelo territorial legado por el Constituyente de 1991 y los factores que han determinado su estancamiento o crisis?

## 2. HIPÓTESIS

La crisis del proyecto de la modernidad: el Estado-nación tiene un impacto negativo en la consolidación del modelo territorial colombiano. Dicha crisis tiene una incidencia nefasta en materia de organización del elemento territo-

rial, en tanto condiciona las políticas públicas hacia la implementación del modelo de desarrollo y la reacomodación de las entidades territoriales en el mismo propósito.

## 3. CONSIDERACIONES O ENFOQUES TEÓRICOS PRELIMINARES PARA ENTENDER LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA

### 3.1 ¿Muerte o transformación de los Estados nacionales?

¿El Estado-nación o el Estado territorial de la modernidad ha sido superado? ¿La transformación del Estado-nación implica virar hacia nuevos modelos políticos, económicos o sociales? ¿La transformación o muerte del Estado-nación implica la transformación de los modelos territoriales? Algunos autores consideran que el Estado-nación ha muerto, otros señalan que el proyecto de la modernidad pervive, subsiste pero transformado, por cuanto han sido superadas las funciones iniciales asignadas y han sido sustituidas las bases que soportaban su existencia social<sup>1</sup>. Ese nuevo Estado ya no es soberano, no controla su pueblo nacional, no es dueño de sus fronteras ni de su territorio, es presa del imperio. ¿Existe o ha muerto? ¿El proyecto ha muerto en tanto han mutado las funciones iniciales y los elementos que lo configuraron?

El proceso de transformación o de muerte es sobrellevado sin muchos

<sup>1</sup> MONCAYO C., VÍCTOR MANUEL. *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004, pp. 15 y 16.

sobresaltos pero con discreción en el contexto europeo e, incluso, por aquellos Estados que lograron su pleno desarrollo y construcción. La reacomodación se da conforme los intereses que la nueva geografía política designa con el nombre de espacios geográficos ganadores y de espacios geográficos destinados al fracaso. “(...) *La relación entre la cuestión territorial y la reforma (o la crisis) del Estado tiene varias facetas. En efecto, a juicio de muchos analistas, el Estado-nación, piedra angular de la organización política del mundo desde la suscripción del Tratado de Wesfalia en 1648 está experimentando una profunda crisis. En esta visión, el poder efectivo del Estado-nación sufre una creciente erosión debido a un doble movimiento: la supranacionalización para proveer marcos regulatorios para la globalización; y la descentralización para responder a las demandas de autonomía de las polis regionales y locales. La acción conjunta de estas tendencias estaría determinando el vaciamiento del Estado-nación, en la medida en que muchas de sus competencias tradicionales están siendo delegadas hacia arriba a las instituciones internacionales y hacia abajo a las instituciones de orden subnacional*”<sup>2</sup>.

A una historia distinta, un proceso de transformación distinto o una muerte distinta. Los “Estados Nacionales” europeos surgen luego de varios siglos de construcción histórica, cultural, sociológica, económica, religiosa, de identificación con clases arraigadas al poder, de revoluciones y de su directa vinculación con un espacio geográfico. Muy a pesar de los paradigmas que rondan el fin del Estado y de las fronteras, los Estados europeos protegen hasta la saciedad varios de los elementos que hoy señalan los nuevos

teóricos del Estado, como superados. Pero ceden parte de aquellos en beneficio de los nuevos retos que impone la política y la economía mundial.

Latinoamérica, otro capítulo de la historia del Estado Nacional, se caracteriza por su inacabado proceso de construcción. Se escuchan voces de abandono del proyecto político de la modernidad y, en su reemplazo, se proponen diversas fórmulas con miras a terminar algo que en la práctica nunca se ha consolidado. Estados comunitarios y Estados-región pretenden ser algunos de los modelos importados para la organización territorial actual de las comunidades nacionales asentadas en los territorios liberados del yugo español, desde comienzos del siglo XIX.

Las voces de desaliento se fundan en considerar al Estado Nacional como un proyecto ajeno a las realidades políticas, filosóficas y sociales de los latinoamericanos; sus desertores o contradictores consideran que dicho modelo eurocentrista poco o nada tiene que ver con la realidad de las comunidades deprimidas ubicadas en América. El hijo de la modernidad no se ha consolidado y ya está sometido a los procesos de transformación o muerte, fenómenos determinados por las fuerzas económicas que en silencio mutan el poder, el territorio y el componente nacional. La nueva fase del sistema económico internacional impone nuevas reglas del juego.

América Latina aborta el Estado sin nación, el *Leviatán* latinoamericano se caracteriza por la difícil conjunción de

<sup>2</sup> MONCAYO JIMÉNEZ, EDGARD. *Las políticas regionales en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 17.

los elementos tradicionales y por el esfuerzo en consolidarlos. El papel del Estado y del modelo necesario dentro de la fase capitalista mundial requiere de una estructura que permita el desarrollo de una soberanía flexible. Territorio, soberanía y poder sucumben ante los nuevos retos del imperio: de la soberanía real, a la soberanía nacional y de aquella a la soberanía imperial. “*El imperio difiere del imperialismo. Este último se edificaba sobre la prolongación o extensión de la soberanía de ciertos Estados nacionales. El Imperio se diferencia porque no tiene como centro un Estado Nacional determinado, aunque algunos tengan o puedan tener un lugar privilegiado en la estructura de la soberanía imperial*”<sup>3</sup>.

Una soberanía subyugada que se ve sometida a transformar los espacios territoriales desde la perspectiva político-administrativa, que impone desde arriba la descentralización como una forma de cargar responsabilidades a las regiones y reducir el papel del Estado-centro. Podemos observar una soberanía “*que poco o nada puede hacer para regular los flujos y para imponer su autoridad frente a los impactos de los factores de producción, se convierte en mero instrumento de regulación para desregulación, para flexibilizar, aquella ha sido golpeada por los organismos tanto nacionales como supranacionales que operan bajo la lógica del imperio y del capital*”<sup>4</sup>. Una soberanía que ve reducidas las posibilidades de intervención entre las relaciones centro-periferia, sustituidas por las relaciones periferia-bloque regional, una soberanía que debe ceder ante los fenómenos de reducción del Estado y por consiguiente privatización, que

reducen al Estado y lo niegan frente a las altruistas funciones sociales de otredad. Políticas macro o imposiciones de la banca mundial que condicionan el gasto social y reducen su alcance con miras a conjurar el vaciamiento y la muerte del Estado social de derecho<sup>5</sup>.

Los Estados modernos se pretenden construir bajo nuevos paradigmas que superen la vieja conjunción e integración entre sus elementos tradicionales: territorio, población, poder y soberanía. Los diccionarios jurídicos conceptualizan dichos elementos desde perspectivas distintas a las tradicionales y bajo enfoques relativistas. La soberanía indivisible, omnipotente y única cede ante los fenómenos de globalización e internacionalización de la economía, las fronteras se reconstruyen bajo modelos de regionalización económica, incluso se habla del fin de las fronteras y de la consolidación de la “aldea global”, la población luego de los fenómenos de migración, desplazamiento y guerra, en los distintos Estados, está siendo objeto de diversos estudios y ha propiciado la transformación del concepto de nacionalidad.

El punto de partida de la muerte del Estado-nación o de su transformación, puede ubicarse a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la URSS en 1991, además de la aparición de nuevos actores en la escena, con igual o superior capacidad que aquel, que sin dudas, han transformado el rol que ocupaba el Estado, tanto en el ámbito interno como en el ámbito externo. “*El Estado-nación ha venido sufriendo*

<sup>3</sup> MONGAYO C., VÍCTOR MANUEL. Op. cit., p. 126.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 126.

El modelo territorial colombiano: Crisis y perspectivas

*impactos importantes, de actores supra-estatales, sub-estatales y también transnacionales, despojándolo de atributos u obligándolo a compartirlo con el resto de los actores mencionados (...) La soberanía ha sido erosionada desde ‘arriba’ –actores supra estatales–, desde ‘adentro’ –actores sub-estatales y sociales–, y también desde el costado, ‘actores transnacionales’ (...)*<sup>6</sup>.

### 3.2 ¿Estado-nación o Estado-región?

*“Saltar directamente de la reestructuración económica al ascenso de las regiones y al fin del Estado-nación es una forma de determinismo económico funcional que nos da una impresión equivocada de lo que está pasando. El ascenso de las economías regionales no implica el fin del Estado-nación, puesto que éste no se originó por razones económicas o funcionales.*

*“...El Estado-nación continúa cumpliendo una variedad de papeles vitales en seguridad, ciudadanía, redistribución y formación de identidad y por lo tanto hay fuerzas muy poderosas –en la política, la burocracia, el estamento militar, los negocios y la sociedad civil – interesadas en mantener su vigencia”.*

MICHAEL KEATING<sup>7</sup>

El Estado-región se constituye en la moda y el reemplazo del viejo Estado Nacional. Las unidades administrativas y político-administrativas se reacomodan conforme los nuevos requerimientos del mercado. Se transforman los conceptos tradicionales de entidad territorial o de unidades político-administrativas, y en su reemplazo se proponen términos como “Distritos industriales”, “clusters”, “tecnópolis”, “ciudades globales”, “Estados región”, “regiones que ganan y regiones que pierden”<sup>8</sup>.

Los ideólogos de la nueva tendencia mundial se empeñan en adecuar el Estado y su modelo territorial conforme el fin del paradigma y la decadencia del Estado-nación. Para aquellos, dicho proyecto está siendo reemplazado por los Estados-región, en tanto dicha forma se adecúa de forma favorable a las regiones y resulta más funcional a los nuevos circuitos de la economía mundial. Señala EDGARD MONCAYO que las nuevas tendencias acusan al Estado-centro de limitador de los procesos de negociación directa con los espacios regionales, se argumenta que dicha declinación se origina en su creciente incapacidad para impulsar el crecimiento, el bienestar social, la distribución de la riqueza, y en su impotencia para controlar los tipos de cambio y proteger sus mercados de capitales. “(...) los Estados región (region status) suelen ser lo suficientemente pequeños para que sus ciudadanos compartan los mismos intereses

<sup>6</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, L. *Tendencias del orden mundial: el futuro del Estado Nación*, <http://www.geocities.com/luisdallanegra/futestna.htm>

<sup>7</sup> MICHAEL KEATING. *Governing Cities and Regions Territorial Restructuring in a Global Age*, *Global City-regions Conference*, Los Angeles, 21 al 23 de octubre de 1999, 1999, p. 3, citado por MONCAYO JIMÉNEZ, EDGARD. Ob. cit., p. 20.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 16.

*como consumidores (no más de 20 millones de habitantes), pero han de tener el tamaño mínimo crítico (no menos de 5 millones de habitantes) para sostener las infraestructuras de transporte y de comunicaciones y justificar las economías de servicios profesionales necesarias para participar en la economía global. Bajo esta forma de Estado los gobiernos regionales adquieren la calidad de socios, facilitadores o árbitros de consorcios públicos-privados”<sup>9</sup>.*

### 3.3 ¿Colombia un estado premoderno? ¿Minoría de edad para Colombia?

ROBERT COOPER divide la historia de los Estados en Estados premodernos, es decir, aquellos que en su concepto cumplen de forma deficiente el principio weberiano de monopolización del uso de la fuerza por lo que, en su concepto, se convierten en Estados caóticos. Estados modernos que mantienen los principios de soberanía y no injerencia así como el monopolio de la fuerza, y Estados Postmodernos, en donde ubica a la mayoría de los Estados europeos, que se caracterizan por ejercer la soberanía de manera flexible. Agrega que dichos Estados “*se encuadran en organizaciones que regulan la injerencia de unos en los asuntos internos de otros, han renunciado a usar la fuerza entre ellos y buscan la seguridad a través de la mutua vulnerabilidad y de códigos de conducta acordados*”<sup>10</sup>.

Dicha clasificación podría alterarse con los últimos acontecimientos dados en Europa en detrimento de la construcción de la Unión Europea,

ante la negativa de Francia y Holanda de suscribir el proyecto de Constitución, y el impacto del llamado terrorismo dentro de la reivindicación de las teorías de seguridad nacional y soberanía, lo cual constituye un retroceso del carácter flexible señalado para los Estados postmodernos.

Bajo esta perspectiva teórica algunos Estados latinoamericanos estarían dentro de la categoría de modernos, como Brasil, México y Cuba, y la gran mayoría en la categoría de premodernos como Colombia, Chile, Perú y Argentina, entre otros.

Además de premodernos, dichos Estados en proceso de construcción, como es el caso de la mayoría de los Estados latinoamericanos, se encuentran a su vez bajo el impacto y los nuevos retos que impone la globalización, la internacionalización de la economía y el modelo de desarrollo económico imperante en el ámbito mundial. Ello implica la transformación de los discursos jurídicos y políticos que deben orientar las políticas públicas para enfrentar con éxito o fracaso dichos procesos.

Colombia, Estado-Nacional fundado a partir del año 1810, constituye un claro ejemplo de Estado premoderno o de un esfuerzo inacabado en materia de consolidación política, gobernabilidad, dominación, legalidad, legitimidad, control territorial y de construcción de nacionalidad. Las voces que pretenden abandonar el proyecto de construcción del Estado

<sup>9</sup> KENICH OMAHE. *El fin del Estado-nación*. Santiago: Edit. Andrés Bello, 1997, p. 127, citado por MONCAYO JIMÉNEZ, EDGARD. Ob. cit., p. 20.

<sup>10</sup> COOPER, ROBERT. “The Post-Modern State and the World Order, 1996”, citado en DALLANEGRA PEDRAZA, L. *Tendencias del orden mundial: el futuro del Estado Nación*. Op. cit.

Nacional colombiano aparecen sin cesar en los espacios académicos, científicos y políticos. Ante dicho fracaso se pretende dar el paso a una nueva forma de organización política. ¿Cuál sería la fórmula mágica?

A pesar de ello persisten tendencias en torno a la idea de consolidación de dicho proyecto político. Territorio, poder, nacionalidad y soberanía perviven a pesar de las contrariedades teóricas, políticas y sociales que padece el Estado Nacional colombiano.

Ir hacia el Estado-región, abandonar el proyecto político del Estado Nacional en Colombia podría ser ir hacia la destrucción. Colombia se caracterizó por fundar el Estado sin el desarrollo de su nacionalidad. El proyecto aún se está consolidando, por lo que una unidad orientada con el máximo de descentralización bien podría ser la base perfecta para hacer tránsito en el futuro hacia otras formas de Estado más flexibles y desregularizadas. A ello se une, como anota MASSIRIS CABEZAS, que la descentralización en Latinoamérica está directamente relacionada con el modelo económico de desarrollo, por lo que un discurso puramente jurídico podría quedar en el acomodamiento de normas a dicho modelo o en la implementación de fórmulas manipuladas por hilos invisibles<sup>11</sup>.

Colombia ha cambiado de forma de Estado de acuerdo con las imposiciones internacionales, las modas o las luchas gamonales o regionales internas y el designio de las élites

vinculadas de manera permanente al poder a lo largo de la era republicana. Si bien es cierto que la globalización es una realidad contundente difícil de esquivar, lo coherente sería adaptar las estructuras territoriales y los procesos de descentralización en protección de los intereses nacionales.

Cualquiera que sea el nivel intermedio de la organización territorial, ya sea departamento o región, el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía en cumplimiento de los fines sociales del Estado deben ocupar un papel decisivo dentro del concierto económico y político internacional, de forma que contribuyan a superar la distancia existente entre regiones ganadoras y perdedoras.

Los países latinoamericanos requieren de una política territorial interna y regional concertada, discutida y desarrollada en beneficio de sus Estado nacionales. “*En ausencia de dicha política lo primero que ocurrirá es que el territorio nacional asumirá un orden dictado estrictamente por la lógica del capital en su proceso de penetración y expansión mundial, porque a juicio de BOISSIER el capital no actúa con criterios territoriales sino de rentabilidad. No por ello, sin embargo, se dejará de producir un ordenamiento territorial que plantea la cuestión de su coherencia con los intereses superiores de la sociedad*”<sup>12</sup>.

Diversas fórmulas e incluso combinación de modelos han sido instauradas desde el siglo XIX hasta la fecha, si bien han existido constantes constitucionales en la historia de Colombia en

<sup>11</sup> MASSIRIS CABEZAS, ANGEL. “Ordenación del territorio en América Latina”, en *Revista Diálogos de Saberes*, N° 16, junio-octubre de 2002, pp. 107 y ss.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 113.

relación a los elementos del Estado: **la unidad** ha sido el paradigma bajo el cual se ha consolidado buena parte de la era republicana, el presidencialismo constituye el sistema de gobierno por excelencia desarrollado durante casi doscientos años y la nacionalidad proyecto en desarrollo, igualmente inconcluso, que reúne en un solo sistema negritudes, indígenas y mestizos.

El gran reto del Estado colombiano está cifrado en fortalecer la unidad bajo el desarrollo paulatino, pero certero, de los procesos de descentralización, autonomía y la consolidación de las entidades territoriales. Ello puede contribuir, en parte, a la construcción del débil Estado Nacional.

#### 4. ¿CUÁL FUE EL MODELO TERRITORIAL ADOPTADO POR EL CONSTITUYENTE DE 1991?

El modelo unitario sobrevive en el texto constitucional de 1991, adicionado por una serie de principios y artículos que igualmente quedaron inmersos dentro de la Carta Política, que sin duda denotan el coqueteo y

grado de tolerancia entre las distintas tendencias dadas al interior de la Asamblea Nacional Constituyente. Defensores de la unidad<sup>13</sup>, defensores de suprimir el departamento y construir regiones para operar bajo el modelo unitario<sup>14</sup>, **defensores del modelo autonómico o regional en Colombia**<sup>15</sup> y defensores del Modelo Federal<sup>16</sup> que señalan como culpable de los males del Estado colombiano al centralismo político y lo endilgan de ser “*la más grave equivocación que ha tenido Colombia en cerca de doscientos años de vida como nación, como Estado, administración que ha tenido una consecuencia directa en el repliegue de la institucionalidad colombiana hacia las ciudades y en el abandono de la presencia del Estado en la ruralidad colombiana*”<sup>17</sup>.

FALS BORDA, defensor acérrimo del modelo federal y de la implementación de la región como nivel intermedio de gobierno, señala: “*si alguna cosa he aprendido es que no vale la pena distinguir entre unos y otros, que nos embarcamos en una discusión simplemente nominalista, que lo que nos interesa es el espacio ocupado por nuestra gente, que lo hacen productivo, donde se trabaja, se produce, se crea y que ese espacio puede denominarse departamento, puede denominarse región, puede denominarse municipio*”<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> JAIME VIDAL PERDOMO, JUAN CAMILO RESTREPO, JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER, GUSTAVO ZAFRA ROLDÁN, JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA, EDGAR MONCAYO JIMÉNEZ, AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, BERNARDO GAITÁN MAHECHA.

<sup>14</sup> MENDOZA MORALES, ALBERTO. Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia. Ver: “Ordenamiento Territorial en Colombia”, en: *AA.VV. Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, 2004, pp. 105-113.

<sup>15</sup> TRUJILLO MUÑOZ, AUGUSTO. Ver: “Autonomía y Territorio”, en: *AA.VV. Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, 2004, pp. 117-131.

<sup>16</sup> Entre otros, el Profesor ORLANDO FALS BORDA, el sociólogo MIGUEL BORJA y el político RODRIGO RIVERA.

<sup>17</sup> RIVERA, RODRIGO. “Centralismo y federalismo en Colombia”, en: *AA.VV. Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, 2004, p. 179.

<sup>18</sup> *Gaceta del Congreso*, N° 704, 31 de diciembre de 2003, p. 10.



El texto constitucional ratifica el modelo de Estado impuesto desde la Constitución Política de 1886, pero se plantea la unidad bajo el desarrollo de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, descentralización que implica todo proceso de traslado de asuntos de la capital del Estado a entidades seccionales o locales, cualquiera que sea su índole, dando como resultado la descentralización fiscal, económica o industrial, y el traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales, o la facultad que se atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.

La palabra autonomía dentro del modelo unitario prescrito para Colombia tiene un alcance limitado, en comparación con la acepción que este término posee tanto en los Estados autonómicos o regionales como en los Estados federales. Autonomía en Colombia no implica autarquía, ni autogobierno, ni potestades políticas o legislativas. La Corte Constitucional ha precisado su significado y el mínimo constitucionalmente garantizado, tomando como referente los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, así como las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 CP, que establecen los listados de competencias que corresponden a las asambleas departamentales, los concejos y los alcaldes, respectivamente: “*mientras la*

*descentralización, que es una manera de administrar, busca mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial o funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario*”<sup>19</sup>.

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 colombiano presenta los siguientes elementos estructurales que lo distinguen de los demás modelos territoriales: generalidad y uniformidad de régimen territorial prohibiendo, en principio, toda clase de privilegios y reconocimiento de las diferencias, origen electoral de las autoridades territoriales –descentralización política–, elemento relacionado con la connotación democrática, lo cual se refleja en la elección popular directa de alcaldes, gobernadores y juntas administradoras locales, de la misma forma los concejos municipales y las asambleas departamentales; sobre dicha característica existen críticas sobre el margen de acción y autonomía de estas autoridades y para el caso de los gobernadores su carácter de agente del gobierno central; otra característica está relacionada con el

<sup>19</sup> Ver “Sistematización jurisprudencial sobre la materia”, en GIRÓN REGUERA, EMILIA y ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial”, en: *Revista Diálogos de Saberes* No 22 (enero-junio de 2005). Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2005, pp. 57-81.

dualismo entre funciones municipales propias y funciones municipales delegadas y el departamento como nivel intermedio. Es importante agregar que las asambleas y los concejos son meras corporaciones administrativas, es decir, no tienen potestad legislativa<sup>20</sup>.

#### 4.1 ¿Cómo quedó configurada la organización político-administrativa?

Colombia divide su territorio desde la perspectiva político-administrativa en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, además permite la futura configuración de regiones y provincias (art. 286. CP). Desde la Constitución de 1886 se admite que fuera de la división general del territorio existan otras que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, orientación ratificada en el artículo 285 de la Constitución de 1991, que son consideradas por la doctrina como divisiones meramente administrativas y de planificación.

Las entidades territoriales señaladas por el artículo 286 CP gozan de la capacidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. Según la Corte Constitucional dicho reconocimiento se traduce en autonomía política, es decir, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor); autonomía administrativa, es decir, la

facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.

#### 4.2 El Departamento como nivel intermedio de gobierno

El Departamento constituye en la actualidad, ante la ausencia de regiones y provincias, el nivel intermedio de gobierno. Los viejos Estados federales, desligados de las vastas competencias atribuidas durante la época federal, constituyen parte de los actuales departamentos. Ello quiere decir que la figura departamental en Colombia, muy a pesar de sus detractores, tiene desde el punto de vista histórico, sociológico y político una trascendencia importante en la organización política y administrativa del territorio colombiano. Las provincias fueron cediendo paso a la construcción de los viejos Estados federales y éstos, a su vez, se convirtieron en los Departamentos del modelo unitario implementado con la Constitución Política de 1886.

La figura departamental desde la expedición de la Constitución de 1886 hasta la primera década de vigencia de la Constitución de 1991 fue esquivo, objeto de violación y a su vez objeto de desconocimiento tanto del Estado central como por el nivel local: los municipios. Tal como lo se-

<sup>20</sup> MORELLI RICO, SANDRA. *La autonomía en Colombia*. Colección Temas de Derecho Público, No 43. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.

ñala AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, el Constituyente de 1991 “*desabució al departamento y desistió de convertirlo en institución moderna, que le permitiera emular con el impetuoso municipio de nuestro tiempo. La Carta de 1991 creó la falsa impresión de que la desaparición de los departamentos está próxima, y que en un futuro no lejano serán reemplazados por regiones y provincias. Así las cosas, ¿para qué desperdiciar esfuerzos en la transformación de lo que pronto dejará de existir?*”<sup>21</sup>.

Como nivel intermedio de gobierno, es una entidad desconocida en varias oportunidades por las autoridades locales, quienes acuden a las instancias nacionales de forma directa. Varios alcaldes tramitan asuntos de educación, salud y medio ambiente ante los Ministerios correspondientes, el Congreso de la República o las entidades descentralizadas del orden nacional que a su vez compiten con las oficinas encargadas de dichos asuntos en el ámbito departamental. Colisión de competencias entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, desconocimiento permanente de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Desde hace cinco años, ante la imposibilidad inmediata de construcción de la región en Colombia como unidad político-administrativa y luego de los fallidos intentos de expedición de la

LOOT, tanto políticos, académicos como juristas vuelcan su mirada nuevamente sobre lo que sin duda estaba muerto en materia de administración territorial: el departamento. En la actualidad se observa un nivel intermedio de gobierno cargado de competencias y responsabilidades, apenas renaciendo y sobrellevando funciones antes asignada a la Nación.

La Constitución de 1991 ofreció algunas herramientas que pueden dar lugar a su resurgimiento. El artículo 298 de la Constitución señala que el departamento tiene autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, papel que corresponde con el nivel intermedio de gobierno que ejerce dentro de la organización político-administrativa del Estado colombiano. En este sentido, el departamento está destinado a ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios asignados.

Para efectos de determinar el ámbito competencial del nivel intermedio de gobierno y el caos legislativo que ronda dicho tema, es necesario observar las variadas normas que lo determinan<sup>22</sup>. ÁLVARO CRUZ, gobernador

<sup>21</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, A. “Del Departamento del siglo XIX al del siglo XXI”, en *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 210.

<sup>22</sup> En el sector de la educación, lo dispuesto por las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 que otorgó un sinnúmero de responsabilidades en materia del servicio público de educación y salud principalmente; en materia de salud, lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y lo preceptuado en la Ley 715 de 2001; en materia de **recreación y deporte**, se deben estudiar tanto la Ley 181 de 1995 como la Ley 715 de 2001, en donde se determina el papel que debe realizar el departamento como instancia intermedia entre la Nación y el municipio; en lo que **se refiere a la cultura**, han de consultarse las Leyes 715 de 2001 y 397 de 1997, que

saliente del Departamento de Cundinamarca, señala que los niveles intermedios de gobierno están dispuestos a recibir y negociar con el Estado central la asunción de competencias, pero que aquellas, tal como lo dispone el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, deben estar garantizadas con recursos. Señala el ex Gobernador que es necesario revisar *“cómo es el proceso de las transferencias de recursos para recibir competencias, porque tenemos desafortunadamente ejemplos que lamentar, cuando a las Entidades Territoriales se les entregó la malla vial secundaria y terciaria que tenía antes Caminos Vecinales, se le informó que se iban a entregar unos recursos recuerdo, cuatro millones de pesos kilómetro año, para el mantenimiento de la malla vial. Se giró durante un año y nunca más se volvieron a girar recursos para poder atender la malla vial secundaria y terciaria que se recibió del Congreso Nacional y hoy podemos ver en todos los departamentos que esa malla secundaria y terciaria está en lamentables condiciones, precisamente porque inclusive las Entidades Territoriales no tienen recursos orientados para ello”*<sup>23</sup>.

Con el departamento ocurre el mismo proceso acelerado de descentralización atribuido a los Municipios, proceso vinculado con el ajuste fiscal y las políticas de reducción del Estado central. Se trata de una sobrecarga

competencial a las entidades territoriales y precarias condiciones económicas para afrontarlo. CARLOS MORENO, en un estudio realizado sobre finanzas municipales y ajuste fiscal, indica que el proceso descentralizador en Colombia, más que un fenómeno de democracia y fortalecimiento de la autonomía territorial, es un proceso de ajuste al que poco le interesa el cumplimiento de los principios sociales y democráticos anotados en la Constitución Política de 1991. *“Es por ello que, en la mayor parte de la normatividad supuestamente descentralista, la Ley 617 contiene características típicamente fiscalistas, o sea, se dirige a enfrentar problemas evidentes de las finanzas públicas del país, sin consideración alguna por los efectos que las medidas adoptadas puedan tener sobre el funcionamiento de las entidades territoriales y las posibilidades reales de satisfacer las demandas y derechos sociales, económicos y políticos que poseen los ciudadanos”*<sup>24</sup>.

#### 4.3 La región: ¿un departamento de mayor tamaño?<sup>25</sup>

Por mimetismo, algunos Estados Unitarios han incorporado en sus Constituciones la región y el reconocimiento del principio de autonomía, pero con

Cont. nota 22

definen la estructura encargada de su prestación y las fuentes financieras dirigidas a su sostenimiento, así como las reglas para elaborar el Plan de Cultura en los distintos niveles del gobierno; las Leyes 01 de 1991, 105 de 1993, 336 de 1996 y 715 de 2001 determinan competencias **en materia de infraestructura y transporte**; en materia de **medio ambiente aparecen competencias** en las Leyes 70 de 1993, 141 de 1994, 715 de 2001 y 99 de 1993; igualmente la Ley 142 de 1994 que trata sobre los asuntos de **servicios públicos domiciliarios, etc., etc.** A todo lo anterior se agrega de forma especial la Ley 617 de 2000, por la cual se reformó parcialmente la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1421 de 1993, norma que estableció directrices tendientes a fortalecer la descentralización y racionalización del Gasto Público Nacional.

<sup>23</sup> CRUZ, A. *Gaceta del Congreso: Senado y Cámara*, N° 704, Año XII, 31 de diciembre de 2003.

<sup>24</sup> MORENO, C. *Finanzas municipales y ajuste fiscal*, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2001, p. 51.

<sup>25</sup> Ver: ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA y GIRÓN REGUERA, EMILIA. “¿Un Estado regional para Colombia?”, en: *Revista Diálogos de Saberes*, No 20. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004, pp. 11-33.

connotaciones inciertas y vagas, como es el caso de Colombia. Por ello sería equivocado declarar a Colombia como un Estado Regional por la simple mención de la palabra región dentro de la lista de entidades territoriales relacionadas en el artículo 286 de la Constitución Política<sup>26</sup>. Igualmente sería erróneo hablar de un Estado Regional por la inclusión del principio autonómico, que en el contexto colombiano apunta a los siguientes derechos de las unidades políticas administrativas: “*Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (artículo 287 de la CP)*”.

La región en Colombia, desde el punto de vista político-administrativo, es un suspiro que le arrebataron los federalistas o regionalistas a la Constitución centralista de 1991<sup>27</sup>, o al intento de reproducir las comunidades autónomas españolas o las regiones italianas. En cualquier caso, como suspiro federal o regional, la región es un proyecto por construir y, por tanto, una concesión política otorgada por los centralistas, pendiente de una futura implementación en beneficio inmediato de la figura territorial departamental, que se alza como el nivel subcentral de gobierno básico, si bien también menguada y abandonada desde la Constitución Política de 1886<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Dispone dicho artículo que: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones o provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

<sup>27</sup> Así “durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, los constituyentes oriundos de la Costa conformaron un bloque unido en torno a la propuesta de incluir en la Carta la figura de la región como entidad territorial. Varios encuentros se llevaron a cabo para darle forma a dicha proposición y se emitieron diversas declaraciones en las que se hacía énfasis en la necesidad de garantizarle un mayor grado de autonomía a las regiones. Al final se consagró en el artículo 307 en la Constitución, que contemplaba la posibilidad de que dos o más departamentos se convirtieran en una región territorial. Desde la promulgación de la nueva Carta Política, la Costa se ha fijado como reto y como objetivo la creación de la Región Caribe. Esta aspiración no será fácil de materializar no sólo por los requisitos legales que fijó la Constitución y que hasta ahora no han tenido su respectivo desarrollo en el Congreso, sino porque en medio de los anhelos colectivos y del avance de la integración regional, aún la sentencia del general Posada Gutiérrez sobre los antagonismos locales sigue teniendo algún grado de vigencia” (BELL LEMUS, GUSTAVO-MEISEL ROCA, ADOLFO. “La Región Caribe: trayectoria de un regionalismo ambiguo”, en Nueva Historia de Colombia, Vol. VIII. Bogotá: Editorial Planeta, 1998, p. 259).

<sup>28</sup> Al respecto el 11 de agosto de 2003 se publicó un documento denominado *Estrategias para el fortalecimiento departamental*, elaborado por el CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social (Departamento Nacional de Planeación) en donde aparecen relacionadas algunas estrategias de fortalecimiento de la figura departamental, así: I. Establecimiento de tipologías de departamentos teniendo en cuenta criterios adicionales e integrales que reflejen de manera global las características de cada uno de ellos y sirvan de referencia para la toma de decisiones en todos los aspectos que tengan que ver con su gestión; II. Delegación de competencias con los correspondientes recursos para su financiación (delegación de competencias y funciones del sector agropecuario y delegación de funciones en relación con grupos étnicos); III. Actualización y modernización del Código de Régimen Departamental; IV. Promoción de iniciativas de asociación entre departamentos, para lo cual la Nación deberá establecer un sistema de incentivos tanto en la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación, como procesos de asistencia y acompañamiento de aquellos departamentos que promuevan esquemas asociativos; V. Fortalecimiento de las oficinas de planeación que puede ser asumida por las secretarías de planeación departamentales, dado su papel articulador de la planeación, ejecución y evaluación de políticas departamentales; VI. Diseño de políticas de fortalecimiento institucional con énfasis en los departamentos;

Tal como está configurada constitucionalmente la región, apenas sería una suma de unidades político-administrativas con las mismas limitaciones dadas a las otras entidades territoriales y con una autonomía precaria conforme a los alcances jurisprudenciales y doctrinales dados al término en Colombia.

El Constituyente de 1991, tras admitir de forma expresa la existencia de cuatro entidades territoriales, departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, de las cuales apenas tres tienen cierta o mediana claridad sobre sus competencias y atribuciones, citó la posibilidad de que tuvieran cabida otras dos entidades más: las regiones y las provincias, pero sin enumerarlas.

Por tanto, el mapa regional colombiano no ha quedado precisado en modo alguno en el texto constitucional, quizás en parte porque las regiones no pueden imponerse ni crearse por decreto, ya que no son meramente la suma, ni la multiplicación, ni la resta de espacios geográficos. Con independencia del enfoque que se adopte, la región debe reunir o contener características diversas que la identifiquen y la hagan única y, por tanto, no puede ser el producto de una distribución artificial y arbitraria<sup>29</sup>.

El art. 306 CP deja a la voluntad de dos o más departamentos la decisión de constituirse en “*regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio*”. Sin embargo, a diferencia de la Constitución española de 1978, el texto constitucional colombiano no ha articulado las reglas de juego para poner en funcionamiento el Estado Regional.

#### 4.4 Algunas consideraciones sobre el municipio en Colombia

*“Suprimir municipios pequeños o mantenerlos en su actual abandono equivale a una claudicación del Estado en relación con sus deberes constitucionales, una entrega definitiva del país a las organizaciones privadas y extralegales de poder, una flagrante violación de los contenidos estatales frente al Estado Social de Derecho, un anticipo del previsible desmembramiento territorial de Colombia y una eventual ‘legitimación’ de intervenciones extranjeras por razones políticas o económicas”<sup>30</sup>.*

Cont. nota 28

VII. Fortalecimiento de los sistemas de información departamental; VIII. Apoyo a los departamentos para el aprovechamiento de los instrumentos de planificación y desarrollo territorial; IX. Institucionalización de Consejos de Ministros ampliados con gobernadores; X. Institucionalización del Programa Mejor Gestión de los departamentos –PMGD– .

<sup>29</sup> Así lo ha puesto de manifiesto MENDOZA MORALES: “Las regiones existen por sí mismas, están ahí, las aporta la naturaleza, tienen su ser propio. El hombre habita regiones, las utiliza, las equipa, las dispone para su uso, las tiene como entorno; son el escenario de su devenir histórico. La realidad muestra, lamentablemente la destrucción social de la región” (“Ordenamiento Territorial en Colombia”, 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. 108).

<sup>30</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. “Objetivos inéditos de la categorización municipal”, en: *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 110.

La Constitución Política de 1991 determinó al Municipio como la entidad territorial fundamental, orientación notoria de la descentralización en Colombia desde la década de los años ochenta. Dicha entidad se ha caracterizado por ser objeto de diversas políticas públicas reflejada, en parte, en una sobrecarga de competencias<sup>31</sup>, incluso sin la infraestructura y los recursos económicos necesarios para desarrollarlas—dicha sobrecarga se ha denominado descentralización—. Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa, le corresponde prestar los servicios que determina la ley, la construcción de obras que demande el progreso local, la ordenación del territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la Constitución y la ley (art. 311, CP).

Las políticas de descentralización que aparecen en nuestro contexto durante la década de los ochenta viraron en torno a la figura municipal, incluso equiparando el concepto de descentralización con el concepto de municipalización. Por eso vemos cantidad de legislación avasallándolo tanto en la década de los ochenta, en los noventa y en la primera década del siglo XXI, claro está compartiendo durante dicha década la sobrecarga con el abandonado nivel intermedio: “El Departamento”.

Es importante anotar que la legislación y la sobrecarga de competencias ha estado vinculada al proceso descentralizador que durante los años ochenta se caracterizó por un contenido democrático y social, pero que durante los noventa y lo que va recorrido del siglo XXI obedece a una concepción instrumental de implementación del modelo de desarrollo neoliberal, con énfasis fiscalista y marcados dentro de los paradigmas de modernización y racionalización del aparato estatal.

El municipio es la posibilidad de relación entre el Estado y la comunidad. Es la representación del Estado en la inmensa geografía colombiana. Es maltratado por los actores de la guerra y vulnerable al conflicto, a los ataques inminentes que padecen, que les impide el desarrollo institucional y el cumplimiento de los fines sociales a ellos asignados. Pero ¿qué hacer? Suprimir los Municipios por el incumplimiento de sus funciones sociales o fortalecerlos mediante el apoyo del Estado-centro, y el nivel intermedio de gobierno. Otra opción menos democrática es avasallarlos de competencias que son incapaces de ejercer en aras del cumplimiento de las peticiones del Fondo Monetario Internacional. “*Los más pequeños son en realidad los más grandes del país, y ellos solos responden por la presencia del Estado en su enorme territorialidad. En contraste con su pequeñez demográfica, son el fundamento físico de la nacionalidad y la sustancia viva*

<sup>31</sup> Ver: *Ley 100 de 1993*, sobre salud pública, *Ley 105 de 1993* modificada por la *Ley 336 de 1996* sobre transporte, *Ley 115 de 1994* sobre educación, *Ley 136 de 1994* sobre organización administrativa de los municipios, *Ley 141 de 1994* sobre participación en la regalías, *las leyes 142 y 143 de 1994* modificadas a su vez por las *Leyes 632 de 2000 y 689 de 2001* sobre servicios públicos domiciliarios, *Ley 358 de 1997* sobre endeudamiento de las entidades territoriales, *Ley 388 de 1997* sobre el ordenamiento físico del territorio, *Ley 617 de 2000* sobre organización administrativa, *Ley 633(falta el año)* sobre fortalecimiento de los fiscos territoriales y *Ley 715 de 2001* sobre el nuevo régimen de participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación.

*del espíritu nacional. Son más de mil, sus jurisdicciones sumadas abarcan más del 90% del territorio nacional, alojan aproximadamente el 40% de la población. Su abandono o destrucción, como política de Estado, equivaldría a renunciar al proyecto común del Estado Nacional. Representan el país del futuro, el país de los recursos naturales, que debe ser objeto de una política de conservación y de promoción del desarrollo. Encarnan el país contra el cual conspiran todas las fuerzas oscuras que apuestan a la disolución de la nacionalidad. El Municipio menor es también Colombia, y sus habitantes gozan exactamente de los mismos derechos que se reconocen a quienes habitan los municipios intermedios y mayores<sup>32</sup>.*

#### **4.5 Otras abandonadas: las entidades territoriales indígenas y la figura provincial**

Los territorios indígenas, cuarta entidad que enumera el artículo 286 de la CP de 1991, constituyen un buen propósito sin desarrollar aún en Colombia. Según el texto constitucional, dichas entidades se deben conformar con sujeción a lo señalado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, su delimitación se hará por el gobierno nacional, previa participación de las comunidades indígenas y concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Los territorios indígenas representan otra modalidad regional cuya jurisdicción puede estar incluida en un departamento o en varios.

El último proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, archivado

por el Congreso de la República<sup>33</sup>, tenía una significativa aceptación dentro de las comunidades indígenas. El documento definía a las entidades territoriales indígenas como divisiones político-administrativas del Estado, constituidas mayoritariamente por uno o más pueblos o comunidades sobre un territorio debidamente delimitado<sup>34</sup>. En la actualidad y ante la ausencia de las denominadas **etis**, la Constitución Política de 1991, en el tercer inciso del artículo 356, señala que las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas, serán beneficiarias del sistema general de participaciones. Así mismo indica que la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Las provincias constituyen otro de los sueños frustrados del Constituyente de 1991, conformadas por municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento (art. 321, CP), creadas por ordenanzas, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Igualmente, señala el artículo 321 CP, que el departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determine la asamblea y los concejos respectivos.

La Comisión de Ordenamiento Territorial, presidida por el exconstituyente ORLANDO FALS BORDA, realizó un estudio que refleja la existencia de dichas agrupaciones desde el punto de

<sup>32</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. Ob. cit., p. 110.

<sup>33</sup> Archivado para la fecha de sustentación de la ponencia.

<sup>34</sup> Proyecto de LOOT N° 16 de 2003 (Senado) o 270 de 2004 (Cámara de Representantes).



vista sociológico, político y cultural en Colombia<sup>35</sup>.

El Decreto 304 de diciembre 6 de 2005, por medio del cual se adoptan los núcleos de desarrollo provincial del Departamento de Santander, constituye un ejemplo de configuración de la instancia provincial como punto de unión entre la planificación departamental y las iniciativas de carácter local y subregional teniendo un carácter de interacción con proyección del desarrollo del territorio. Se trata de un esfuerzo administrativo y de planificación, mas no de la constitución de la provincia como unidad político-administrativa.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

El espíritu, aunque difuso del Constituyente de 1991 en materia de ordenamiento territorial, dotó al modelo de unos principios orientadores que bien podían conjugar el territorio con la democracia, la participación, la autonomía y el desarrollo del Estado social de derecho. Dicho espíritu se ha ocultado tras las reformas constitucionales y las propuestas legales dadas

en materia de territorio y descentralización en Colombia, que poco o nada tienen que ver con los debates dados en el seno de la Asamblea ni los propósitos de la misma.

El modelo territorial debe construirse a partir de las orientaciones iniciales dadas por el Constituyente, y no bajo los vaivenes del modelo de desarrollo neoliberal imperante que contradicen el Estado constitucional con el papel social y de desarrollo que deben proporcionar las entidades territoriales en Colombia en el marco del Estado Social de Derecho.

Existe la necesidad inmediata de fortalecer el nivel local e intermedio de gobierno en Colombia. Estas entidades se ven sobrecargadas de competencias sin los recursos ni infraestructura para desarrollarlas.

Propugnar por una *regionalización desde la perspectiva de la planificación y la administración* con miras a desarrollar los territorios, bajo parámetros de protección de la economía nacional y posibles transformaciones a modelos más democráticos.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

AA.VV. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques y tendencias*. Bogotá: Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, 2004.

AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

<sup>35</sup> Ver: FALS BORDA, ORLANDO. *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: TM Editores-Iepri (UN), 1996.

Liliana Estupiñán  
Achury

AA.VV. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

BELL LEMUS, GUSTAVO y MEISEL ROCA, ADOLFO. “La región caribe: trayectoria de un regionalismo ambiguo”, en *Nueva Historia de Colombia, Vol. VIII*. Bogotá: Editorial Planeta, 1998.

ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA y GIRÓN REGUERA, EMILIA. “¿Un Estado regional para Colombia?”, en: *Revista Diálogos de Saberes* No 20. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004.

—. “La relación territorio y poder en Colombia: La permanencia del modelo unitario”, en: *Revista Diálogos de Saberes* No 21. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004.

GARCÍA, JOSÉ LUIS y GIRÓN REGUERA, EMILIA. *Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia*. Cádiz: Universidad de Cádiz, Universidad Libre y Junta de Andalucía, 2006.

GIRÓN REGUERA, EMILIA y ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial”. en: *Revista Diálogos de Saberes* No 22 (enero-junio de 2005). Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2005.

MONCAYO C., VÍCTOR MANUEL. *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004.

MONCAYO JIMÉNEZ, EDGARD. *Las políticas regionales en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.

MORENO, CARLOS. *Finanzas municipales y ajuste fiscal*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2001.

MORELLI RICO, SANDRA. *La autonomía en Colombia*. Colección *Temas de Derecho Público* No 43. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.