

# La organización territorial de Colombia. Una lectura a 30 años de la constitución política de 1991<sup>1</sup>

## *Colombia's Territorial Organization. A Thirty-year Perspective: The 1991 Political Constitution*

**LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY**

Profesora titular de Derecho Constitucional y Régimen Territorial. Universidad Libre (Colombia).  
liliana.estupinan@unilibre.edu.co

DOI: <https://doi.org/10.7203/cc.1.19052>

Fecha de recepción: 13/11/2020

Fecha de aceptación: 27/11/2020

### Resumen

El pacto territorial de la Constitución Política de 1991 ha sido afectado por procesos de recentralización, exacerbación del sistema de gobierno presidencial y del Estado central en detrimento del precario principio de la autonomía propio de la adopción del modelo territorial unitario. Se observan algunos avances significativos en materia de descentralización política y administrativa, poco en materia fiscal. A treinta años de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, todo invita a una gran revisión constitucional del tema de la distribución del poder en el territorio y de la descentralización de la economía y las oportunidades en una geografía que sigue presa del conflicto, la ilegalidad, la corrupción y la desinstitucionalización. Barajar de nuevo en materia territorial se aproxima para el caso colombiano.

### Palabras clave

Estado unitario; Constitución Política de 1991; organización territorial; centralización; recentralización; descentralización; autonomía y regionalización.

### Abstract

*Thirty years after the 1991 Constitutional Assembly, in detriment of the principle of regional autonomy intrinsic to the establishment of a decentralized territorial model, its Territorial Pact has been weakened by dynamics of recentralization, and of undue concentration of power in the Executive of the Presidential Government and the Central State. There have been significant advances in political and administrative decentralization, yet few in fiscal areas. The current situation demands a comprehensive constitutional review on the subject of the distribution of power in the territory; the decentralization of the economy; and the persistent lack of opportunity throughout a national geography still bound by the internal conflict, the illegitimacy of local power lords, criminal activity, corruption, and a deepening institutional crisis which has only exacerbated further the lack of official presence in the regions. A new territorial reshuffling must now be put on the agenda for Colombia.*

### Keywords

*Unitary State; Decentralized State; Political Constitution of 1991; Territorial Organization; centralization; recentralization; decentralization; autonomy; regionalization.*

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado del proyecto de investigación titulado: "Las transformaciones del Estado unitario en América Latina", adscrito al Grupo de Investigación "Estudios Constitucionales y de la Paz" de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. Línea de investigación "Transformaciones y tendencias del poder y del Estado en América Latina".

## Sumario

**I. A manera de introducción. – II. Crisis de la teoría tradicional de las formas de Estado. Retos para el caso colombiano. – III. El Estado unitario colombiano, algo de mutación, pero poco de verdadera descentralización y autonomía. 1. Apuestas territoriales de poco vuelo. 2. La arquitectura territorial en la Constitución Política de 1991. 3. Descentralización por asociatividad, la nueva tendencia. – III. La agonía del Estado unitario simétrico. Hacia el pluralismo territorial. – IV. A manera de conclusión. *Bibliografía.***

Como Aureliano tenía en esa época nociones muy confusas sobre las diferencias entre conservadores y liberales, su suegro le daba lecciones esquemáticas. Los liberales, le decía, eran masones; gente de mala índole, partidaria de ahorcar a los curas, de implantar el matrimonio civil y el divorcio, de reconocer iguales derechos a los hijos naturales que a los legítimos, y de despedazar al país en un sistema federal que despojara de poderes a la autoridad suprema. Los conservadores, en cambio, que habían recibido el poder directamente de Dios, propugnaban por la estabilidad del orden público y la moral familiar; eran los defensores de la fe de Cristo, del principio de autoridad, y no estaban dispuestos a permitir que el país fuera descuartizado en entidades autónomas.

Gabriel García Márquez,  
Cien Años de Soledad.

## I. A manera de introducción

Pervive la marca territorial francesa en la constitución territorial de Colombia, una constante que se lee en toda la fase republicana. Impronta a la que se le deben agregar los trescientos años de administración colonial centralista. Lo más complejo es que el tema de la distribución del poder en el territorio, parece para muchos Estados, y de manera especial para el caso colombiano, eterno e inamovible<sup>2</sup>. Basta hacer un recorrido sobre la historia de las diversas constituciones, para observar a la república unitaria como una reiteración política plasmada en los textos de 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1886 y 1991, eso sí, con un leve interregno federal en las constituciones de 1858 y 1863, por lo demás bastante satanizadas y cuestionadas por la lectura histórica oficial de la regeneración, que aún hoy se estudia en Colombia.

Sorprende más, ver la Constitución Política de 1991, con los mismos lentes del Estado unitario implementado desde 1886, por supuesto, con los consabidos procesos de imitación de otros Estados más descentralizados, además de la lógica hibridación de instituciones que se han producido en los últimos doscientos años. No es el mismo texto de 1886, pero el ADN unitario marca la lectura legislativa, jurisprudencial y doctrinal, lo que explica la fuerte tendencia recentralizadora de las últimas décadas (Restrepo y Peña, 2018).

Sin duda, se observa gran dificultad para el desarrollo de los principios de autonomía, participación, descentralización, pluralismo y de democracia local contemplados en el texto constitucional de 1991. Algunos avances se observan en materia de política social y distribución de competencias que no logran un equilibrio con el tema presupuestal ni con la recentralización del gasto social. Serias dificultades económicas padece el nivel intermedio y local de gobierno en Colombia, una situación que se agravará luego de la pandemia mundial.

Sector	Punto de partida (2006)	Meta esperada al 2010	Logros al 2016
Educación	90,1%	100,0%	94,6%
Salud	73,0%	100,0%	94,6%
Acueducto	Urbano: 97,4%	Total: 92,6%	Total: 89,9%
	Rural: 68,6%		
Alcantarillado	Urbano: 90,2%	Total: 87,2%	Total: 77%
	Rural: 60,1%		

Tabla 1: Metas y logros, Ley 1176 de 2007. (Restrepo y Peña, 2018: 174).

La hibridación o mestizaje del tema territorial en Colombia constituye un reto constitucional en pleno desarrollo. El tema de los territorios indígenas es parte del toque plural que aparece en la Constitución Política de 1991, muchos avances y

2 América Latina se ha caracterizado por la implementación del modelo unitario. Estados como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Haití, República Dominicana, Puerto Rico y Paraguay retomaron dicha forma de Estado en sus textos constitucionales. De manera excepcional, México, Brasil, Venezuela y Argentina hablan de gobiernos federales, varios de ellos tildados de centralistas. De forma especial, se habla últimamente de autonomías o de la implementación de modelos mixtos en América Latina, por lo menos, eso se colige de una lectura rápida de las constituciones de Ecuador y Bolivia. La realidad dirá cuánto de centralismo sigue presente en estos novedosos Estados. Muy a pesar de las excepciones y de los virajes dados al interior de los Estados unitarios relacionados, la constante centralista caracteriza la historia constitucional, que a veces ha dado tímidos giros hacia modelos federales o más descentralizados.

también grandes retos. Este tema merece más claridad, desarrollo, concreción y proyección, hoy sin una ley orgánica para su establecimiento definitivo, aunque provisionalmente mediante normatividad permitida de forma transitoria por el mismo texto político<sup>3</sup>. Pensar la geografía colombiana en municipios, distritos, departamentos y territorios indígenas, excepto esta última institución, es más de lo mismo del modelo colonia. Incluso se habla de la posible creación de provincias y regiones, estas últimas a usanza del modelo francés. Seguro que otras formas territoriales alternativas tendrán que pensarse para los territorios del abandono, de la guerra o aquellos cooptados por la mafia y la ilegalidad.

El modelo territorial parece una “colcha de retazos” que todavía hace gala de sus apellidos eurocéntricos. Un vestido que no se ha confeccionado a la medida y necesidades del Estado colombiano, y que hoy se comprime bajo lógicas recentralizadoras que agravan el panorama.

Sin duda, el criptotipo<sup>4</sup> centralista, el paternalismo estatal, la corrupción, la descentralización marcadamente sectorial (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), la imitación del modelo francés, con sus consabidas limitaciones en el contexto colombiano, la vulnerabilidad y fragilidad del principio de autonomía territorial, la lenta incursión de la regionalización administrativa, el polémico resurgimiento de la figura departamental, el posicionamiento del municipio como célula fundamental de la organización territorial, la recentralización, el pretendido pluralismo territorial, la asociatividad, como última tendencia del modelo y la incursión reciente de los principios de heterogeneidad, gradualidad, flexibilidad, e incluso de disposición competencial; todos ellos son temas que identifican el asunto de la distribución del poder en el territorio en Colombia y que hacen parte de la agenda y de los debates sobre esta asignatura que requiere de un mayor grado de atención por parte del mundo político, constitucional y jurídico.

## II. Crisis de la teoría tradicional de las formas de Estado. Retos para el caso colombiano<sup>5</sup>

La doctrina tradicional suele hablar de tres formas de Estado para efectos de explicar la distribución territorial del poder, sin embargo, dichas descripciones no abarcan la totalidad de los casos especiales o *sui generis*, a la hora de estudiar las constituciones territoriales. Así, en la categoría de Estados unitarios, federales o regionales, tendrán asidero diversas subclasificaciones e incluso, algunos Estados difícilmente pueden ubicarse en estos “tipos ideales”, en razón de sus complejas y variadas transformaciones o realidades.

Según esta clasificación, el Estado unitario se caracteriza por la existencia de un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, que traen como consecuencia una organización política única, un ordenamiento constitucional único, homogeneidad en el poder y una organización política que cobija todo el territorio de forma idéntica (Badía, 1986: 47-48). Tal como lo anota Revenga (2007: 35), rasgos puros imposibles de ubicar en su

3 Ver los siguientes decretos de organización provisional de los territorios indígenas: Ministerio del Interior (2018) Decreto 632/2018 del 10 de abril y Ministerio del Interior (2014) Decreto 1953/2014 del 7 de octubre.

4 Criptotipo es un concepto retomado por Pegoraro referente a “(...) un modelo jurídico implícito del cual, en ocasiones, el mismo sujeto que lo observa no es plenamente consciente” (Pegoraro y Rinella, 2006: 101).

5 En este punto se retomarán los planteamientos realizados en Estupiñán Achury (2017).

totalidad en el universo complejo de los Estados actuales: “Cierta descentralización del poder, y cierta desconcentración de funciones, resultan inherentes a cualquier organización política que trascienda los límites de la decisión “cara a cara”, propia de la democracia ‘de los antiguos’”.

Una vez se insinúan los rasgos del modelo unitario puro, nos encontramos con una realidad diversa y compleja de Estados que se tildan como tales dentro de dicha clasificación. Por ejemplo, Estados unitarios en proceso de regionalización administrativa o territorial, casos concretos de Francia, Chile (Henríquez Opazo, 2020), Perú (Velasco Fernández, 2019) e incluso Colombia; Estados con avances significativos en descentralización administrativa, para lo cual, nuevamente cito a Colombia a pesar de las contradicciones y retrocesos del proceso, o Estados “unitarios” que, opuestamente al “tipo ideal”, permiten ciertos niveles de descentralización política, tal como se observa, en Portugal para la zona insular y el Reino Unido para el caso de Escocia e Irlanda del Norte (este último modelo clasificado en una cuarta opción: *devolution*). También se podría pensar en Estados unitarios cruzados con principios de plurinacionalidad y de pluralismo, como se ha visto para los casos de Ecuador y Bolivia.

Por su parte, la forma de Estado federal que se encuentra “en su forma ideal” al extremo del Estado unitario, evoca en teoría, como lo manifiesta Croisat (1995), una filosofía del respeto a la diversidad, la libertad y el pluralismo como una búsqueda permanente del equilibrio entre la libertad y la autoridad<sup>6</sup>, esto es, un esfuerzo por conciliar la libertad de los gobernados con la autoridad de los gobernantes (Armenta López, 2005)<sup>7</sup>.

En general, un modelo que reúne partes diversas bajo el respeto de tres principios: separación, autonomía y participación (Croisat, 1995). El primero, según el autor citado, referido a un claro reparto de competencias legislativas entre los dos niveles de gobierno; el segundo que se traduce en la autonomía e incluso soberanía de cada parte o división subnacional en su ámbito competencial, lo que impide el ejercicio de cualquier poder de tutela o control jerárquico; y el tercero que implica la representación de las partes en la toma de las decisiones federales.

En síntesis, un modelo descrito por Maurice Croisat (1995: 24-25),

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

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

7 Un análisis profundo al respecto se encuentra en Pavani y Cock (2019).

perspectiva general, siendo una de sus manifestaciones en el ámbito político.

También se puede hablar del modelo regional o del Estado autonómico, posible a partir de la superación de los rasgos básicos del tradicional Estado unitario. Ejemplos paradigmáticos de este modelo son la Constitución española de 1931 (Estado integral), frustrada por la etapa franquista, la Constitución española de 1978 y la Constitución italiana de 1947. Ambas provienen de Estados que siendo unitarios se transformaron lentamente en formas de administración territorial más descentralizadas. Una forma de Estado que ha invocado la descentralización política en cabeza del nivel intermedio de gobierno, sobrepasando el concepto de la desconcentración y de la descentralización meramente administrativa. Se trata de mayores grados de descentralización, generalmente concedidos en respuesta a resistentes reivindicaciones territoriales en búsqueda de autogobierno e incluso de separación. El caso español (Moreno González, 2018) y el caso italiano dan cuenta de ello.

Se podría hablar de otras formas de Estado, por ejemplo, el caso del Reino Unido o *devolution*, que presenta marca de modelo unitario, a no ser por el considerable poder del centro y la vulnerabilidad de la devolución o “delegación” de competencias. Una forma de Estado, *sui generis*, “solo comprensible desde la óptica del constitucionalismo británico” (Campos, 2005). Un modelo territorial que pretende conciliar dos extremos: por un lado, la supremacía del Parlamento de Westminster y, por otro, los espíritus de autonomía de algunas de las nacionalidades del Reino Unido; eso sí, tal como lo señala Gustavo Esteban Campos (2005: 305-306), bajo la preeminencia del primero. De hecho, anota:

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

Como se observa, la utilización de la clasificación tradicional de las formas de Estado, puede tener inconvenientes prácticos, por ello, se hace evidente que dicho enfoque debe complementarse con otras propuestas. Como lo señala Miguel Revenga (2007: 31), si bien los “tipos ideales” sistematizan rasgos que corresponden a una categoría específica, en la práctica pueden adolecer de un inconveniente, “el de proceder por simplificación y resultar, por ello, escasamente útil como ‘categoría regulativa’ capaz de aplicarse a realidades estatales ‘concretas y determinadas’”.

Por ejemplo, la existencia de Estados unitarios con algunos grados de descentralización política, caso de Portugal e incluso el Reino Unido; igualmente, Estados federales con elementos característicos de constituciones unitarias, tal como se observa en el texto constitucional venezolano o Estados regionales que se acercan poco a poco a la categoría de Estado federal, afirmación recurrente en los textos que analizan el modelo autonómico español o italiano.

### **III. El Estado unitario colombiano, algo de mutación, pero poco de verdadera descentralización y autonomía**

El caso colombiano es interesante, ya que, si bien está caracterizado por la constante constitucional del modelo territorial unitario, los principios de descentralización y de autonomía territorial insertados en el texto político de 1991,

lo han identificado con una tendencia hacia una mayor descentralización “administrativa”. Por supuesto, clasificación de menor calado, frente a la realizada, desde una perspectiva comparada, por modelos compuestos determinados por una descentralización de carácter política y de mayores niveles de autogobierno.

Aunque se habla de un país más descentralizado, con relación al enfoque territorial de la Constitución de 1886, las críticas no se hacen esperar. Se trata de un modelo territorial en proceso de mutación, en teoría, en la práctica se observan marcadas tendencias recentralizadoras, plenamente identificables en los últimos veinte años. Tendencias que lo alejan del espíritu garantista y distributivo inicial del constituyente de 1991. Sobre este aspecto, Restrepo y Peña (2018: 178), concretando su análisis en un punto sensible de la descentralización, esto es, el fiscal, anotan:

En virtud de la recentralización fiscal, la tecnocracia central –a través de los aparatos estatales y las burocracias– en alianza con los políticos de proyección nacional, le arrebataron recursos y protagonismo a los políticos, funcionarios y comunidades locales, en la asignación del gasto público social. Durante la década del doble recorte a los porcentajes relativos de las transferencias (2001 y 2007), se incrementó el gasto público social, es decir, se generó una sustitución de la descentralización de la política social por su recentralización o, dicho de otra manera, de los líderes políticos y sociales locales, a la tecnocracia y políticos que controlan la nación.

## 1. Apuestas territoriales de poco vuelo

Aunque doscientos años de centralismo fueron suficientes para el agotamiento de este modelo en Colombia, se encuentran, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, algunos argumentos para reiterar esta forma de Estado en el proceso constitucional de 1991. Estado fallido, violencia política, conflicto armado, narcotráfico, paramilitarismo, corrupción, pobreza y falta de control territorial, entre otros; todos estos elementos, a manera de olla a presión, frustraron cualquier debate sobre una forma más democrática de distribución del poder en el territorio.

De hecho, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente existieron diversas alternativas territoriales, algunas de matiz federal o regional, sin embargo, la mayoría de propuestas coincidieron en reiterar la forma unitaria del Estado colombiano.

Efectivamente, existió resistencia inicial para la adopción de un modelo federal para Colombia. Incluso, se evitó encasillar la discusión en un tema nominativo o de identificación con una forma de Estado concreta: federal, regional o unitaria. De hecho, la propuesta presentada por César Gaviria, sobre la necesaria implementación de un Estado cuasi federal, fue superada de forma inicial. Los títulos o encasillamientos debieron esperar hasta el final del proceso.

Al final, cifraron el éxito del modelo en la inserción de los principios constitucionales de descentralización y de autonomía territorial. De todas formas, la discusión estuvo marcada por el criptotipo de Estado (Pegoraro y Rinella, 2006) unitario presente en el constitucionalismo colombiano. Así las cosas, proliferaron proyectos de tendencia unitaria, eso sí, con reiterados llamados hacia una mayor descentralización y hacia la implementación del principio de la autonomía local y regional.

En general, el constituyente lega un modelo territorial unitario, eso sí, “atemperado” como lo suele decir la Corte Constitucional por los principios de la

descentralización y de la autonomía territorial. En todo caso, la marca del modelo territorial francés, seguirá presente, con todos los cambios presentados por éste, desde la segunda mitad del siglo XX. Asimismo, por la inserción de otros conceptos propios de modelos regionales o autonómicos, que en todo caso, no tendrán desarrollo pleno ante las limitaciones propias que implica la adopción del Estado unitario y del criptotipo marcadamente centralista que caracteriza las relaciones entre el territorio y el poder en Colombia.

Si bien es cierto que la Constitución consagró el principio de autonomía de las entidades territoriales, también es cierto que su limitación y precariedad quedó definida desde el mismo texto político (Robledo, 2010). De hecho, la Corte Constitucional ha identificado el *mínimum* constitucionalmente garantizado, tomando como referente los denominados “derechos” o atributos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, la distribución de competencias, marcadamente asignadas al Estado centro, el papel de las entidades territoriales, así como las funciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 del texto político.

Por consiguiente, según la Corte Constitucional en la Sentencia C- 1051 (2001) el reconocimiento constitucional del principio de la autonomía territorial se traduce en cierta

autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcaldes, concejales y ediles), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.

Incluso, suele la Corte Constitucional invocar una lógica jerárquica a la hora de leer los principios de República unitaria y de autonomía territorial. Según el Alto Tribunal en la Sentencia SU- 095 (2018):

la definición de Estado unitario se traduce en la centralización política que implica “unidad en la legislación, existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad.

Agrega el Alto Tribunal que:

teniendo en cuenta el contexto constitucional señalado en precedencia, esta Corporación ha identificado que a la hora de materializar el principio de la autonomía territorial, surgen diversos retos, más aún cuando su ejercicio interfiere con la realización de ciertas competencias en cabeza de entidades del nivel central, generando una tensión entre ésta y aquélla, sobre todo cuando se trata de temas catalogados como de interés general, como lo concerniente al orden público o a actividades de trascendencia económica, en donde el ejercicio de estas funciones desde el nivel central desplaza a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la



órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad. (...) La Corte Constitucional ha señalado que a pesar de la importancia de los dos principios (unitario y de autonomía), ninguno se puede aplicar de forma absoluta en perjuicio del otro, estando los dos en un sistema de limitaciones recíprocas, en donde el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y desde otra perspectiva la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía de los territorios. (...) La coexistencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial genera en su aplicación tensiones permanentes que hacen necesario en cada caso estudiar concretamente las situaciones de hecho y el uso de herramientas que permitan hacer una interpretación armónica del sistema jurídico constitucional para definir una posición frente a la aplicación de uno de estos dos principios, o de la confluencia de los mismos en caso de ser necesario. En este orden, es el mismo ordenamiento constitucional el que dispone que en estos casos para resolver las tensiones se dará aplicación los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. (Corte Constitucional. Sentencia SU 095. 2018).

En este orden de ideas, la autonomía significa el atributo que tienen las entidades territoriales, regionales o locales, de ejercer las competencias y funciones administrativas que les corresponden, a gobernarse por autoridades propias mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente, lo que faculta a las entidades territoriales para desarrollar políticas propias que atiendan a sus particularidades, y a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En palabras de la Corte, la autonomía constitucionalmente reconocida consiste en el margen o capacidad de autogestión de las entidades “para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado”; es un concepto que “está orientado a fortalecer el manejo libre e independiente, pero también responsable de la política administrativa y fiscal de las entidades territoriales, bajo el entendido que sus autoridades conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de la comunidad y pueden satisfacerlos en mejor forma” (Corte Constitucional. Sentencia C- 089. 2001).

De lo expuesto, es fácilmente evidenciable el alcance bastante limitado dado al concepto constitucional de autonomía en comparación con Estados regionales o federales. El desarrollo máximo de la autonomía implica la capacidad de autogobernarse, de regirse de manera propia con ordenamientos contruidos desde la base territorial mediante el ejercicio de la potestad constitucional y legislativa, negada por completo en Colombia a las entidades territoriales, en nombre de la unidad legislativa y de la unidad nacional. Así, en el contexto de un modelo unitario como el colombiano, el principio de autonomía presenta diversas lecturas conforme a los vaivenes que relativizan a diario sus alcances. Dichas oscilaciones están a tono con las tensiones que se originan entre tendencias recentralizadoras o centralizadoras, incluso bajo las imposiciones que soportan buena parte de las políticas públicas sobre la materia.

## 2. La arquitectura territorial en la Constitución Política de 1991

Artículo 1.º de la C.P.

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,

democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Superada la discusión de la forma de Estado, esto es, la ratificación del Estado unitario, eso sí más descentralizado, tendencia mayoritaria antes y al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, los debates estuvieron dados en torno al nivel intermedio de gobierno, cuál y para qué. En general, la discusión se centró en las siguientes preguntas: ¿departamento o región?, ¿departamento y región?, ¿departamento y provincia?, ¿intendencias y comisarías o departamentos especiales?, ¿regímenes territoriales especiales?, ¿Bogotá: Distrito capital?, ¿elección popular de autoridades locales?, ¿alcance del principio de autonomía territorial?, ¿muerte a las asambleas departamentales?, ¿integración mixta de las asambleas departamentales?, ¿gobernador nombrado por el Presidente o de elección popular?, ¿más o menos entidades territoriales?, ¿transformación de la división político-administrativa?, ¿asociación de municipios, provincias y áreas metropolitanas?, ¿cláusula general de competencias o numeración taxativa de competencias?, ¿principio de igualdad en el régimen territorial o flexibilización?, ¿neoliberalismo, Estado social de derecho y territorio?, ¿fondo de compensaciones y equidad regional?, ¿territorios pobres y ricos?, ¿centralismo y periferia?, ¿relaciones entre el nivel intermedio de gobierno, la nación y el nivel local?, ¿relación entre competencias y recursos?, ¿coordinación, concurrencia y subsidiariedad?, y ¿Territorios indígenas?, entre otras.

Así se reiteró al departamento como nivel intermedio de gobierno, pero sin la fuerza institucional y fiscal suficiente desde el mismo texto constitucional. Una forma de Estado que incluso habla de región, pero que le cuesta desarrollar la figura, aún desde la perspectiva administrativa a menos que sea direccionada desde el centro. Peor destino para la figura regional territorial, muy a pesar de tener hoy una ley orgánica (Ley de Regiones 1962 del 2019), que sigue generando dudas sobre su grado de concreción y futuro desarrollo.

En general, el texto político relaciona diversas entidades territoriales: departamento, distritos, municipios, territorios indígenas, y también señala que podrán ser las regiones y provincias. Así se leen las entidades territoriales en el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia. A este listado se llegó, luego de varias y disímiles propuestas al interior de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Como se observa, la figura departamental salió airoso de la Asamblea, de hecho, desaparecieron las viejas intendencias y comisarías y todas asumieron la misma nominación (departamento) con el régimen constitucional igualitario a pesar de las asimetrías. El departamento, aunque triunfante, tuvo que competir con la figura regional, provincial o incluso con la posibilidad de futura supresión.

Durante los primeros años de vigencia de la nueva Constitución, diversos miedos afloraron sobre la posible eliminación de la figura departamental por la regional. Sin embargo, ante la imposibilidad de implementación de la figura regional como entidad política y los fallidos intentos de expedición de una ley orgánica que completara la arquitectura territorial del constituyente de 1991, tanto políticos como académicos, volcaron su mirada sobre lo que sin duda estaba en crisis para la época: el departamento. Varios esfuerzos para reanimarlo. Hoy esta institución está cargada de competencias y con precarios recursos. Se pueden recordar algunas estrategias de reanimación: CONPES, proyectos de código de régimen departamental (aún frustrados), federación de departamentos, de diputados y algunos refuerzos de carácter institucional que aún no

logran posicionarlo como nivel intermedio de gobierno efectivo en el escenario de la organización territorial.

Por su parte, el nivel local fue reiterado en la figura municipal, identificada como la entidad territorial fundamental, a los distritos, esto es, una entidad territorial local *sui generis* o especial, cuyas características la hacen acreedora de un régimen y tratamiento diferente al ordinario e igualmente, a las futuras provincias, hoy inéditas en la organización del territorio en Colombia, excepto en algunos departamentos que han experimentado su organización desde una perspectiva administrativa, caso especial, Departamento de Santander.

Como forma de resarcimiento a siglos de abandono, fueron reconocidas en el texto constitucional, las entidades territoriales indígenas, actualmente en proceso de creación provisional (Decreto 1952 de 2014), y también a la espera de la ley orgánica de ordenamiento territorial, para efectos de su configuración definitiva. El reconocimiento de los territorios indígenas, constituye un elemento novedoso y de mestizaje del modelo territorial unitario, además de la inserción del pluralismo territorial, en un Estado caracterizado por el centralismo a ultranza.

Las posibles regiones, como otro nivel intermedio de gobierno, tuvieron que esperar casi treinta años para ver su precaria reglamentación en una ley orgánica. Hoy caminan y con dificultades algunas regiones, pero desde la perspectiva administrativa (paso previo para su futura conversión en figura territorial).

Es importante recordar, que el modelo territorial de 1991 previó un proceso de regionalización lento, esto es, de regiones administrativas y de planificación (RAP - art. 306) a regiones como entidades territoriales (RET - art- 307). De hecho, solamente hasta la Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se habló, en el marco de la asociatividad territorial, de la figura de la región administrativa y de planificación (RAP), por cierto, bastante mermada en esta normativa, tanto en los aspectos institucionales como en los económicos, y peor aún, fue el trato dado por esta LOOT a la región como entidad territorial (RET).

En ese panorama y con el precario impulso dado por la Ley 1454 de 2011 o LOOT, hoy Colombia presenta un listado de regiones administrativas y de planificación (RAP) con futura vocación de entidad territorial, como lo dispone la Ley 1962 de 2019: Región Administrativa de Planificación Especial: Región Central; Región Administrativa de Planificación: Caribe; Región Administrativa de Planificación: Eje cafetero; y Región Administrativa de Planificación: Pacífico. En proceso de creación la Región Administrativa de Planificación: Córdoba – Noroccidente; la Región Administrativa de Planificación: Gran Santander y Región Administrativa de Planificación: Amazonas.

La nueva ley de regiones dotó a esta instancia de asociatividad de algunos recursos significativos (este era uno de sus grandes problemas y limitaciones), identificó el concepto de hecho regional y el papel que deben realizar, sin duda avances, frente al deplorable panorama que tenía la figura en la Ley 1454 de 2011. En cualquier caso, en lógica de planificación o en el futuro escenario de entidad territorial, una figura que aún debe hacer un recorrido complejo en la frustrada pretensión regionalista del Estado unitario colombiano.

En la misma línea, la nueva ley de regiones, establece los requisitos para la conversión de la RAP en RET o de la región administrativa y de planificación en región como entidad territorial, muy a tono con el artículo 307 de la Constitución Política, pero muy lejano del papel y de la autonomía territorial que establece para las entidades territoriales el artículo 287 del texto político. En otras palabras, existe la posibilidad de creación de una nueva entidad territorial, pero de menor vuelo en comparación con las atribuciones o nivel de autonomía del que

disfrutaran las demás divisiones político administrativas en Colombia (tal como lo dispone el artículo 287 de la Constitución Política).

De hecho, esta nueva ley de regiones, por lo menos avanzó frente al vergonzoso artículo 36 de la Ley 1454 de 2011, que apenas hacía mención a una futura ley que estableciera las condiciones para la transformación de RAP en RET.

Según el artículo 9.º de Ley 1962 de (2019), la RAP-RAPE se puede convertir en RET, conforme a los siguientes requisitos:

1. Solicitud formulada por los Departamentos que conforman la región administrativa y de planificación (RAP), y por los departamentos y el Distrito de Bogotá en el caso de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), a través de sus gobernadores y alcalde, respectivamente, avalada mediante ordenanza por las respectivas asambleas departamentales y del Concejo Distrital en el caso de Bogotá por pertenecer a la región administrativa y de planeación especial (RAPE).
2. Contar con un documento técnico de soporte, el cual deberá contener como mínimo:
  - Diagnóstico y análisis de las dimensiones técnicas que justifiquen su conversión a Entidad Territorial, y las dimensiones orgánicas y arreglos institucionales con los que se daría su participación dentro del Sistema Territorial colombiano en materia de competencias, funciones y recursos.
  - Propuesta y hoja de ruta para adelantar su proceso de conversión, con las acciones que desarrollará en cada plazo, en función de los hechos regionales previamente definidos.
3. La Solicitud deberá ser presentada al Congreso de la República, acompañada del proyecto de ley respectivo.
4. La Región Administrativa y de Planificación (RAP) debe haber funcionado como tal al menos durante cinco años.
5. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.
6. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos que conforman la región.

La misma normativa orgánica establece los mismos recursos y las mismas limitaciones de financiación dadas para la región administrativa y de planificación. En esas condiciones, poco vuelo se observa para la región como entidad territorial (RET). Así como están las cosas, estas regiones tendrán que caminar mucho en Colombia para lograr una verdadera consolidación institucional. En todo caso, si como instancias de asociatividad territorial (RAP) han tenido más dificultades que oportunidades en el marco de un modelo territorial que aún no vislumbra el papel trascendental de estos niveles intermedios de gobierno y del proceso de regionalización para Colombia (Tuirán, 2019), como entidades territoriales (RET) afrontan también muchas vicisitudes, entre otras, el estudio de constitucionalidad de esta norma orgánica que contraría los mínimos derechos concedidos a las entidades territoriales (artículos 287), el papel preponderante de lo local, los celos del nivel intermedio de gobierno actual: el departamento y la recentralización de recursos y toma de decisiones en un modelo que además se cruza con el sistema de gobierno hiperpresidencial.

Por su parte, el tema de la distribución de competencias quedó cargado en el nivel central, muy propio de los Estados unitarios. Para identificar el papel constitucional de los municipios y los departamentos, se debe revisar el título XI del texto político, en donde se trazan las tareas dispuestas para el nivel local e intermedio de gobierno.

Art. 311. de la C.P. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Art. 298. de la C.P. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

Al parecer, una tarea marcada por verbos rectores diferentes para el nivel local e intermedio de gobierno. Y no es para menos, el nivel local debe garantizar el Estado social de derecho en sus territorios, prestación de servicios, derechos humanos y de la naturaleza, pluralismo, garantismo, calidad de vida y dignidad, seguridad alimentaria, orden público y la vida, entre otros aspectos. El nivel intermedio de gobierno, por su parte, debería garantizar la plena articulación entre el centro y el nivel local: apoyar, coordinar, asesorar, concurrir y actuar en lógica de subsidiariedad. Falta mucho para lograr un nivel de madurez y articulación entre el nivel central, intermedio y local, y el pleno desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Es importante señalar que la distribución competencial en las últimas décadas se ha realizado en beneficio de la entidad local y también en cabeza del nivel intermedio de gobierno, sobre este último, con más lentitud. Estados tanto unitarios como regionales o federales, denotan el papel conquistado por la instancia subnacional, no pasa lo mismo para el caso de los Estados unitarios, caso concreto, el tema colombiano. Asimismo, el proceso de distribución competencial, en las últimas décadas, se ha inspirado en el modelo neoliberal, la apertura, la flexibilización, el ajuste estructural y los procesos de privatización.

En general, el espíritu social del constituyente de 1991 ha cedido ante las insuperables presiones externas, hecho que ha llevado a la reforma del Sistema General de Participaciones, lo cual ha incidido en el debilitamiento de los recursos que resultan insuficientes para cubrir toda la carga competencial que le ha sido asignada a las entidades territoriales.

Finalmente, el constituyente originario de 1991 pensó en una ley especial que le diera carne y cuerpo a las negociaciones y a los vacíos que en asuntos territoriales dejó la Asamblea Nacional Constituyente. Dicho constituyente no pensó que, a la vuelta de 10 años, la Constitución Territorial fuera sometida a diversas reformas que transformaron el inicial espíritu social que irradiaba el cálculo y la distribución de las transferencias territoriales, entre otras, el Acto Legislativo N.º 01 de 2001 y Acto Legislativo N.º 04 de 2007; ni el despilfarro y la corrupción de las autoridades territoriales; tampoco previó la continuidad indefinida del conflicto y su impacto en el mapa territorial. Mucho menos previó la pervivencia de la inequidad regional y la pobreza que padece el territorio colombiano a pesar de los avances que la descentralización ha logrado en varios

sectores sociales. Tampoco avizoró la expedición de una LOOT por pedazos, incompleta y nuevamente inconclusa.

Sin duda, la norma orgánica fue considerada como la carta de navegación territorial o una apuesta prospectiva de país. Sin embargo, languideció la idea de construcción de una LOOT que fuese el faro de la organización del territorio en Colombia, un verdadero estatuto de la descentralización. En otras palabras se habla del innecesario desgaste del legislativo en un asunto que se ha ido resolviendo por partes, esto es: la Ley 134 de 1994 (Ordinaria) que trató el tema de las consultas populares como un mecanismo de participación ciudadana; el tema de las competencias normativas establecidas tanto en el texto constitucional como en diversas leyes; el asunto de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, es decir, competencias en general, que para algunos están consignadas en la vieja Ley 60 de 1993 (derogada), la Ley 715 de 2001, y la Ley 1176 de 2007 (entre otras), el tema de las áreas metropolitanas resuelto por la Ley 128 de 1998 (derogada), hoy Ley 1625 de 2013, la Ley 1551 de 2010 o ley de modernización de la organización y funcionamiento de los municipios, la Ley 1617 de 2013 o de distritos, la Ley 1454 de 2011, y la Ley de Regiones 1962 de 2019.

### 3. Descentralización por asociatividad, la nueva tendencia

Con todos estos antecedentes y el desgaste propio del tema territorial, hizo carrera la idea de crear una LOOT de principios y grandes orientaciones, la cual fuera objeto de futuros desarrollos legislativos. Igualmente, hizo camino la existencia de diversas LOOT, en otras palabras un ejercicio fraccionado de la organización territorial del Estado, ante la ausencia de un verdadero estatuto de la descentralización y la organización territorial.

La LOOT o Ley 1454 de 2011, más que una ley de ordenamiento territorial o de organización del territorio, es una ley de asociatividad territorial, dicho enfoque no requería de una normativa orgánica sino una ley ordinaria e incluso normativa de menor jerarquía.

Sin duda, el centro de dicha LOOT está en el impulso de esquemas asociativos territoriales, esto es, alianzas estratégicas de entidades territoriales con miras a impulsar el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades. Cuyo gran objetivo es producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, que no impliquen una reestructuración del Estado ni su institucionalización, sino procesos complementarios para apoyar y fomentar las instituciones existentes<sup>8</sup>. Así, la nueva LOOT se dedicó a desarrollar, preferentemente, el artículo 285 de la Constitución Política, que no requería de un procedimiento legislativo especializado. Dicho artículo constitucional hace referencia a que fuera de la división general del territorio, se construirán otras divisiones territoriales para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. En este contexto, se impulsan en Colombia los siguientes esquemas asociativos: regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles. También se habla de asociaciones de departamentos, asociaciones de municipios, asociación de distritos especiales y asociación de Corporaciones Autónomas Regionales.

---

8 Una lectura más detallada sobre los esquemas de asociatividad territorial se encuentra en Covilla Martínez (2018).

En principio, las diversas opciones de asociatividad territorial no pueden generar cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías. Así, la gran orientación, está en impulsar las diversas opciones de asociatividad con los recursos de las mismas entidades territoriales aliadas y concursar, bajo los criterios que determine el Estado centro, por los recursos y los incentivos a otorgar por el gobierno central, a partir de los criterios de su configuración.

La LOOT comentada (Ley 1454 de 2011) reglamentó el artículo 306 de la Constitución Política, esto es, la región administrativa y de planificación y, de paso, la figura de la RAPE o de la región central. La reglamentación de esta modalidad de asociatividad territorial fue de bajo vuelo, en consideración de los mejoramientos institucionales y económicos que tuvo la figura de las áreas metropolitanas en la última ley orgánica (Ley 1625 de 2013), y de lo esperado en manera de impulso regional para Colombia. Estas limitaciones se pretendieron superar posteriormente con la expedición de la Ley de regiones o ley 1962 de 2019, que además de definir esta figura de asociatividad territorial, identificó la figura de los hechos regionales.

Art. 3º. Hecho Regional. Es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta directiva de las Región Administrativa y de Planificación. (RAP), o la Junta regional de las Regiones como Entidad Territorial (RET). (Ley 1962, Art. 30, 2019)

Esta misma ley, habló del mecanismo de creación de esta modalidad de asociatividad territorial previa autorización de sus asambleas departamentales, concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y la celebración del correspondiente convenio entre los gobernadores de los departamentos asociados. Al definir los hechos regionales, señaló sus funciones y amplió el abanico de financiación, derogando la limitación de recursos establecida de forma inicial por la Ley 1454 de 2011. Según la nueva normativa, las RAP-RAPE o regiones administrativas y de planificación o región central, se financiarán con los propios recursos de que dispongan las entidades territoriales que la conforman, los recursos provenientes del crédito público, cofinanciación del presupuesto general de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que considere la ley. Además, la misma normativa señala la posibilidad de que el gobierno pueda asignar una partida en las leyes del presupuesto general de la Nación anual, que tenga como objetivo la correspondiente financiación de proyectos de inversión.

#### IV. La agonía del Estado unitario

Imposible trabajar sobre tipos ideales o modelos perfectos en materia de organización territorial. Por ejemplo, el viejo Estado unitario, caracterizado en la teoría clásica del derecho constitucional como un Estado con un único centro de impulsión política y administrativa, ha tenido que ceder a cientos de transformaciones (Vandelli, 2017). Durante buena parte del siglo XX, los Estados unitarios se identificaron con los principios de simetría, uniformidad, homogeneidad, un centro único de poder político, un nivel intermedio de gobierno que

obedecía más a lógicas de desconcentración que de descentralización, una tímida regionalización “administrativa”, unos prefectos o unos representantes del Estado centro en el territorio o “Napoléon en el territorio”, unas administraciones locales con un grado de autonomía precario, una transferencia de recursos para el cubrimiento de servicios básicos y el cumplimiento de cometidos constitucionales y legales (Vidal Perdomo, 2003: 289-303).

En cualquier caso, estas características más o menos desarrolladas, más cercanas a la centralización o a la descentralización, nunca permitieron que los territorios o divisiones subnacionales se convirtieran en sujetos políticos, con verdaderos parlamentos territoriales y autogobierno. El monopolio de la producción legislativa estaba dado en el centro, y los territorios apenas contaban con potestades reglamentarias. El libreto o la partitura se escribe en el centro (Estupiñán Achury *et al.*, 2018).

La realidad va más allá de estas reglas básicas. Francia ha tenido un importante proceso de regionalización, flexibilización y graduación de su organización territorial (Estupiñán Achury, 2012); Portugal, con Azores y Madeiras —zona insular—, presenta una excepción a su constante centralista; Colombia, con sus territorios indígenas, entre otros casos, ofrece un panorama de pluriterritorialidad a la hora de hacer la lectura de la organización territorial unitaria, buen ejemplo de transformación. El Reino Unido (aunque hoy clasificado con el nombre de *devolution*) admite poco a poco la devolución de competencias a Escocia (quien estuvo a punto de irse), Irlanda del Norte y Gales, estas últimas con menor poder político a la hora de negociar competencias. En general, un modelo que ha tenido que ceder frente al eterno poder del parlamento central o de Westminster.

Así las cosas, Colombia, aunque aún marcada por la constitución centralista y de la regeneración de 1886, no es la misma. Si bien, no se reconoce como un Estado plurinacional (Ecuador y Bolivia) (Ávila, 2016), también es cierto que tiene territorios de reconocimiento ancestral y de autogobierno. Esta es una realidad, débil aún, pero es una realidad que no tiene reversa. Además de su lenta pero certera conversión en actores políticos importantes. A tal punto, que nuestros grupos étnicos y sociales son fundamentales para la construcción de la democracia y sus territorios son fortines ideológicos de reconstrucción del Estado. Lo mismo para los campesinos, los afrodescendientes y muchos sectores que hoy claman un nuevo reconocimiento territorial. De ellos provienen movimientos sociales, que fueron fundamentales para impulsar la paz y que hoy son necesarios para bloquear cualquier opción de guerra.

No se puede hablar del mismo Estado tradicional unitario de la doctrina. Este tiene un grado relativo de descentralización y una construcción muy limitada del concepto de autonomía. Las tensiones entre el Estado central y los territorios o microterritorios son evidentes. Pero los avances se observan, se hace difícil regresar al punto de partida. Nada fácil echar por la borda la democracia local que se ha ganado en los últimos treinta años (contados a partir del Acto Legislativo N.º 01 de 1986, que implementó la elección popular de alcaldes, antes de la Constitución Política de 1991).

De hecho, al estudiar los Estados unitarios de América Latina, se encuentran diversas clasificaciones, algunos oscilan entre los conceptos franceses de descentralización y desconcentración: Colombia, Chile y Perú; otros aparecen con lógicas de descentralización asimétrica y de incursión en el mundo de los plurinacionalismos: caso de Bolivia y Ecuador (Pavani y Estupiñán Achury, 2017).

En esta última categoría, se ubican los casos emblemáticos, experimentales y en plena observación de Ecuador y Bolivia que han legado para el mundo una nueva forma de leer el Derecho Constitucional en clave ecocéntrica, de



derechos de la naturaleza, de pacha mama, del sumak kawsay, del buen vivir, con tribunales constitucionales plurinacionales, con territorios campesinos e indígenas, que han logrado reivindicar siglos de abandono y de exclusión, y con la propuesta de modelos económicos alternativos. Lo que se ha dado por llamar nuevo constitucionalismo (Wolkmer, 2018; Viciano Pastor, 2012; Lugo González et al., 2017).

En el tema territorial, se encuentra en estos casos asimétricos todo un híbrido entre el modelo unitario, regional, indígena y campesino. De todo un poco. Las lógicas centralistas perviven, a pesar de los esfuerzos constitucionales de los nuevos y plurinacionales legisladores y jueces constitucionales. Las próximas décadas darán cuenta de cuánto avanzaron en dignidad, emancipación, reconocimiento y autonomía territorial. Este es un tema que se lee lento, imposible retroceder. El reto siempre será avanzar.

## V. A manera de conclusión

El modelo de organización territorial de la Constitución Política de 1991 está agotado, “barajar de nuevo” en asuntos de distribución del poder en el territorio se hace necesario. En cualquier caso, una construcción muy propia que vaya más allá de la distribución de competencias y de precarios recursos. Un modelo que invoque la heterogeneidad, asimetría, diversidad, regionalidad, gradualidad y plurinacionalidad, pero también, un modelo que descentralice las oportunidades, la riqueza y el desarrollo.

La Constitución de 1991 ha sido vista como adalid de una organización territorial atípica, e incluso semilla de un futuro y posible Estado de más raigambre autónomo<sup>9</sup>. Lo cierto es que la marca unitaria, cunde. A treinta años de su expedición, la evolución de la descentralización ha sido lenta, frustrada o reversada. Más bien soplan vientos de recentralización y de reafirmación de la “constante centralista” de la administración territorial.

Varias escalas se deben potencializar al hablar de la organización territorial, además de sus nombres, tamaños, clases, necesidades, competencias, administración, autonomía y recursos. Potenciar la creación del Estado en los territorios. Considerar que el Estado territorial se construye desde abajo, con las comunidades y en plena ejecución de la democracia participativa y de la visualización de sus modelos de desarrollo vocacionales y sostenibles. En cualquier caso, una combinación de todas las opciones y escalas (centro y todos los niveles de Gobierno: local e intermedio) será necesaria para la búsqueda de la paz y del desarrollo territorial. No en vano, por una parte, el Estado centro hará falta, tanto en la perspectiva presupuestal, de seguridad, como en las grandes orientaciones; pero, por otra, también será necesario exacerbar el papel de lo local en la búsqueda de su propia autonomía y el control de los destinos territoriales. Romper con la tradición centralista no implica el fin del Estado centro, sino la moderación del mismo y de su responsabilidad frente a la creación del Estado social de derecho, durante tanto tiempo negado a los territorios colombianos.

Debe repensarse la distribución territorial, por supuesto, en primer lugar, el tema del poder. Luego pensar en la creación o supresión de departamentos, regiones, revisión de tamaños, regiones como entidades territoriales, regionalización administrativa, más o menos municipios, fortalecimiento de los territorios indígenas, creación de territorios campesinos, fortalecimiento del

9 Una discusión más amplia al respecto se encuentra en Trujillo Muñoz y Pérez Flórez (2016).

campo y de las ciudades. El mapa debe revisarse con lupa, historia, sociología, política y economía. Toda una amplia reflexión en torno del nivel intermedio de gobierno: su papel, organización, corporación político administrativa, creación, tamaño, número de municipios, poblaciones, territorios “no municipalizados”, infraestructura, vías, etc. Un gran estudio que supere los intereses electorales, clientelares y fiscalistas, y que esté a tono con la realidad geográfica y política del país que, sin duda, dará lugar a replantear la actual división política y el modelo de descentralización y de autonomía, aún vinculado, a pesar de los cambios propiciados por el Texto Político de 1991 y la nueva LOOT, a los criterios de homogeneidad y unificación.

Como señalan Restrepo (2016) y Rodríguez (2017), escandalosos desequilibrios territoriales entre unos y otros departamentos o regiones, déficit en materia de representación territorial tanto de estos en el Congreso como de los municipios y provincias que los integran. Déficit de la administración de justicia en toda la geografía nacional, la cual actúa en Colombia bajo lógicas de desconcentración. En general, el escenario ideal para la guerra, territorios abandonados por el Estado y cooptados por actores ilegales. ¿Se trata de un mero caso de reforma electoral o de representación territorial, judicial o de distribución de competencias, o va más allá de simples ajustes constitucionales y de gran calado de división territorial?

Para colmo de males, la descentralización ha sido satanizada, cayó presa de la guerra y la corrupción, luego, muchos plantean que la solución de los males está en más de los mismo, esto es, en la fórmula eterna de la centralización. Así, una de las grandes tareas es revisar a fondo el tema de la distribución del poder, que va más allá de competencias, recursos precarios y elección popular de autoridades.

Realizar una gran reforma estructural, no solo en materia de recursos, tan focalizados en el centro, muy a pesar del espíritu inicial del constituyente de 1991, sino también en lo atinente a la participación territorial, al empoderamiento de los actores territoriales, a la participación local, a la construcción de la planeación de abajo hacia arriba, entre otras. Por lo pronto, la realidad es otra: abundan reformas tibias, códigos añejos, leyes orgánicas por pedazos y sin tocar a fondo el tema de la distribución de competencias, homogeneidad, a pesar de la diferencia y del espíritu asimétrico que se le abona a la Constitución. Sin duda alguna, se requiere un verdadero estatuto de la descentralización que reconozca las diferencias de los territorios.

La geografía de la guerra; los desequilibrios territoriales; los departamentos grandes, medianos y pequeños, no solamente en tamaño, sino en municipios, población y recursos; las vocaciones territoriales distintas; los niveles de desarrollo diferentes; la cooptación de organizaciones criminales y territorios con más o menos institucionalización, entre otros aspectos, reclaman una seria revisión constitucional.

Surge la necesidad de superar el agotado discurso fiscalista de la descentralización, infortunadamente vinculado a la política de ajuste estructural como criterio único y, por tanto, la ineludible tarea de impulsar un proceso que comprenda las debilidades del modelo económico, la vulnerabilidad del Estado nación en ciernes, la asimetría y heterogeneidad de las regiones colombianas, y la necesaria relación entre descentralización fiscal, Estado social de derecho y desarrollo regional.

Tremendos retos no se pueden realizar con reformas legislativas, leyes orgánicas por pedazos o esperando los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que ha sido liberal en derechos pero conservador en territorio (hoy se observa conservador en los dos frentes).

Así como están las cosas, el tema nuevamente debe pasar por el constitucionalismo democrático, el poder popular o una nueva asamblea nacional constituyente. Y una de sus grandes tareas será la revisión férrea de esta asignatura pendiente, frustrada, que hoy es causa del conflicto armado, la violencia política y de la ausencia del Estado en los territorios.

### **Bibliografía**

- Armenta López, L. A. (2005). *La forma federal del Estado*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ávila, R. (2016). *El neoconstitucionalismo andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Badía, F. (1986). *El Estado Unitario, el federal y el Estado autonómico*. Madrid: Tecnos.
- Campos, C. G. E. (2005). *Devolution y forma de gobierno en Escocia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- Covilla Martínez, J. C. (2018). Caracterización de los Esquemas Asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En P. Robledo Silva, H. Santaella Quintero, J. C. Covilla Martínez (eds.). *Derecho de las entidades territoriales* (pp. 233-276). Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Croisat, M. (1995). *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer.
- Estupiñán Achury, L. (2012). *Desequilibrios Territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano: una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá: Universidad del Rosario y Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Estupiñán Achury, L. (2017). El Estado Unitario: La Reiterada Fórmula de la organización territorial en Colombia. Mutaciones y Tendencias. En G. Pavani y L. Estupiñán Achury (eds.). *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado Unitario en América Latina* (pp. 163-197). Bogotá: Universidad Libre, Università di Bologna.
- Estupiñán Achury, L., Moreno González G. y Montiel Márquez, A. (eds.). (2018). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Bogotá: Universidad Libre.
- Estupiñán Achury, L., 2018. Modelos territoriales para Estados Plurales y diversos. El caso Colombia. En L. Estupiñán Achury, G. Moreno González y A. Montiel Márquez, (eds.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 215-238). Bogotá: Universidad Libre.
- Henríquez Opazo, O. (2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Territorios y Regionalismos*, 3, 61-81.
- Hernández Becerra, A. (2001). *El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lugo González, A., Jiménez Vega, R. y Martínez Dalmau, R. (2017). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Un aporte para el mundo*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Moreno González, G. (2018). España, cuestión de integración constitucional. En L. Estupiñán Achury, G. Moreno González y A. Montiel Márquez (eds.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 81-104). Bogotá: Universidad Libre.
- Pavani, G. y Estupiñán Achury, L. (eds.). (2017). *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.

- Pavani, G. y Suelst Cock, V. (eds.). (2019). *Tendencias del Estado Federal en América Latina*. 1ra ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana - Grupo editorial Ibáñez.
- Pegoraro, L. y Rinella, A. (2006). *Introducción al Derecho Público Comparado*. Lima: Palestra.
- Restrepo, D. I. (2016). *Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo*. Bogotá: CDPAZ – Planeta Paz.
- Restrepo, D. I. y Peña, C. (2018). Economía política de la descentralización y de la recentralización. En L. Estupiñán Achury, G. Moreno González y A. Montiel Márquez (eds.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 165-196). Bogotá: Universidad Libre.
- Revenga, M. (2007). Las formas de Estado. En J. L. García Ruiz et al. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* (pp. 29-43). Bogotá: Universidad Libre.
- Robledo Silva, P. (2010). *La Autonomía Municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robledo Silva, P., Santaella Quintero, H. y Covilla Martínez, J. C. (eds.). (2018). *Derecho de las entidades territoriales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, J. (2017). Descentralización (Centralización) sin representación: a propósito de la composición territorial del Congreso Colombiano. *Documentos FCE - CID Escuela de Economía*, 81. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2926229](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2926229)
- Trujillo Muñoz, A. y Pérez Flórez, G. (2016). El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana. En *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz* (pp. 17-31). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Tuirán, Á. (2019). Un paso más cerca de un país de regiones. *La Silla Vacía*, 6-6-2019.
- Vandelli, L. (2017). Las múltiples caras del Estado unitario. En G. Pavani y L. Estupiñán Achury (eds.). *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina* (pp. 21-28). Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- Velasco Fernández, O. (2019). *Construcción del Estado unitario y descentralizado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Viciano Pastor, R. (2012). *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. València: Tirant lo Blanch.
- Vidal Perdomo, J. (2003). ¿Cambiar los departamentos por regiones?. En VV.AA *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia* (pp. 289-303). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Wolkmer, A. C. (2018). *Pluralismo Jurídico: fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. 2 ed. Madrid: Ed.Dykinson.

### **Apéndice jurisprudencial**

- Corte Constitucional. Sentencia C- 1051 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.
- Corte Constitucional. Sentencia C- 089 de 2001. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia SU- 095 de 2018. Magistrado Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.