



**FND** Federación Nacional de  
Departamentos



# REFLEXIONES PARA AFIANZAR LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

EDICIÓN ACTUALIZADA

 Planeta



# **REFLEXIONES PARA AFIANZAR LA AUTONOMÍA TERRITORIAL**

MEMORIAS DE LA CONVENCION DE RIONEGRO 2023  
COLOMBIA FEDERAL, COLOMBIA UNIDA



HUMBERTO SIERRA PORTO • CARLOS ARIEL SÁNCHEZ • ALFONSO GÓMEZ MÉNDEZ • SANDRA MORELLI RICO • SALOMÓN KALMANOVITZ • JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA • AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ • ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA • CESÁREO ROCHA OCHOA • JORGE GAVIRIA LIÉVANO • MAURICIO PLAZAS VEGA • GONZALO ZÚÑIGA • EDWIN LÓPEZ RIVERA • PAULA ROBLEDO SILVA • JORGE ELIÉCER QUINTERO ESQUIVEL • RICARDO ZULUAGA GIL • DANIEL GUTIÉRREZ ARDILA • ANDRÉS JULIÁN RENDÓN CARDONA • CARLOS ANDRÉS AMAYA • HENRY GUTIÉRREZ ÁNGEL • ELVIA MILENA SANJUÁN DÁVILA • RAFAELA CORTÉS ZAMBRANO • WILLIAM VILLAMIZAR LAGUADO • JUAN MIGUEL GALVIS BEDOYA • JUAN DIEGO PATIÑO OCHOA • JUVENAL DÍAZ MATEUS • LUCY GARCÍA MONTES • ADRIANA MAGALI MATIZ • DILLIAN FRANCISCA TORO • ORLANDO DAVID BENÍTEZ • LUIS ENRIQUE DUSSÁN LÓPEZ • ROBERTO JAIRO JARAMILLO • HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA • CARLOS CAICEDO • ELÍAS LARRAHONDO CARABALÍ • SILVANO SERRANO GUERRERO • JUAN GUILLERMO ZULUAGA • NICOLÁS GARCÍA BURGOS • JOSÉ RICARDO OROZCO • JOHN ALEXANDER ROJAS • NÉSTOR OSUNA PATIÑO • JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS • DAVID LUNA SÁNCHEZ • EDUARDO VERANO DE LA ROSA • CARLOS AUGUSTO CHACÓN • MAURICIO GARCÍA VILLEGAS • LUIS FERNANDO MEJÍA • DARÍO INDALECIO RESTREPO • YOLANDA GARCÉS • WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE • HÉCTOR QUINTERO ARREDONDO • VIVIANA BARBERENA NISIMBLAT • JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA • LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY • HERNANDO PARRA NIETO • PADRE DIEGO ALONSO MARULANDA DÍAZ • ALFONSO REYES ALVARADO • OMAR MEJÍA PATIÑO • ARMANDO NORIEGA RUIZ • LAURA GARCÍA MATAMOROS • ALEXANDER CRUZ MARTÍNEZ • ÉDGAR CAMACHO GODOY • MARCOS CRIADO DE DIEGO • LUISA FERNANDA GARCÍA • JUAN DAVID DUQUE BOTERO • MIGUEL MALAGÓN PINZÓN • GONZALO RAMÍREZ CLEVES • HUGO ARENAS MENDOZA • ÁNGEL HERNÁNDEZ ESQUIVEL • JOHN JAIRO PEÑA OCAMPO • JUAN CAMILO RODRÍGUEZ • VANESSA SUELT COCK • ÁNGELA BEJARANO DAZA • FERNANDO CASTILLO CADENA • JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS • MARGARITA CABELLO BLANCO • JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ • JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ • CRISTINA PARDO SCHLESINGER • GERMÁN BULA ESCOBAR • GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE • PEDRO PABLO VANEGAS GIL • JOSÉ ROBERTO SÁCHICA • ÓSCAR DARÍO AMAYA • RAMIRO PAZOS GUERRERO • DAVID FERNÁNDO RAMÍREZ FAJARDO • MARÍA CLAUDIA BARÓN ORTIZ • GUSTAVO ZAFRA ROLDÁN • FABIO VILLA RODRÍGUEZ • AMYLKAR ACOSTA MEDINA • EFRAÍN GÓMEZ CARDONA • JOSÉ DOMINGO CALDÓN • KENNY ELIZABETH CAMPOS SASOSA • JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO • MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO • LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO • PAULA ROBLEDO SILVA • ROCÍO ARAUJO OÑATE • JAIME ORLANDO SANTOFIMIO • AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA • JORGE OCTAVIO RAMÍREZ • GILES GUGLIELMI • JOAN RIDAO • ELOY GARCÍA LÓPEZ • JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ • MEDARDO TAPIAS

© Federación Nacional de Departamentos, 2024

© Editorial Planeta Colombiana S. A., 2024

Calle 73 N.º 7-60, Bogotá

#### Compilador

Jorge Enrique González Patiño

#### Comité editorial

Didier Tavera Amado

William Zambrano Cetina

Ma. Alejandra Ruiz Durán

#### Edición

Edwin González

#### Diseño y diagramación

Haidy García Rojas

Primera edición: diciembre de 2023

Segunda edición: marzo de 2024

ISBN 13: 978-628-7715-55-4

ISBN 10: 628-7715-55-3

Impreso por:

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

## CONTENIDO

|     |   |
|-----|---|
| 8   | <b>PRESENTACIÓN</b>   |
| 14  | <b>PRÓLOGO</b>  |
| 44  | <b>INTRODUCCIÓN</b><br>EL CAMINO DE REGRESO A RIONEGRO,<br>CUNA DEL FEDERALISMO, O LA INVITACIÓN<br>A AFIANZAR LA AUTONOMÍA TERRITORIAL |
| 48  | <b>CAPÍTULO PRIMERO</b><br>VOCES DESDE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA   |
| 132 | <b>CAPÍTULO SEGUNDO</b><br>VOCES DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA<br>Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA                                       |
| 190 | <b>CAPÍTULO TERCERO</b><br>VOCES DESDE LA PERSPECTIVA<br>DE LOS ACADÉMICOS  |
| 244 | <b>CAPÍTULO CUARTO</b><br>VOCES DESDE LA PERSPECTIVA DE<br>LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y SUS DESARROLLOS                                    |
| 306 | <b>CAPÍTULO QUINTO</b><br>VOCES DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA  |
| 328 | <b>CAPÍTULO SEXTO</b><br>VOCES DESDE LA PERSPECTIVA POLÍTICA<br>Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA   |
| 394 | <b>CAPÍTULO SÉPTIMO</b><br>LA VISIÓN DE LOS GOBERNADORES  |



# PRESENTACIÓN

En 1863 se produjo la primera -quizá la única- gran revolución en el ámbito del ordenamiento territorial de Colombia. Ese año, los constituyentes de Rionegro dieron vida a una República Federal, inspirada por un régimen de libertades.

Durante un breve, pero fructífero periodo de 22 años, aquella Carta y sus desarrollos posteriores lograron restañar en buena medida las heridas causadas por una sucesión de guerras civiles que caracterizaron el siglo XIX. También, abonaron el terreno para el surgimiento de nueve estados independientes que, aunque autónomos, debían preservar la unidad nacional.

Hoy, 163 años después, la descentralización y la autonomía -que florecieron entonces y parecieron marchitar pronto- hacen parte de las aspiraciones más sentidas de los 32 departamentos que integran un Estado unitario, todavía arraigadamente centralista, pero con claras aspiraciones de autonomía.

Esas aspiraciones se han convertido en una búsqueda incesante. En su curso, los 32 gobernadores elegidos para guiar los destinos de los territorios durante el periodo 2019-2023 han cavado profundo en busca de las semillas y raíces constitucionales que dan sustento a esos principios medulares a lo largo de nuestra bicentenaria historia institucional.

Al trasegar por ese camino encontraron en la Constitución de 1863 el hito más visible, y uno de los referentes más importantes para el desarrollo de un país de regiones, como ha sido desde su génesis el nuestro. Por eso decidieron conmemorar su expedición y celebrar ideario, que es el gran legado institucional. No lo hicieron como un simple acto protocolario, sino bajo la forma y la esencia de un profundo escrutinio histórico, jurídico, económico y sociológico, abierto y participativo.

Con el soporte brindado por la Federación Nacional de Departamentos, los 32 gobernadores decidieron en la cumbre celebrada en Morelia, Caquetá, la organización de un ciclo de foros, paneles, conferencias y encuentros realizados bajo la inspiradora consigna de “Colombia Federal, Colombia Unida”. La orientación conceptual de esta celebración y de ese ciclo de reflexión contó con el liderazgo del jurista y catedrático William Zambrano Cetina.

El proyecto encontró a los mejores aliados: las universidades del Externado de Colombia, de Nuestra Señora del Rosario, Pontificia Bolivariana de Medellín, Libre de Cartagena, del Tolima, de Ibagué, y del Cauca. Además, contó con el apoyo de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, con la participación de distinguidos miembros de las altas Cortes de Justicia, y con los invaluable aportes de expertos nacionales -profesores, constituyentes de 1991, ministros y exministros, gobernadores y exgobernadores- que se han dedicado al estudio o que también conocen bien la praxis de la organización territorial, sus retos y sus deudas, así como de expertos internacionales que aportaron sus conocimientos sobre la forma en que en sus respectivos países se ha abordado dicho tema, y la razón de ser de su respectivo diseño y evolución institucional. Los insumos aportados por profesores, operadores judiciales y constituyentes de 1991 son y seguirán siendo vitales para enriquecer los estudios presentes y futuros sobre la organización territorial colombiana y para inspirar las reformas que se vislumbran hoy, que son más que necesarias.

Este libro constituye una memoria de ese ciclo que también incluyó, entre sus eventos centrales, un encuentro de debate, reflexión y análisis -y ante todo propositivo- realizado los días 8 y el 9 de mayo de 2023, en los mismos escenarios donde los constituyentes de 1863 grabaron su impronta en la histórica Carta de Rionegro, en Antioquia.

Por las páginas de la presente obra desfilan visiones y perspectivas de varios hombres y mujeres de muy reconocida idoneidad en el estudio jurídico, histórico, sociológico y económico de nuestro desarrollo institucional en los territorios. Sus posiciones no están atadas por los hilos de las coincidencias, sino sujetos a enfoques, muchas veces disímiles, lo que los hace más interesantes y provechosas.

No hubo tema vedado porque la invitación fue franca y abierta: se trataba de un diálogo amplio, diverso, con sus matices y posturas doctrinales, pero sin ambages.

Las preguntas orientadoras en los paneles guardaron relación con las características de la Constitución del 63, pero en ningún caso limitaron la libre exposición de ideas que también incluyeron nutridos análisis de la Constitución de 1886 y por supuesto de la que nos rige desde 1991.

Las propuestas que surgieron son valiosas y variadas, pero ninguna pretende convertirse en concluyente. Hubo sí un acuerdo natural en la necesidad de impulsar en los escenarios institucionales las reformas indispensables para que las entidades territoriales puedan librarse del

yugo atávico del centralismo, y responder con capacidad, eficiencia y autonomía por el cumplimiento de los fines del Estado que le han sido confiados.

Otro aspecto que generó consensos -entre matices naturales, por supuesto- tiene que ver con el hecho de que, hasta ahora, el desarrollo constitucional en los campos de la descentralización, la autonomía y de todos los componentes de la organización territorial, ha sido insuficiente.

A la luz de las reflexiones se encuentra que la Carta de 1991 consagró los referidos principios, pero pudo haber deferido en exceso su desarrollo en la ley, y la realidad es que aún no existe una adecuada Ley de Ordenamiento Territorial que los interprete a cabalidad, y la Ley de Regiones, si bien ha implicado un avance en cuanto crea las Regiones Administrativas y de Planificación, no garantiza el flujo de recursos necesarios para hacerlas funcionales.

Por otra parte, las cortes han jugado papel preponderante en la valoración y alcance de tales principios, porque gracias a su jurisprudencia, se han llenado vacíos generados por el incumplimiento de los mandatos de los constituyentes. Es por eso que en el campo de la organización territorial se encuentran avances sustantivos, aunque aislados, como la ciudad-región que desarrollan Bogotá y Cundinamarca, o como el modelo autónomo que han ido construyendo Medellín y los municipios de su área metropolitana.

En el menú de la oferta de propuestas se encuentran ideas que incluyen las que serían las bases de una reingeniería en el ordenamiento territorial del país. Un sector amplio de panelistas y ponentes encuentra que la mejor manera de hacerlo, sin desconocer el orden institucional, es concluir la obra inacabada que habrían dejado los constituyentes; para otro, sería conveniente considerar la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Y otros intervinientes postularon que la salida estaría en ir incorporando figuras e instituciones del federalismo, sin desquiciar el orden de la unidad nacional.

Los panelistas mencionaron también la limitante que el actual modelo impone a las entidades territoriales para disponer un modelo de gestión basado en la planeación. Plantearon que, si bien Colombia tiene un sistema político democrático en el que uno de sus principios fundamentales es la planeación, los alcaldes y gobernadores son elegidos con un plan de Gobierno que, una vez posesionados, deben ajustar a las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Existe, sin duda, una situación que denota una subordinación, en vez de una concertación entre los niveles de Gobierno.



Frente al análisis del desarrollo de la época federal, varios de los conferencistas coincidieron en que a pesar de los conflictos y guerras que se dieron, de la inestabilidad y dificultad de encontrar un equilibrio político, las nuevas oportunidades y campos de acción que se abrieron para el comercio, la banca y las iniciativas locales, fueron muy significativas y deberían inspirarnos en la idea de la promoción del desarrollo desde las regiones.

De vuelta a la época actual, la salida habrá que encontrarla de manera consensuada. La misión de reforma, en todo caso, es inaplazable si analizamos la compleja realidad que vivimos y la creciente demanda de servicios a cargo del Estado. Hoy nuestros departamentos parecen anclados en el tiempo, sus capacidades son limitadas debido a la alta concentración de poder fiscal y de gestión del poder central. Es un hecho palmario que el Gobierno Nacional controla el 80% de los ingresos tributarios, los municipios el 14%, y los Departamentos, que tienen una responsabilidad perentoria en cuanto al desarrollo regional, local y rural, cuentan con tan solo el 6% del total.

Con estas condiciones, que hasta ahora no habían sido objeto de revisión, es imposible implementar el modelo descentralizado y con autonomía territorial. La Constitución federalista de 1863 corrobora que históricamente Colombia no está destinada a ser un país marcadamente centralista y de espaldas a las regiones. Por el contrario, sus cimientos y las promesas de la Constitución de 1991, deben ser un llamado a dar trámite y solución a las promesas incumplidas, las cuales han limitado el desarrollo y han hecho más difícil alcanzar los óptimos esenciales en materia social y económica para los ciudadanos.

La Constitución de 1991 generó en esta materia grandes expectativas que no han sido cumplidas. Es más, sus mandatos no se han hecho efectivos en la realidad de la gestión pública. Así, el contenido de los artículos 287, 288 y 302, entre otros artículos superiores -para referirnos solo a estos textos esenciales- parecieran ahora desdibujarse. Hoy son enunciados abstractos sin verdadera traducción en la realidad que se vive en los territorios.

Es cada vez más evidente el retorno a fórmulas de definición de políticas y de gestión de lo público esencialmente centralizadas, que dejan un espacio mínimo al ejercicio de las competencias propias de las entidades territoriales y a las posibilidades de definición autónoma de aquellos asuntos en los que la Constitución quiso que las autoridades y los habitantes de los territorios tuvieran incidencia.

Paradójicamente, aunque nos debemos regir por la descentralización y la autonomía territorial, la expresión “Estado unitario”, que se encuentra en el artículo 1 de nuestra Constitución, ha derivado en la realidad, y de manera tergiversada, en que impere siempre el fenómeno del centralismo exacerbado.

Ha llegado la hora de hacer efectivo el principio de concurrencia. Sin embargo, no será posible mientras no tengamos identificadas con claridad las competencias exclusivas y compartidas en las dinámicas de los tres niveles de Gobierno (Nación/Departamento/Municipios). El objetivo debe ser honrar el mandato de la Constitución de 1991 en el marco del necesario equilibrio entre el centro y la periferia.

El ciclo de reflexiones fue dispuesto en torno a unas agendas que apuntaron a generar una conversación nacional sobre temas vitales: deudas y retos de la autonomía territorial, la visión actual de la descentralización administrativa, la gobernanza territorial y el desarrollo económico, los desarrollos constitucionales de la autonomía territorial y otros palpitantes temas relacionados con la historia constitucional y su impacto en la vida de las regiones.

Este libro, como ya quedó dicho, es una gran memoria de los planteamientos del debate, no está dispuesto necesariamente en el orden cronológico de los foros, paneles y disertaciones. Más allá de las formas metodológicas, quisimos recoger la esencia de las postulaciones de todos aquellos que intervinieron, sin los sesgos que hubiesen podido generar una relatoría o una interpretación de los debates. Agradecemos a Jorge Enrique González Patiño, reconocido periodista que se encargó con gran diligencia de esta tarea editorial. Igualmente, a todos los medios de comunicación que se sumaron a esta iniciativa, y en particular, a quienes actuaron como moderadores de los diversos eventos: Claudia Palacios, Érika Fontalvo, Luz María Sierra, Alfonso Ospina, Alejandro Santos, Álvaro García, José Manuel Acevedo, Diego Alfonso Sánchez y Felipe Aramburo.

Estamos seguros de que este documento es actual y también atemporal, mientras persistan las situaciones aquí denunciadas y tendrá siempre un valor tangible como fuente de consulta.

Bogotá, septiembre de 2023

**ROBERTO JAIRO JARAMILLO CÁRDENAS**  
 Presidente del Consejo Directivo  
 Federación Nacional de Departamentos  
 año 2023

**DIDIER ALBERTO TAVERA AMADO**  
 Director ejecutivo Federación  
 Nacional de Departamentos



## PRÓLOGO

La Federación Nacional de Departamentos organizó durante los meses de abril y mayo de 2023, con la participación de los más calificados expertos, una serie de eventos en diversas regiones del país destinados a conmemorar los 160 años de la emblemática Constitución de los Estados Unidos de Colombia, firmada en Rionegro el 8 de mayo de 1863. Las Universidades Externado de Colombia, Pontificia Bolivariana, del Tolima, de Ibagué, Libre de Cartagena, del Cauca y la Universidad del Rosario, fueron sedes de memorables jornadas de análisis y discusión en torno al significado de dicha Constitución y al alcance actual de los conceptos de descentralización, autonomía territorial y federalismo. A esa labor intelectual, también se sumó muy activamente la Academia Colombiana de Jurisprudencia; y en todos los eventos se contó con la valiosa participación de los gobernadores y el liderazgo del presidente y del director ejecutivo de la Federación.

Igualmente, la ciudad de Rionegro recibió el 8 y 9 de mayo de 2023 a una pléyade de académicos, juristas, politólogos, sociólogos, economistas, periodistas y líderes de opinión, quienes celebraron el referido aniversario con los gobernadores y con representantes de todas las ramas del poder público. Las reflexiones que se expresaron -tanto en la Casa de la Convención, como en el Recinto Quirama- en torno a los ejes temáticos identificados por la Federación<sup>1</sup> fueron de un muy alto nivel y profundidad, y así se reconoció por los asistentes, medios de comunicación y amplios sectores de la academia y de la opinión pública, que continúan dando un amplio eco a lo planteado por los intervinientes y que ha puesto en evidencia, no solamente el importante legado dogmático de la Constitución de Rionegro, sino la vigencia y justeza de la reivindicación de los territorios para orientar su propio

---

1. Dichos ejes fueron: El significado de la Constitución de 1863 y su legado libertario; ¿Descentralización, autonomía, federalismo? Un debate necesario; Modelo Territorial y eficacia de los derechos. La Perspectiva comparada; La Constitución de 1991 y las deudas pendientes en materia de autonomía territorial; Desarrollo económico, finanzas territoriales y gobernanza multinivel; Convivencia. Institucionalidad democrática y equilibrio centro periferia.



destino y ser actores reales de la defensa de sus intereses y de su desarrollo económico y social.

De esos eventos y de las discusiones y debates que se han seguido dando con diferentes actores de la sociedad civil y de la vida económica, política y jurídica, así como en los medios de comunicación, cabe derivar una serie de ideas que sirven de ruta para el futuro. Y ello, pensando en varios escenarios y posibilidades, que van desde la identificación de las tareas necesarias para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales en materia de descentralización, pasando por la inaplazable vivificación del concepto de autonomía territorial consagrado en la Constitución de 1991 -pero que ha sido en realidad desconocido, o muy débilmente desarrollado por el Legislador-, hasta la puesta en marcha de un proceso de revisión del modelo de organización territorial del Estado, si así lo permitiera la dinámica política y social.

No se trata en efecto solamente de la conmemoración de un hito importante del proceso de construcción de nuestra institucionalidad, desconocido para muchos, o no suficientemente valorado por algunos sectores de la opinión. Se trata sobre todo, a la luz de ese legado, de poner en el centro de la agenda pública nacional la urgente reflexión sobre las deudas pendientes en materia de autonomía territorial y del cabal desarrollo de los mandatos establecidos en la Constitución de 1991 en esta materia, y de abrir el debate sobre las necesarias reformas que deben acometerse con el fin de responder a la cada vez más fuerte reivindicación de las entidades territoriales para poder gestionar de manera autónoma y eficaz sus propios asuntos, para así lograr adoptar, por sí mismas, las decisiones que les conciernen y afectan a sus habitantes.

De las intervenciones y discusiones que se llevaron a cabo en los referidos eventos se desprenden un sinnúmero de ideas y de propuestas que se hace necesario sistematizar para contribuir a la construcción de la agenda que, tanto la sociedad como el Estado, deberían poner en marcha para reorientar el rumbo y contribuir a la consolidación de la institucionalidad en los territorios. Por ello, sin pretender la exhaustividad, dada la riqueza y profundidad de las deliberaciones<sup>2</sup>, a continuación, se hace una síntesis de las líneas temáticas esenciales que allí se abordaron.

2. Además de lo consignado en estas memorias, también puede consultarse el registro fílmico de los eventos respectivos, disponible en: [www.colombiafederal.colombiaunida.com](http://www.colombiafederal.colombiaunida.com)

## El rico legado de la Constitución de 1863 y su necesaria relectura en clave de ideales

La Constitución de los Estados Unidos de Colombia, expedida en 1863, también llamada Constitución de Rionegro, debe entenderse hoy en clave de ideales, de mito fundacional<sup>3</sup>, esto es, de lo que en términos simbólicos nos identifica y nos une, y no desde la lógica divisoria de los viejos sectarismos políticos<sup>4</sup>. Durante mucho tiempo esa Constitución fue particularmente satanizada en el marco de una visión hegemónica del poder, de una contraria visión de conformación de la nación, o de una indebida y antitécnica asimilación del federalismo a la desunión o disgregación o asociada al fenómeno del independentismo. Un cierto sesgo en el análisis de los acontecimientos que se dieron entre 1863 y 1885 en temas controvertidos para la época, como la libertad de cultos o las políticas educativas, ha llevado a que ese periodo se mire con recelo, lo que ha servido para intentar deslegitimar el modelo federal, así como para desestimar las siempre presentes reivindicaciones de autonomía territorial.

El fin de conmemorar los 160 años de expedición de dicha Carta, ha sido una magnífica oportunidad, no solo para analizar con sus luces y sombras esa experiencia federal en su respectivo contexto histórico, sino particularmente para encontrar en los elementos positivos de ese legado, la mejor manera de defender y afianzar la institucionalidad en los territorios. Se trata de construir un Estado más fuerte, más próximo a la diversa realidad, que genere mayor confianza, y que atienda en debida forma las necesidades de la ciudadanía en todos los puntos de nuestra extensa geografía nacional.

Las constituciones que se expidieron en el siglo XIX fueron producto de fracturas<sup>5</sup>, y la de Rionegro no fue la excepción. Ella surgió de una insurrección triunfante -la del Radicalismo Liberal-, y supuso la

3. Así lo recaló Humberto Sierra Porto, en su intervención en la Universidad Libre de Cartagena, 26 de abril de 2023.

4. Debe tenerse en cuenta que en el siglo XIX *“la idea de nación adquirió un sello partidista, los incluidos o excluidos en el proyecto de nación de cada colectividad eran en principio, opositores políticos”*, y por ello, *“reclamar la pertenencia a la nación se hace desde proyectos excluyentes y con el empleo de la violencia”*. Ver al respecto, Urrego, Miguel Ángel. Mitos fundacionales, reforma política y nación en Colombia. Revista Nómadas, Consultado en: [https://web.archive.org/web/20180430013439id\\_/http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas\\_8/08\\_1U\\_Mitosfundacionales.pdf](https://web.archive.org/web/20180430013439id_/http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_8/08_1U_Mitosfundacionales.pdf)

5. Lo que marcó nuestra historia constitucional durante el siglo XIX, y nuestro deficiente proceso de construcción de memoria, como lo recaló Danilo Rojas Betancourth, Universidades del Tolima y de Ibagué, 28 de abril.

más grande transformación política que ha tenido Colombia<sup>6</sup>. Además de instaurar un sistema federal, y contemplar un Gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, en la línea de la tradición constitucional de las primeras etapas de la república<sup>7</sup>, se caracterizó por su rico ideario libertario; catálogo retomado y ampliado en la Constitución de 1991 -salvo en lo relativo al derecho de tener y comerciar armas-. La Constitución de 1863 también impuso una concepción laica del Estado y una educación basada en la tolerancia y en el pensamiento científico. Este fue *“nuestro periodo de las luces, de fe en el hombre, en la razón para descubrir la verdad y en la noción altiva de las prerrogativas del poder civil”*<sup>8</sup>.

Dicha Carta estableció que no habría esclavos en Colombia, prohibió la pena de muerte, así como las condenas a pena corporal por más de diez años; al tiempo que exaltó la libertad individual, *“que no tiene más límites que la libertad de otro individuo; es decir, la facultad de hacer u omitir todo aquello de cuya ejecución u omisión no resulte daño a otro individuo o a la comunidad”*.

También se señaló en dicho texto el deber de respetar el Derecho de Gentes<sup>9</sup>, incorporado a la legislación nacional, lo que puede considerarse, como lo dijeron varios intervinientes, un antecedente de lo que hoy denominamos “bloque de constitucionalidad”, y del que hace parte el Derecho Internacional Humanitario<sup>10</sup>. También cabe destacar, que durante la vigencia de la Constitución de Rionegro existió un complejo control de constitucionalidad de doble vía (de la Unión frente a las decisiones de los Estados Soberanos, y de estos frente a los actos de la Unión), sistema que enriquece nuestra larga y rica tradición constitucional<sup>11</sup>.

6. Alfonso Gómez Méndez. Intervención en las Universidades del Tolima y de Ibagué el 28 de abril de 2023. Y sobre la historia de cómo se llegó a dicha Constitución, ver Armando Ramírez Garnica, intervención el 8 de mayo en Convención de Rionegro.

7. Las fórmulas de las constituciones de 1830, 1832, 1853, 1858 aluden, con variantes, a que el “gobierno de la Nueva Granada es republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable”.

8. Jorge Gaviria Liévano. Intervención en la Universidad Libre de Cartagena. 26 de abril de 2023.

9. “Artículo 91.- El Derecho de gentes hace parte de la Legislación nacional. Sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil. En consecuencia, puede ponerse término a ésta por medio de Tratados entre los beligerantes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas”.

10. Ver intervenciones de Alfonso Gómez Méndez y de John Jairo Peña Ocampo, Universidades del Tolima y de Ibagué, 28 de abril de 2023.

11. Intervención de Miguel Malagón. Universidad del Rosario, 15 de mayo de 2023. Ver intervenciones de Gonzalo Ramírez Cleves y de Alexei Julio Estrada en Universidad Externado de Colombia el 19 de abril de 2023.

Dicha Constitución entendió que la democracia se nutre necesariamente del libre flujo de ideas, y por eso defendió la libertad de expresión en términos absolutos. Esa visión libertaria no solo se limitó al individuo, sino que se extendió a las comunidades que habitan los territorios para considerar que ellas tenían a su vez la suficiente capacidad para definir su propio destino; así, esa Carta correspondió a una “técnica de libertad”<sup>12</sup>.

El modelo federal en Colombia no surgió de manera artificiosa; él asienta sus raíces más remotas en la colonia, con las autonomías de las municipalidades, y luego se reflejó en las provincias, las que tan pronto proclamaron su independencia, se dieron cada una su propia constitución<sup>13</sup>.

Para algunos, la explicación de cómo llegamos al federalismo, se encuentra en que las élites políticas y económicas que financiaron la independencia eran campesinas. Esa lucha se dio contra el poder central virreinal, y luego, las guerras civiles fueron de cierta manera la continuación de la guerra de independencia, porque también se dieron esencialmente contra el poder central<sup>14</sup>.

Tal organización también fue producto de un proceso que continuó forjándose desde las primeras etapas de la república, en las que nunca cesaron los debates sobre la mejor forma de organizar territorialmente el Estado –en la primera república entre centralistas y federalistas, posteriormente con las visiones antagónicas sobre este tema entre bolivarianos y santanderistas, y con la reivindicación de “los supremos”-, que luego, particularmente desde 1853 -con una constitución centro federal- y las fórmulas imaginadas en la Constitución de 1858, llevaría a su consolidación en 1863.

Cabe destacar que, durante la vigencia de la Constitución de Rionegro, en un clima de libertad y de apertura económica, inspirado en el liberalismo inglés, se vivió un gran desarrollo del comercio, la industria y la banca libre. La llamada “desamortización de los bienes de manos muertas” dinamizó la economía al poner a circular y producir bienes antes inactivos; y, a su vez, la libertad de los esclavos contribuyó también a la ampliación del mercado. Desde mediados del

12. Intervención del Ministro Néstor Osuna en la Casa de la Convención de Rionegro, 8 de mayo de 2023.

13. Así lo sostuvieron, entre otros expertos, Augusto Trujillo Muñoz, Cesáreo Rocha Ochoa y Carlos Ariel Sánchez Torres, en las Universidades del Tolima y de Ibagué, 28 abril de 2023.

14. Augusto Hernández Becerra. Universidad Externado de Colombia, 19 de abril de 2023.

siglo XIX crecieron considerablemente las actividades productivas, particularmente las agrícolas, se hicieron grandes obras para tratar de comunicar y fomentar el intercambio entre las diferentes regiones del extenso país, y además, Colombia se insertó en la dinámica del comercio internacional. Tales avances económicos -sin perjuicio de las críticas sobre el funcionamiento del sistema tributario<sup>15</sup>- fueron reconocidos en el periodo de transición hacia el centralismo, por lo que en dicha época no se planteó mayor modificación de lo que en ese ámbito se había logrado construir hasta entonces<sup>16</sup>.

Entre las sombras de la Constitución de 1863, se evidencia un grave error de diseño -que se ha explicado en la necesidad de contener los ímpetus de poder del general Mosquera, gran vencedor de la guerra que llevó a los Radicales al poder-, y que consistió en implantar un poder Ejecutivo de la Unión frágil (con período de dos años) y un Estado central débil frente a los Estados Soberanos<sup>17</sup>. Pero, quizás la mayor dificultad que afrontó esa carta fue su gran rigidez, porque se previó un sistema que hacía extremadamente difícil su reforma, y por ese bloqueo, a pesar de haber un gran consenso político y social en ese aspecto, no se pudo adaptar el texto a las dificultades de su aplicación. Ello dio lugar a que, por fuera de las vías previstas en el ordenamiento, finalmente se anunciara su pérdida de vigencia<sup>18</sup>, y se diera paso a una nueva carta en 1886. También en ello hay una gran lección que nos deja la historia: los sistemas no deben impedir los cambios necesarios, de lo contrario, estos en todo caso se impondrán, y por otras vías generalmente azarosas.

La expedición de la Constitución de la República de Colombia de 1886, obra de la Regeneración<sup>19</sup>, y que instauró el Estado unitario, no

15. Mauricio Plazas Vega, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 15 de mayo de 2023.

16. Ver el estudio que hicieron Salomón Kalmanovitz y Edwin López. *Las cuentas del federalismo colombiano*. Ed. Universidades Externado de Colombia y UTadeo, Bogotá, 2019, así como sus respectivas intervenciones en los eventos de la Universidad Externado de Colombia y en la Convención de Rionegro 2023 -Colombia Federal Colombia Unida.

17. Germán Bula Escobar al respecto señaló el desbalance que en dicha Constitución se dio entre autonomía y cohesión, desde el punto de vista de la cibernética del poder. Universidad Libre de Cartagena, 23 de abril de 2023.

18. Desde el balcón del palacio presidencial Rafael Reyes pronunció la célebre frase: “La Constitución de 1863 ha dejado de existir”.

19. Ver la conferencia de Daniel Gutiérrez Ardila “La regeneración como tránsito histórico de la federación a la república unitaria”. El autor explica cómo fue ese paso del federalismo ya en declive, a la Constitución de 1886, y describe el papel protagónico que jugó Rafael Núñez en ese período. Universidad Externado de Colombia, 19 de abril de 2023.

acabó con la reivindicación de los territorios. Durante el siglo XX, en vigencia de dicha Constitución, se hicieron varios esfuerzos para resolver el “tema territorial” que siempre se mantuvo latente. Así, por ejemplo, el Acto Legislativo 03 de 1910 contempló una mayor descentralización administrativa y financiera, y el Acto legislativo 02 de 1977, que fue expedido por la llamada “pequeña constituyente”, aunque finalmente fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, había pretendido saldar esa deuda para responder a los reclamos acumulados en esta materia. Más tarde, la elección popular de alcaldes y la consulta popular municipal con el Acto Legislativo 01 de 1986 comportó, sin duda, un claro avance en términos democráticos y de autonomía.

### La autonomía territorial enunciada en la Constitución de 1991: una deuda pendiente

El artículo 1 de la Constitución de 1991 define a Colombia como un Estado unitario con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales.

Para muchos esa fórmula implicaba un importante cambio institucional; para otros, por el contrario, era un “homenaje al pasado”<sup>20</sup>, la réplica del diseño de la Constitución de 1886<sup>21</sup>.

Uno de los temas que tuvo presente la Junta Preparatoria de la Asamblea Nacional Constituyente fue particularmente el de la necesidad de aumentar la disposición de recursos por parte de los territorios<sup>22</sup>. La Asamblea Nacional Constituyente, si bien analizó propuestas muy diversas sobre el modelo territorial, que comprendían fórmulas autonómicas, regionales y federales, no pudo finalmente desprenderse

20. Augusto Hernández, Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

21. Jaime Orlando Santofimio. Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

22. Si bien dicha Junta no fue partidaria de la “federalización a ultranza”, expresó en la sesión de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente que, sobre “la provincia colombiana, que viene maltratada en el reparto de los recursos nacionales, conviene sobremanera avanzar en el proceso descentralista” y que, por tanto, era preciso “incrementar el situado fiscal y la transferencia de impuestos a municipios y departamentos. En verdad de nada sirven la elección popular de alcaldes -ni la propuesta de gobernadores-, ni la asunción de servicios y competencias que antes detentaba la Nación, si a esa autonomía política y administrativa de los territorios no se le dota fiscalmente”. Diario de la Asamblea Nacional Constituyente del 5 de febrero de 1991, p 3. Imprenta Nacional. <https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiz3fTFufuBAXWglGo-FHerfD-kQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fbabel.banrepcultural.org%2Fdigital%2Fapi%2Fcollection%2Fp17054coll26%2Fid%2F3702%2Fdownload&usq=AOvVaw0HSfIN4yUztaiWK26S7QZO&opi=89978449>

del Estado unitario. Entre las muchas propuestas que se presentaron ante dicha Asamblea, estaba la del Gobierno, que preveía una mayor autonomía fiscal, política y administrativa para los departamentos y municipios, la elección popular de gobernadores, y la posibilidad de las Asambleas Departamentales para expedir normas con fuerza de ley. Además, se planteó la creación de provincias y regiones, con el propósito de garantizar una mejor prestación de los servicios<sup>23</sup>.

Y a pesar del agotamiento del diseño de Estado unitario, después de más de un siglo de su aplicación, factores como la falta de pleno control territorial por la violencia de los grupos armados, el crimen organizado, el narcoterrorismo, etc., pesaron para conservar ese modelo<sup>24</sup>.

Fue difícil llegar a un acuerdo en la Asamblea Constituyente sobre la organización del poder en el territorio, y una vez expedida la nueva Carta, ha resultado particularmente complejo descifrar el alcance de las referidas expresiones constitucionales.

Sobre los conceptos de la cláusula definitoria del Estado (artículo 1 CP), hay que señalar que el de descentralización ya había sido entronizado en la Carta de 1886, bajo el esquema de Rafael Núñez de: “Centralización política y descentralización administrativa”, pero sin que en la práctica se haya dado verdadero desarrollo al segundo elemento de la famosa fórmula. Por ello, se ha dicho que “...la descentralización estuvo más en el discurso que el plano de las realizaciones efectivas”<sup>25</sup>. Amylkar Acosta, por su parte, señaló que hoy, como ayer, “el centra-

23. Al instalar la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de febrero de 1991, el Presidente Gaviria afirmó: “La federalización, al garantizar la autonomía de las entidades territoriales, al otorgarle a las asambleas y concejos autonomía fiscal, al asegurar la elección popular de gobernadores y a reconocerles competencias privativas en materias, tan relevantes para la vida cotidiana de la comunidad como las relacionadas con educación, salud, construcción de obras públicas, vías de comunicación y transporte, también contribuye a solucionar el distanciamiento entre quienes toman las decisiones y quienes reciben las consecuencias. Nada más contrario al principio de representación política que las decisiones, que afectarán por igual a un municipio de la Costa Atlántica, de Boyacá o de Nariño, sean tomadas por funcionarios lejanos desde una oficina de Bogotá”. Ver Diario de la Asamblea Nacional Constituyente del 5 de febrero de 1991, p 5. <https://www.google.com/url?sa=t&rcrct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiz3fTFufuBAXWglGo-FHerfD-kQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fbabel.banrepcultural.org%2Fdigital%2Fapi%2Fcollection%2Fp17054coll26%2Fid%2F3702%2Fdownload&usq=AOv-Vaw0HSfiN4yUztaiWK26S7QZO&opi=89978449>

24. Estupiñán Achury, Liliana. La organización territorial de Colombia. Una lectura a 30 años de la constitución política de 1991. Cuadernos constitucionales 1, p 109.

25. Younes Moreno, Diego. Evolución del Régimen Municipal en Colombia. En: 100 años de administración pública en Colombia. Memorias Congreso Internacional Conmemorativo de la Ley 4ª de 1913. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Presidencia de la República y ESAP, Bogotá, 2014, p 255.

lismo político fue tapado con la hoja de parra de la descentralización administrativa”<sup>26</sup>.

Recién expedida la Constitución de 1991 hubo gran expectativa sobre el concepto de autonomía en nuestro modelo de organización territorial, y algunos evocaban el sistema autonómico español, porque la Constitución de 1978 había servido de gran fuente de inspiración para nuestro proceso constituyente de 1991<sup>27</sup>. No obstante, desde sus primeras sentencias, la Corte Constitucional descartó que el modelo autonómico correspondiera al que había sido ideado por el Constituyente de 1991, porque consideró que, a diferencia de la realidad española, en Colombia “los Estados del siglo pasado no pasaron de ser un experimento del liberalismo radical y nunca correspondieron a verdaderos países con sus gobiernos, tradiciones e incluso lengua propia, como es el caso del país vasco y de Cataluña. En lo que hoy es Colombia existe una tradición de unidad de Gobierno y de territorio, en la Colonia, en los primeros años de independencia (1819 - 1853) y, desde 1886 en forma continua hasta nuestros días, unidad que constituye un hecho histórico innegable. Ese es el antecedente necesario para entender la realidad social y jurídica frente a la cual se quiere construir la autonomía de los entes territoriales a partir del nuevo régimen territorial”<sup>28</sup>.

Así, al momento de tomar en consideración la realidad histórica a fin de concebir el alcance del concepto de autonomía en la nueva Constitución, y más allá de si el modelo de la nueva Carta correspondía o no a un régimen autonómico próximo al español, la Corte optó por hacer una aproximación histórica desde una visión exclusivamente unitaria del Estado, como si no se hubiera dado y discutido en buena parte de nuestra historia del siglo XIX una concepción de Estado diferente. De esta manera, desde un primer momento, la Corte adoptó ese derrotero, y ello en buena medida marcó el camino de la interpretación que continuó dándose a las nuevas cláusulas constitucionales.

En lo que atañe a los departamentos, la Constituyente de 1991 discutió si era necesaria y conveniente su existencia; varios pretendieron su reemplazo por las regiones o las provincias, porque estimaban que los primeros eran ficciones, mientras que las segundas eran realidades. Finalmente, después de casi desaparecer, a los departamentos se les reconoció su carácter de persona jurídica de derecho público (ente

26. Intervención en Convención de Rionegro, 8 de mayo de 2023.

27. Particularmente la propuesta de los constituyentes Serpa, Perry y Verano estaba basada en el modelo autonómico español.

28. Sentencia C-498 de 1992.



territorial), y se les asignó una función articuladora como entidad intermedia, de coordinación y complementariedad (artículo 298 CP)<sup>29</sup>.

La Constitución de 1991 introdujo la elección popular de gobernadores, que en términos democráticos ha implicado un gran avance en ese difícil camino hacia la autonomía; asunto que generó gran debate en la Asamblea Nacional Constituyente. En efecto, en dicha Asamblea se discutió sobre la conveniencia o no de modificar el modo de nominación de los gobernadores, que en la Constitución de 1886 estaba a cargo del presidente de la República, por lo que los gobernadores eran sus agentes en los territorios. Se planteó conservar dicho sistema de elección a modo de equilibrio frente a la ya implantada autonomía municipal, para de esa manera garantizar el carácter unitario del Estado. También surgió una propuesta intermedia, consistente en que los gobernadores fueran elegidos por los alcaldes, y los diputados por los concejales. Y otros defendieron la opción finalmente acogida, de la elección popular de gobernadores, para avanzar en el proceso de descentralización y autonomía ya iniciado en 1986 con la elección popular de alcaldes<sup>30</sup>.

En general no ha sido fácil tener claridad sobre el modelo territorial. Una de las expertas que participó en los eventos académicos de estos últimos meses, al analizar el diseño constitucional ha dicho que *“La expresión autonomía aparece en la mayoría de las gacetas constitucionales; sin embargo, dicho término quedó relativizado debido al contexto del Estado unitario que, como se ha visto, carece de potestades legislativas, constitucionales y judiciales en cabeza de las entidades territoriales y, a cambio, desarrolla una descentralización administrativa cuyo libreto, generalmente, lo elabora el Estado centro. Si bien, dicho principio es el comienzo de la transformación de las relaciones entre el centro y la periferia, también es cierto que el camino por recorrer es largo; pero algo más complejo aún es la ruptura con los paradigmas tradicionales que han marcado estas tensas relaciones en Colombia”*<sup>31</sup>.

Los vacíos y posibles ambigüedades, que en materia territorial algunos encuentran en la Constitución vigente, han facilitado el desvanecimiento o la distorsión de los conceptos de descentralización y muy particularmente el de autonomía territorial. Pero más allá de ello,

29. Uno de los grandes defensores de conservar los departamentos en la estructura territorial, en tanto realidad institucional, fue el Constituyente Gustavo Zafra Roldán.

30. Gustavo Zafra Roldán, “Informe Ponencia para primer debate en plenaria – Del ordenamiento territorial”, *Gaceta constitucional* N° 80, 23 de mayo de 1991, p 7.

31. Estupiñán Achuri, Liliana, *El ordenamiento territorial...*, óp. cit.

quizás lo que no ha permitido el desarrollo y profundización progresiva de la autonomía territorial, como fue la voluntad del Constituyente de 1991, es el atavismo centralista del que no hemos logrado desprendernos, y por ello los territorios en realidad continúan viviendo bajo el régimen de la Constitución de 1886, como con acierto lo señalaron los gobernadores en su histórica declaración del 8 de mayo de 2023 en la Casa de la Convención<sup>32</sup>. El profesor Augusto Hernández Becerra ha explicado que la forma unitaria no impide la descentralización ni la autonomía; estos no son conceptos antagónicos, sino que la verdadera talanquera para su realización ha sido el centralismo, ha descrito este fenómeno así:

*“El centralismo no es un principio ni una regla constitucional, es un prejuicio político y un vicio burocrático, o al revés: un prejuicio burocrático y un vicio político. Que la legislación y la justicia sean funciones nacionales, como es lo propio de todo estado unitario, no se opone a un considerable desarrollo de la descentralización y la autonomía de los gobiernos territoriales.*

*En cambio, el centralismo es una ideología autoritaria que extrapola los aspectos negativos de la concepción unitaria del Estado. Aun cuando extra constitucional, el centralismo obra en la mente de los operadores jurídicos y políticos y puede anular la Constitución. En Colombia ha pesado más el centralismo como expresión de puro voluntarismo político, que los principios y reglas constitucionales que contienen claros mandatos de descentralización y autonomía territoriales. El centralismo se filtra por los intersticios del texto constitucional, llena los vacíos normativos, sesga el sentido de las normas ambiguas, se aprovecha de las aparentes contradicciones. El centralismo es un fenómeno cultural que encuentra abrigo en las organizaciones burocráticas y aliento en sectores políticos insensibles al principio democrático”*<sup>33</sup>.

32. Declaración de los Gobernadores de Colombia por una verdadera autonomía territorial; documento contenido en la presente publicación.

33. Hernández Becerra, Augusto. *El ordenamiento territorial colombiano más allá de la Constitución de 1991*. En “Sociedad, Estado y Derecho”, homenaje a Álvaro Tafur Galvis, Bogotá, Universidad del Rosario, Editores: Rocío Araujo, Antonio Aljure y William Zambrano. Bogotá, Tomo II, 2014, p 338.

Por otra parte, la Constitución de 1991 definió al legislador el desarrollo de esenciales asuntos relativos a la autonomía, pero no ha habido voluntad política suficiente para emprender a cabalidad esa tarea. Muchos proyectos de ley que buscaban expedir un verdadero Estatuto orgánico territorial que, de manera integral y sistemática, regulara el tema, fueron archivados en el Congreso de la República, y hemos debido conformarnos con las insuficientes normas orgánicas que hoy rigen. Por ello se ha afirmado que varios de los mandatos del Título XI, sobre autonomía y descentralización, corresponden a las “cláusulas inertes”<sup>34</sup> de la Carta Política.

En ese sentido, se habló del preocupante marasmo legislativo y de las oportunidades perdidas para desarrollar los mandatos constitucionales. Al respecto se señaló que la Ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, no definió cómo se crean las regiones como entidades territoriales, ni cómo se crean las entidades territoriales indígenas; la Ley 1962 de 2019, sobre regiones, si bien dispuso que para ser región entidad territorial primero tiene que ser región administrativa y de planificación, pero sin incentivo en rentas y Gobierno propio; la Ley 135 de 2021, sobre departamentos fronterizos, se expidió sin tomar en cuenta hechos diferenciales más allá del tema limítrofe; y la Ley 2200 de 2022 -régimen departamental-, normatividad en la que el legislador no pudo siquiera señalar cómo se podrían crear nuevos departamentos<sup>35</sup>.

Precisamente, debido a la inacción legislativa, no se ha logrado la necesaria claridad y certeza jurídica sobre el entendimiento y alcance de la autonomía territorial. Por ello, la jurisprudencia ha debido definir el contenido y límites de la autonomía, pero para muchos, aun cuando ha habido importantes aportes jurisprudenciales, en general ha primado una hermenéutica restringida y oscilante sobre el tema.

Por parte del legislador, por ejemplo, no ha existido voluntad para desarrollar a plenitud las figuras previstas en los artículos 285 y 286 de la Constitución sobre las entidades territoriales. Tampoco se han definido las competencias exclusivas de la nación y las de las entidades territoriales, y cuáles son las que concurren entre una y otras y cuáles son las subsidiarias<sup>36</sup>. El artículo 302 *ibidem*, es también un mandato

34. Expresión acuñada por el profesor Augusto Hernández Becerra.

35. Paula Robledo Silva. Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

36. Ver la intervención de Rocío Araújo Oñate, quien llama la atención sobre la falta de definición constitucional y legal en dichas materias y la necesidad de una regulación clara al respecto. Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

constitucional que se ha quedado en el papel. Esta norma prevé la posibilidad para los departamentos de que la ley les reconozca diversas capacidades de gestión administrativa y fiscal, según la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas, y que para dicho propósito el legislador les delegue atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales. Y para un adecuado desarrollo legal de dicho texto es necesario además que se haga dentro de una lógica diferencial, esto es, con profundo conocimiento de las circunstancias particulares de cada departamento, y se identifiquen qué competencias que hoy están asignadas a las entidades nacionales pueden ser cumplidas cabalmente por esos entes territoriales.

En general, no ha sido posible diseñar un modelo territorial que, en desarrollo de las figuras contempladas en la Constitución, impulse la cercanía del poder con la ciudadanía a través de procesos de decisión que partan de las muy diversas realidades de la periferia. Aún no se logra encontrar el adecuado desarrollo e interpretación de la Constitución que corresponda a la expectativa que en su momento generaron las disposiciones introducidas en el texto de 1991; al tiempo que es cada vez mayor la percepción de que vamos en contravía en ese aspecto, pues se viene produciendo desde hace tiempo un fenómeno de recentralización, que nos aleja cada vez más del propósito original del Constituyente de 1991.

Casi todo lo relativo a los intereses locales, a contrapelo de lo que señala la Constitución, se sigue resolviendo desde el centro, por funcionarios que no conocen la realidad y las necesidades locales. Y aunque el modelo ideado por el Constituyente de 1991 recuperó el cabildo, y estableció el municipio como la entidad fundamental del Estado, dicho esquema se ha pervertido en la práctica debido a los fenómenos del caudillismo y del centralismo avasallantes, de manera que el presidente de la República se convierte en una especie “alcalde supremo”; todo debe ser resuelto por el Gobierno nacional, y por ello, además, el departamento, como nivel bisagra o articulador, no ha podido desplegar adecuadamente todas sus potencialidades<sup>37</sup>.

37. Ángel Hernández Esquivel. Intervención en las universidades del Tolima y de Ibagué, 28 de abril de 2023.



## El indebido entendimiento de la relación entre los conceptos de Estado unitario y autonomía territorial

Ha habido un inadecuado entendimiento sobre el contenido y el alcance del concepto de autonomía y de su relación con el de Estado unitario, como si se tratara de ideas antagónicas, y no complementarias. El principio de autonomía, concepto definitorio contenido en el artículo 1 CP, ha sido anulado por la asimilación de lo unitario al fenómeno del centralismo. Y debe repetirse que el centralismo no es un principio constitucional, sino una práctica autoritaria, un vicio político que anquilosa las estructuras institucionales, y que ha impedido que el Estado llegue de manera eficiente a todo el territorio.

No debe partirse de una falsa contraposición entre el Estado unitario y la autonomía<sup>38</sup>. Así, la Corte Constitucional ha considerado que el diseño constitucional parte del fortalecimiento de la unidad desde la diversidad<sup>39</sup>, lo que corresponde a *“la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como bloque monolítico”*<sup>40</sup>. Por ello, ha dicho ese tribunal que *“El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central”*<sup>41</sup>.

La unidad se debe construir y fortalecer de abajo hacia arriba, y necesariamente desde nuestra extraordinaria y muy valiosa diversidad, y no puede ser impuesta artificiosamente por el centro. De otra forma, seguirá siendo muy difícil la construcción del Estado nación; un proceso que en Colombia no termina de forjarse.

El centralismo, como lo señala el maestro Restrepo Piedrahíta, *“opera con una técnica despersonificante”* de las relaciones entre el poder y los ciudadanos; mientras que, en la lógica de la diversidad, existe el derecho a ser diferente, *“a ser distinto, a ser sí mismo y no otro o nadie, y como tal a vivir dentro de la propia identidad inconfundible e inalienable. En esta doctrina y en la del derecho al propio Gobierno*

38. Jorge Octavio Ramírez. Intervención Universidad Pontificia Bolivariana, 21 de abril de 2023.

39. Ramiro Pazos Guerrero, señaló que Colombia es esencialmente diversidad, es una “multitud de países”, y por ello, citando al gran poeta Aurelio Arturo, se puede hablar “... de los países de Colombia”. Intervención en la Universidad del Cauca, 3 de mayo de 2023.

40. Sentencias C-478 de 1992, C-075 de 1993 y C-373 de 1997.

41. Sentencia C-535 de 1996.

*se funda el principio de la descentralización, común a sus manifestaciones más refinadas: el Federalismo y la moderna Regionalización”*<sup>42</sup>.

La autonomía no es un asunto referente al mero esquema de organización institucional, no es una entelequia del poder, sino que está íntimamente relacionado con la soberanía, la democracia participativa y el reconocimiento y exaltación de nuestra diversidad, y atañe a la forma en que las autoridades pueden garantizar mejor los derechos de las personas en sus respectivos territorios y la efectividad del Estado Social de Derecho (artículo 1 CP), en tanto que debe buscarse que las políticas públicas resulten acordes con las muy diferentes realidades de cada entorno, de su cultura, condiciones sociales, económicas, geográficas, ambientales, estratégicas, retos y dificultades.

El ejercicio de los elementos esenciales de la autonomía territorial, descritos en el artículo 287 CP, y que fueron enunciados, no como meras potestades, sino como “derechos” reconocidos a una persona jurídica de derecho público, a una verdadera “entidad” -que los asume además con sus correlativas responsabilidades- y que en últimas, vistos desde otra faceta, impactan también en los reconocidos a las comunidades de los territorios-, lamentablemente por disposición constitucional quedaron supeditados a lo que señalara la ley, de conformidad con los principios consagrados en el artículo 288 (coordinación, concurrencia y subsidiariedad).

La normatividad orgánica que hasta ahora ha expedido el legislador para definir el ordenamiento territorial ha sido, como ya se ha dicho, particularmente insuficiente; incluso ello ha dado lugar a varios exhortos al Congreso de la República por parte del juez constitucional<sup>43</sup>. Y ante la precaria normatividad que se ha expedido -y que por su naturaleza imponen una autorrestricción al legislador-, el Congreso, libre de trabas -debido a su propia inercia- por la vía de leyes ordinarias, e incluso el Gobierno nacional a través de normas de estado de excepción<sup>44</sup>, han ido mellando y desdibujando la autonomía al extender el campo de acción del nivel central en los asuntos que son de interés eminentemente

42. Restrepo Piedrahíta, Carlos. Constituciones de la Primera República Liberal. Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1979, p 34.

43. Sobre lo relativo a las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, concurrencia, consultas populares y consulta previa.

44. Ver, por ejemplo, el Decreto Legislativo 444 de 2020, que creó el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, mediante el cual se dispuso de recursos de los entes territoriales destinados a cubrir las obligaciones pensionales. La referida normatividad -avalada por la Corte Constitucional en Sentencia C-194 de 2020- fue objeto de duras críticas, particularmente por parte de Amylkar Acosta Medina en la Convención de Rionegro 2023, 8 de mayo.

local. Y para ello, muchas veces se utiliza la trillada excusa del interés general -el siempre indeterminado y maleable concepto que fácilmente abre las puertas a cualquier artificio de la acción política-.

En Colombia, por el contrario, aun cuando en 1991 no solo se contempló constitucionalmente la descentralización, sino también la autonomía territorial, esas expresiones no han implicado mayor cambio en la práctica, y continuamos apegados al imaginario de organización del poder imperante desde hace más de un siglo, y que no ha podido desarrollar toda la institucionalidad en el amplio y diverso territorio.

### La inexistencia o reducción a su mínima expresión de la autonomía territorial en materia financiera y fiscal

Sobre los recursos de las entidades territoriales, los intervinientes coincidieron en que en la actualidad ellos corresponden en un amplio porcentaje a los que son transferidos por la nación, cuya destinación y manejo están determinados en detalle por la Constitución y la ley, y en una mínima parte a los recursos de naturaleza endógena respecto de los cuales, en principio, las entidades territoriales tendrían un cierto margen de disposición en función de las prioridades que ellas determinen. Sobre la disposición de los recursos de las entidades territoriales (artículo 287 CP), la Corte ha dicho que hay que distinguir los recursos endógenos de los exógenos<sup>45</sup>, pues de ello debería depender el grado injerencia o no sobre ellos por parte del legislador.

Pero en realidad, el margen de autonomía sobre los recursos es prácticamente inexistente, dada la obligación que tienen de asumir las competencias que les han sido asignadas como propias por la Constitución y la ley, y de cubrir con recursos endógenos los faltantes derivados de la insuficiencia de los transferidos por el sistema general de participaciones, así como por el cumplimiento de competencias y obligaciones señaladas en normas legales e incluso reglamentarias, sin que se hayan asignado los respectivos recursos para cubrirlas.

Como lo puso de presente la Federación Nacional de Departamentos, “la Constitución de 1991 significó un importante cambio en diferentes aspectos con un claro mandato de fortalecer la descentralización y los márgenes de autonomía territorial. En virtud de esto, se han venido

45. Ver, por ejemplo, la sentencia C-219 de 1997 de la Corte Constitucional.

*asignando distintas competencias para la prestación de servicios a cargo del Estado y de los gobiernos subnacionales, a los cuales se les reconoce el derecho a participar de las rentas nacionales (transferencias). Sin embargo, pese a que el mandato constitucional es el aumento de las transferencias, la participación real del SGP en los Ingresos Corrientes de la nación (ICN) ha disminuido considerablemente, pues la nación pasó de transferir un 40% de los ICN en 2002 a un 28% en 2015 y un 25% en 2021, disminución que va en contravía con el aumento de las competencias y responsabilidades que se siguen trasladando a los entes territoriales. Adicionalmente, si se revisa el año 2021, las transferencias por SGP ascendieron a \$47.6 billones de pesos, de los cuales los departamentos solo percibieron \$15.3 billones, es decir, un 32% del total transferido. La FND ha propuesto entonces ‘una reformulación del Sistema que contemple: aumento en la asignación de los recursos transferidos, flexibilidad en el uso de los recursos y la actualización de los criterios de distribución’<sup>46</sup>.*

Y en cuanto atañe a los recursos del sistema nacional de regalías, finitos por definición, y pensados como herramienta para asegurar la consolidación de infraestructuras locales y la financiación de grandes proyectos de interés territorial que compensen de alguna manera los perjuicios derivados de la explotación de recursos no renovables, aquellos terminan siendo destinados para cubrir faltantes, dada la necesidad de cofinanciación con la nación en muchos casos.

Sobre las regalías, sería importante tomar en consideración la historia sobre el origen de las mismas, y lo otrora sucedido con los territorios y bienes de los Estados Soberanos, que según dispuso el artículo 4º de la Constitución Política de 1886: “... el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen únicamente a la nación”, y que en esa misma línea el artículo 202 de dicha Carta declaró que “Pertenecen a la República de Colombia: 1. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886; 2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la nación a título de indemnización; 3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas”.

46. FND. *Propuestas para la vida, la paz y el desarrollo. Insumos de los departamentos para el plan nacional de desarrollo 2022-2026*, octubre de 2022.

Algunos han señalado que las citadas normas de la Constitución de 1886 decretaron una “explotación” de las regalías de los Estados Soberanos<sup>47</sup>, y que así se hizo efectiva “la primera gran explotación sin indemnización”<sup>48</sup>.

Por otra parte, la posibilidad para las entidades territoriales de generar recursos propios mediante el establecimiento de contribuciones en los términos del artículo 338 superior, igualmente se encuentra supeditado a la ley, lo que hace que tal posibilidad dependa de la voluntad del Congreso a nivel nacional, el cual en los últimos años ha votado cerca de 16 reformas tributarias, destinadas todas a generar recursos para la nación y ninguna para las entidades territoriales. Al tiempo que las puntuales normas que han arbitrado fuentes de financiación para estas, lo han hecho por la vía de la transferencia de recursos de propiedad de la nación y cuya destinación queda predeterminada por las prioridades nacionales. No ha sido posible la expedición de un estatuto tributario territorial, lo que contribuiría enormemente a resolver la crisis fiscal de los departamentos a través de la creación de nuevas fuentes de recursos propios por esta vía.

Por si fuera poco, el marco de sostenibilidad fiscal fijado por el Gobierno nacional, al que alude el artículo 334 superior<sup>49</sup> y para el caso de los departamentos, los parágrafos 1 y 2 del artículo 4 de la ley 2200 de 2023<sup>50</sup>, termina de limitar casi por completo cualquier margen de

47. Sánchez, Carlos Ariel. “Constitucionalismo local, tradición española y hacienda”. Intervención Universidad del Tolima y Universidad de Ibagué, 28 abril de 2023.

48. Gómez Méndez, Alfonso, citando a López Michelsen. Intervención Universidad del Tolima y Universidad de Ibagué, 28 abril de 2023.

49. “Artículo 334. (...)”

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

50. “Artículo 4. (...) Parágrafo 1. Los Departamentos ejercerán sus funciones o competencias de conformidad con los objetivos que lo identifican y guardando plena coherencia con el manejo de la política fiscal del Estado, para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.

acción propio de las entidades territoriales, independientemente de sus capacidades de gestión o de nivel de desarrollo.

A su vez, en cuanto al manejo de los recursos, el elemento que hace más evidente la ausencia de autonomía se refleja en la queja recurrente de gobernadores y alcaldes, particularmente los departamentos de mayor capacidad de gestión y los de ciudades capitales, sobre la limitación que se hace a la destinación de recursos propios de las entidades territoriales hacia proyectos de interés local, que son bloqueados por servidores del orden nacional que no conocen las realidades, necesidades y prioridades del territorio, y terminan imponiendo su criterio, independientemente de la calidad técnica de los estudios elaborados por las autoridades territoriales y sus equipos. En palabras del Magistrado Ibáñez frente al manejo de los recursos en el territorio, la nación hace las veces de una especie de “Fondo Monetario Nacional”<sup>51</sup>.

### La precaria autonomía en materia de planeación y en la determinación de prioridades de interés local

La elección popular de gobernadores significó un avance en términos democráticos, de autonomía y participación, pero ello no se acompañó de reales instrumentos para que ello permitiera un Gobierno autónomo del territorio. Los programas presentados y que deben ser inscritos por los candidatos a gobernaciones y alcaldías, se convierten en enunciados teóricos que difícilmente pueden ser llevados a la práctica, porque es la agenda nacional fijada de manera centralizada la que determina en un amplísimo porcentaje la gestión que pueden desarrollar dichas autoridades territoriales una vez elegidas.

La planeación que debería ser instrumento de fortalecimiento institucional local y de real participación ciudadana, se convierte en un ejercicio retórico que queda supeditado a la visión central, en el que la real participación de las comunidades y de las propias instituciones

Parágrafo 2. En desarrollo del Artículo 334 de la Constitución Política, los departamentos, distritos y municipios que integran su jurisdicción se regirán por el marco de sostenibilidad fiscal que fije el Gobierno Nacional, teniendo como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano y sostenible.

En el marco de sostenibilidad fiscal territorial no se podrán establecer competencias o funciones a los departamentos sin que se asignen los correspondientes recursos en suficiencia para su cumplimiento”.

51. Intervención en la Universidad del Rosario, 15 de mayo de 2023.

locales está reducido al mínimo. Con el agravante de que la interlocución con los actores locales se da con quienes a nivel central tienen una visión generalmente desligada del conocimiento específico y aterrizado en la realidad de cada territorio<sup>52</sup>.

Ya se advertía desde un primer momento, recién expedida la Constitución, sobre el riesgo de distorsionar el sentido de la planeación frente a la autonomía, lo que infortunadamente muy pronto se dio en la realidad: *“en materia de planeación (...), se trata de un régimen que debe estar en perfecta coordinación con las demás instancias administrativas y máxime con la nación, aspecto que, por lo demás, responde a la naturaleza misma de las cosas, en cualquier tipo de Estado que pretenda preservar su fisonomía única. Lo aquí afirmado no obsta para sembrar una voz de alarma, en el sentido de que, si la planeación se realiza bajo un paradigma centralizante, va a redundar en sacrificio de su objetivo primario, cual es una adecuada coordinación de los diferentes niveles territoriales, para transformarse en una instancia de imposición vertical de decisiones”*<sup>53</sup>.

Además, el presupuesto de las entidades territoriales está compuesto casi en su totalidad por transferencias nacionales, cuya ejecución está orientada y predeterminada por el Departamento Nacional de Planeación, por lo que las especificidades locales no son particularmente valoradas, y en esa medida no hay campo a la autonomía.

### La fragilización de las finanzas territoriales y el incumplimiento de la regla de no entregar competencias sin recursos

La fórmula original ideada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 implicaba que las entidades territoriales debían tener una amplia participación en las rentas nacionales; pero dicho diseño fue variado en perjuicio de estas, y con ello se sustituyó un esquema constitucional que había sido ideado para avanzar y profundizar progresivamente en la autonomía.

Según lo explica el constituyente Gustavo Zafra Roldán, la referida fórmula comenzó a erosionarse en 1994, con el artículo 55 de la Ley 179<sup>54</sup>; norma que reformó al Estatuto orgánico de presupuesto y que

52. El profesor Eloy García señaló que planear no es mandar; es coordinar. Universidad Externado de Colombia, 19 de abril de 2023.

53. Sandra Morelli y Jaime Orlando Santofimio, ob cit, p 441.

54. Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto.

sacó de la base de ingresos corrientes de la nación todas las rentas contractuales y los excedentes de las entidades descentralizadas (que en dicha época incluía, por ejemplo, a Ecopetrol). De haberse desarrollado el modelo original, dice Zafra, la fórmula incremental de ingresos corrientes del 1991 a 2001 hubiera llevado a una participación en favor de las entidades territoriales del 42% de los ingresos corrientes de la nación<sup>55</sup>.

Y ese evidente retroceso en materia de las finanzas territoriales se agravó aún más con los actos legislativos expedidos en 2001 y en 2007 por el Congreso de la República; reformas que, si bien fueron adoptadas en atención a la crisis fiscal vivida por las entidades territoriales y a insuficiencias en su gestión que exigieron correctivos, terminaron yendo en contravía del espíritu del Constituyente de 1991<sup>56</sup>. Dichas reformas que buscaron sanear las finanzas locales cumplieron su cometido, y es momento de retomar la senda original acompañando las nuevas medidas de elementos de gradualidad, control y seguimiento, avances progresivos según capacidades de gestión, pero dentro de una lógica positiva que mire a las entidades territoriales como actores que pueden demostrar capacidad, dotes de aprendizaje y responsabilidad, y no como sujetos de una nueva especie de control de tutela, que perpetúa la dinámica de sujeción y dependencia, que no deja aflorar la fortaleza institucional en los territorios.

Además, en abierto desconocimiento del mandato constitucional, se han venido entregando competencias por parte de la nación a las entidades territoriales, pero sin los respectivos recursos; situación que incluso el propio legislador ha reconocido recientemente para el caso de los departamentos en el parágrafo transitorio del artículo 5 de la ley 2200 de 2023, lo que ha dado lugar a calificar dicho fenómeno como una especie de “autonomía disfuncional”<sup>57</sup>.

Por otra parte, cabe anotar que en materia de competencias tributarias de las entidades territoriales ha habido una jurisprudencia muy oscilante, y por ello no han sido claras las reglas al respecto. En efecto, la jurisprudencia ha pasado de reconocer una casi absoluta autonomía, a reducirla a su mínima expresión, y en otras ocasiones también ha postulado tesis eclécticas. Esta movilidad de criterios, que probablemente obedezca a un muy variado entendimiento de la

55. Ver intervención Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

56. Ver intervención del exconstituyente Fabio Villa, Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

57. Así lo llamó Amylkar Acosta Medina. Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.



autonomía territorial y de su relación con el estado unitario, no ha contribuido a la seguridad jurídica. Al respecto es importante tener en cuenta que no existen modelos de forma de Estado puros, y que en un Estado unitario pueden darse elementos federales, regionales o autonómicos, sin que ello comporte necesariamente su desnaturalización. Por ello algunos convocaron a tener una aproximación menos rígida del modelo al momento de interpretar las cláusulas constitucionales en materia tributaria<sup>58</sup>. La descrita situación de volatibilidad jurisprudencial ha generado que la doctrina especializada haya hecho análisis críticos en esta materia y aboguen por una mayor claridad<sup>59</sup>.

En conclusión, hay múltiples causas de afectación de los recursos de las entidades territoriales que no han permitido una verdadera autonomía y descentralización territoriales, y mientras ello no se logre, no habrá eficiencia en la gestión de los asuntos locales, ni factores de competitividad en el manejo de los recursos públicos, pues es evidente que quien está en mejor capacidad para definir eficientemente los recursos son quienes están en mayor proximidad de la realidad territorial<sup>60</sup>.

### **El debilitamiento de la institucionalidad territorial y sus consecuencias para la presencia del Estado y para la construcción de la paz**

Sin un Estado fuerte con presencia integral en los territorios, no es posible asegurar y consolidar la paz en Colombia<sup>61</sup>. El debilitamiento de la institucionalidad territorial, con la fragilización de sus recursos presupuestales y de su capacidad de gestión, impide dar una adecuada respuesta a las muy distintas realidades que se viven en las regiones. En ciertas zonas del país esa ausencia estatal, donde las comunidades son dejadas a su propia suerte, termina siendo aprovechada por los grupos armados que continúan llenando el espacio abandonado por una institucionalidad precaria, lejana o ausente.

58. Paula Robledo Silva. Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

59. Lucy Cruz de Quiñónes. Intervención en el XXV Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Santa Marta, septiembre de 2019.

60. Ver afirmaciones del gobernador Aníbal Gaviria y de Luis Fernando Mejía, en Programa de Caracol Radio, Especiales Descentralización – Autonomía territorial y Federalismo. <https://caracol.com.co/especiales/descentralizacion-autonomia-territorial-y-federalismo/>

61. Así aparece consignado en la Declaración de los Gobernadores en la Convención de Rionegro 2023. Casa de la Convención de Rionegro, 8 de mayo de 2023.

Como dijera uno de los expertos, que explicó el fenómeno por las particulares condiciones geográficas y por la ausencia de guerras internacionales<sup>62</sup>, nuestra institucionalidad se ha construido del centro hacia la periferia, y no a la inversa, como ha ocurrido por ejemplo con los países europeos, que han tenido una larga historia de disputas territoriales con sus vecinos<sup>63</sup>.

No es una visita esporádica del presidente de la República o de los ministros, la reacción puntual a crisis de orden público, ni la distribución de pequeñas gracias en los territorios, lo que fortalece la gobernanza local. Como explicó Mauricio García, hoy el Estado funciona en muchas regiones con una lógica de asistencialismo, o como una especie de ONG que llega con ayudas pasajeras o puntuales, pero no con la institucionalidad plena que garantice la satisfacción de las necesidades básicas y las oportunidades de desarrollo<sup>64</sup>.

Las comunidades deben poder partir de que el Estado próximo, esto es, las entidades territoriales, tienen capacidades reales y recursos suficientes para que, por decisiones racionales, estructuradas, por los canales regulares, y en primer lugar por la institucionalidad municipal, distrital o departamental, se les pueda dar respuesta a sus requerimientos. Ello, a su vez genera la relación de confianza de la ciudadanía en la respuesta del poder público, que hasta ahora no hemos podido forjar adecuadamente, lo que tampoco ha dejado sentar las bases que le den solidez al Estado Social de Derecho.

Hay que romper la dinámica centralista, que paradójicamente no solo se promueve por el poder central, sino por las propias comunidades que tienen la percepción -porque así lo ha impuesto la práctica del poder- de que solo a través de la actuación de aquel se logrará la satisfacción de sus pedimentos<sup>65</sup>.

Se debe iniciar un proceso de resignificación de la autonomía por parte de todos los actores públicos y privados para que finalmente el modelo ideado en la Constitución pueda hacerse realidad. Los habitantes del territorio deben tomar conciencia de los beneficios para la vida local, pero también del empoderamiento que para ellos traería el fortalecimiento de la autonomía<sup>66</sup>.

62. Cabría anotar que, no obstante, lo cual, durante el siglo XIX perdimos -por cesión- enormes porciones del territorio, y ello debido a una muy deficiente política de fronteras.

63. Mauricio García Villegas. Intervención en Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

64. Ídem.

65. Juan Fernando Cristo. Intervención en la Universidad del Rosario, 15 de mayo de 2023.

66. Alfonso Reyes Alvarado, Universidades de Ibagué y del Tolima, 28 de abril de 2023.

Hoy es urgente el rediseño del esquema de organización territorial para que el Estado llegue real y efectivamente a las regiones, y para ello es necesario que la política pública que interesa el nivel local sea diseñada e implementada en y desde los territorios, en coordinación por supuesto con las autoridades nacionales, pero no desde una lógica de imposición desde el centro, sino de consideración real de los intereses y necesidades locales.

### La variable política y electoral y su incidencia

El fenómeno de recentralización que se viene dando en los últimos años es el resultado de la iniciativa y de las prácticas de gobiernos de todas las corrientes ideológicas -en ello no ha habido exclusividad alguna-. Y es habitual que los candidatos aboguen durante sus campañas a la presidencia de la República por una mayor autonomía territorial; pero cuando son elegidos, esas ideas son olvidadas en favor de una cada vez mayor concentración del poder<sup>67</sup>.

Varios intervinientes pusieron de presente la incidencia que tiene en la valoración del tema territorial, así como en las posibilidades reales de reforma en el Congreso de este tema, otra variable política y electoral. Para algunos, la falta de voluntad política para desarrollar la autonomía territorial encuentra explicación en que los congresistas juegan un papel de intermediación entre el centro y la periferia, y que, en el actual modelo de presidencialismo exacerbado, no quieren perder dicho papel, con el anhelado fortalecimiento de las competencias y los liderazgos locales.

Según otros intervinientes, la Constitución de 1991 al establecer la circunscripción nacional para la elección de senadores, no solamente cambió la lógica tradicional en el mundo de este tipo de corporaciones, sino que en la práctica privó de representación a muchos territorios en el seno del Congreso de la República, y facilitó la concentración de dicha representación en senadores provenientes de determinadas regiones, generando una gran desigualdad en las posibilidades de voz de muchos territorios, al tiempo que contribuyó a una mayor concentración del poder y a una dinámica aún más presidencialista. Esta fórmula -se dijo- hace énfasis en la visión nacional o central de la acción del Estado, y desliga las preocupaciones de los senadores de los territorios donde encuentran origen sus apoyos. Convirtiéndose los

67. Didier Tavera. Convención de Rionegro 2023, Casa de la Convención, 8 de mayo.

senadores -y los intereses determinados por el centro, y no los expresados desde los territorios-, en los protagonistas de la determinación de la agenda y de las prioridades en el Congreso.

Por ello, se plantearon propuestas para que se volviera a la lógica de representación territorial en el Senado de la República, como una de las reformas a considerar en la construcción de una estrategia para dar un nuevo aire a la autonomía territorial<sup>68</sup>.

Otros hicieron énfasis en que la circunscripción nacional fue ideada para un fin loable, que es el de permitir a las minorías tener representación en el Senado de la República. Y se explicó que el verdadero problema de la representación democrática se origina en la grave crisis que afrontan los partidos políticos, que bajo una práctica perversa se han convertido en una especie de “franquicias”, y que ya no son las instituciones que permiten canalizar, desde la perspectiva filosófica e ideológica, las aspiraciones sociales<sup>69</sup>. Por ello, se abogó por una muy urgente una reforma política y electoral que corrija esos vicios que tan gravemente afectan la democracia<sup>70</sup>.

### La lucha contra la corrupción no puede ser una excusa. El necesario fortalecimiento de los controles ciudadanos y de las capacidades y estándares de gestión de los agentes territoriales

El temor a la corrupción no puede ser una excusa para desconocer el papel de los entes territoriales y de sus agentes. En efecto, este flagelo ha sido utilizado recurrentemente como fácil pretexto para justificar el desconocimiento de la autonomía territorial, y para generar diseños y prácticas institucionales que parten de una especie de “incapacidad ética o moral” de los entes territoriales para gestionar y administrar recursos -incluso los propios-, cuando lo cierto es que la corrupción pasa por todos los niveles institucionales; se da tanto en el sector público como en el privado, y no es un fenómeno exclusivo de los niveles territoriales. Es más, algunos intervinientes pusieron de presente que dichos diseños, en los que autoridades nacionales han fijado las políticas y obras locales,

68. Ver la intervención de Nicolás García, Gobernador de Cundinamarca. Universidad Externado de Colombia, 19 de abril de 2023.

69. Cabe anotar que la fragilidad de los partidos, trae consigo la afloración de los populismos, y con ellos viene el debilitamiento y retroceso institucional.

70. Ver intervención de Anibal Gaviria, Gobernador de Antioquia, Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.



no han impedido que se generen a su vez espacios u oportunidades para que dicho flagelo también se manifieste, y en enormes proporciones<sup>71</sup>.

También se tiene claro que una mayor autonomía implica necesariamente afianzar la confianza en las capacidades de las autoridades y de los habitantes de los entes territoriales para decidir sus propios asuntos, supone un fortalecimiento del compromiso ciudadano, y por contera, de los espacios de control por parte de las comunidades en la gestión de los agentes públicos locales, que debe estar guiada por los fines del Estado (artículo 2 CP), enmarcada en los principios de la función administrativa (artículo 209 CP), y en los más altos estándares de gerencia pública.

Una ciudadanía activa supone una apropiación de una cultura de los derechos, por supuesto, pero también, de los respectivos deberes, lo cual ha sido difícil de lograr en un complejo contexto de *anomia* que nos ha caracterizado -en parte explicada por la prevención que genera la acción estatal-, lo que ha impedido el fortalecimiento institucional<sup>72</sup>. En ese sentido, es necesario reforzar la cultura de los deberes y construir confianza.

## Modelos y experiencias foráneas

Cabe destacar que desde el siglo XIX -salvo durante las experiencias federales a las que hemos aludido antes- nuestro modelo de Estado unitario (organizado con departamentos y municipios, luego también con regiones) ha guardado similitud al del Estado francés, con su sello napoleónico, que durante dos siglos concentró la omnipotencia administrativa del Estado central<sup>73</sup>.

Pero debe tenerse en cuenta que en Francia, a diferencia de lo que ha sucedido en Colombia, a través de reforma legal (Ley 2 de 1982) se hizo el traspaso de competencias del Estado central a las personas públicas territoriales, que después, la reforma constitucional de 2003 introdujo la “organización descentralizada”, lo que cambió radicalmente el esquema de relaciones entre el Estado central y las colectividades territoriales, a las que se les reconoció autonomía presupuestal y financiera; y ello ha generado una dinámica muy alejada a la del modelo original.

71. Amylkar Acosta. Intervención Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

72. García Villegas, Mauricio. Intervención en Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

73. Guglielmi, Gilles. Las consecuencias de la reforma constitucional de 2003 en la organización del Estado Francés. En Estudios Socio Jurídico, 6(2), julio – diciembre de 2004. Universidad del Rosario, p 31.

En cuanto a la autonomía, señaló el profesor Guglielmi<sup>74</sup>, no hay un único modelo ni experiencia. Es importante tener en cuenta que el grado de autonomía en los países puede ser muy diferente. En un Estado federal como Alemania no hay una autonomía específica de sus entes territoriales; mientras que, en Bélgica, otro estado federal, dicha autonomía es casi total. En un Estado unitario como Finlandia existe más autonomía que en un Estado compuesto como lo es España. En conclusión, no hay o ya no existen los modelos “puros”, como varios expertos lo señalaron.

El verdadero problema -afirmó el profesor Guglielmi<sup>75</sup>- es cómo aumentar la descentralización, y ello se hace a través del aumento de competencias -por ley o por Constitución-, y se pueden reservar posibilidades de diferenciación. El éxito de la descentralización está sujeto a condiciones materiales e institucionales. Se requiere de un personal político y administrativo local capacitado y un control externo de la acción pública local.

Por su parte, el modelo autonómico de la Constitución española de 1978 -explicó el profesor Rodríguez Arana -, está construido gracias a “la magnanimidad y al espíritu tolerancia” que guió a los redactores de esa Carta. Afirmó que ese esquema ha sido posible por el acuerdo y el entendimiento; aun cuando es normal que haya cierta tensión, propia de todo Estado compuesto -con descentralización política y territorial-.

El modelo autonómico español -se dijo- está apoyado en los principios de unidad, autonomía, integración y solidaridad. En consecuencia, se parte de un equilibrio dinámico entre el centro y la periferia, entre la unidad y la diversidad. Es un modelo adecuado a la realidad histórica española. Las comunidades autónomas tienen sus hechos diferenciales, sus singularidades, por lo que sus competencias, aun cuando pueden ser concurrentes, no son iguales -a diferencia de lo que pasa en el clásico modelo federal, que parte de la igualación de las competencias. También el Estado central puede delegar competencias. Es un modelo dinámico y gradual de acceso a la autonomía, y esta autonomía política se concibe como autogobierno, autoadministración, auto normación, autoidentidad, y capacidad de generar recursos propios. La autoidentidad de las regiones y comunidades autónomas es un marco que permite que los derechos de las personas se puedan realizar en mayor medida. El modelo de descentralización supone un

74. Intervención Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

75. Ídem.

reparto de competencias entre el centro y la periferia, y también hay competencias concurrentes y para ello se utilizan figuras del federalismo -aun cuando España sea un Estado autonómico- de cooperación y colaboración a través de diálogo<sup>76</sup>.

En cuanto al modelo federal mexicano, se resaltó en particular la dificultad para los municipios de lograr una verdadera autonomía, porque continúan siendo dependientes del nivel central para cumplir sus cometidos, y una de las inaceptables y manidas excusas que se ha encontrado para no reconocer la necesaria autonomía, es la de la corrupción local<sup>77</sup>.

En conclusión, la falta de desarrollo de las cláusulas constitucionales de 1991, el inadecuado entendimiento de la autonomía, el centralismo enquistado en el sistema, y la debilidad de los entes territoriales para asumir las competencias sin los recursos necesarios, hace de las reivindicaciones de las entidades territoriales un clamor que debe tener pronta respuesta tanto en la normativa, la jurisprudencia y las prácticas políticas.

Como se ha dicho, este asunto está ligado con la verdadera presencia estatal integral en los territorios, con la efectividad de los derechos de las personas, con su real participación, en fin, con la dignidad humana, centro y razón de ser de nuestra organización jurídico política.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

---

76. Jaime Rodríguez-Arana. Intervención en la Universidad Pontificia Bolivariana. 21 de abril de 2023, y en la Convención de Rionegro 2023, 9 de mayo.

77. Medardo Tapias. Universidad Pontificia Bolivariana, 21 de abril de 2023.



## INTRODUCCIÓN

# EL CAMINO DE REGRESO A RIONEGRO, CUNA DEL FEDERALISMO, O LA INVITACIÓN A AFIANZAR LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

En los mismos escenarios de arquitectura colonial y estirpe republicana donde hace 160 años fue concebida la Constitución de Rionegro -que dio vida a los Estados Unidos de Colombia-, los gobernadores y la Federación Nacional de Departamentos celebraron los días 8 y 9 de mayo de 2023, una convención histórica que marcó el inicio de un gran diálogo sobre la necesidad de que el país se reconfigure alrededor del real reconocimiento de la autonomía de sus territorios.

*A la CONVENCIÓN DE RIONEGRO DE 2023*, convocada bajo la consigna: “Colombia Federal, Colombia Unida”, se llegó luego de un fructífero recorrido por las universidades Externado de Colombia, Pontificia Bolivariana, del Tolima, de Ibagué, Libre de Cartagena, del Cauca, y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en las que los gobernadores y la Federación Nacional de Departamentos realizaron una serie de foros de los que surgieron importantes insumos que servirán para proyectar las reformas requeridas para que las regiones alcancen sus metas en materia de descentralización y autonomía.

Se trató de una mirada integral al tema y su campo de profundidad, dio espacio a diferentes ópticas, muchas veces divergentes, pero con enfoques siempre propositivos con un punto vital de coincidencia entre todos: es preciso profundizar la autonomía territorial.

Sin asomo de intereses partidistas o sesgos ideológicos, connotados expertos, representantes de la academia, la rama judicial, la administración nacional y territorial, los medios de comunicación e invitados internacionales provenientes de muy prestigiosas instituciones y universidades, buscaron demarcar los primeros hitos de un proceso que debe servir para que el centralismo, que hoy campea en nuestra vida política y administrativa, ceda sus espacios para dar lugar a un modelo realmente integrador y participativo.

Ese modelo ha de servir para que las entidades territoriales fortalezcan sus capacidades para cumplir a cabalidad sus competencias y dispongan de más y mejores recursos para actuar con la autonomía necesaria, siempre con la mira puesta en la realización de los fines del Estado y los derechos de las personas que habitan sus territorios.

Como lo expresó el mandatario anfitrión, el gobernador de Antioquia, Aníbal Gaviria, el gran diálogo nacional sobre la Colombia federal y unida ya está en marcha y trascenderá pronto sus niveles dialécticos. Quedó trazada una hoja de ruta, cuyo rumbo tiene como norte un mejor futuro para las entidades territoriales y por ende, para sus respectivas comunidades.

El rescate del legado de los constituyentes de 1863 y su conciliación con la herencia de los constituyentes del 91, podrían ser las claves para llegar a acuerdos sobre la manera más expedita de hacer valer en las regiones los derechos consagrados en las Cartas Fundamentales concebidas por ellos.

El debate está abierto, la democracia es sal y vida para el desarrollo de las nuevas dinámicas regionales y ese libro se pretende herramienta para el logro de ese objetivo.

### 100 Voces y 7 perspectivas para repensar la autonomía

En la reunión en Rionegro y en los eventos realizados en las universidades reseñadas, se realizaron múltiples intervenciones que se convirtieron en cien voces para invitar a pensar nuevamente el alcance de los conceptos de federalismo, descentralización y autonomía territorial, pero, sobre todo, para buscar y encontrar la manera de hacer realidad dicha autonomía.

Estas memorias, que recogen la esencia de las muy ricas reflexiones que allí se dieron, no pretenden retomar cronológicamente lo sucedido en cada evento ni ser el reflejo exacto de cada una de las intervenciones. Se ha preferido extraer de las mismas, los principales elementos percibidos desde una óptica periodística, organizados a partir de siete perspectivas que resulta posible identificar de las deliberaciones realizadas a lo largo y ancho del país. A saber, las perspectivas: i) histórica, ii) jurídica y de la administración de justicia, iii) académica, iv) desde la constitución de 1991 y sus desarrollos, v) comparada, vi) política y de gestión pública, y finalmente, vii) desde la visión de los gobernadores. A lo que se suman algunos datos clave que pueden servir de contexto informativo para el lector.



## CAPÍTULO PRIMERO

# VOCES DESDE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA

HUMBERTO SIERRA PORTO  
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ  
ALFONSO GÓMEZ MÉNDEZ  
SANDRA MORELLI RICO  
SALOMÓN KALMANOVITZ  
JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA  
AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ  
ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA  
CESÁREO ROCHA OCHOA  
JORGE GAVIRIA LIÉVANO  
MAURICIO PLAZAS VEGA  
GONZALO ZÚÑIGA  
EDWIN LÓPEZ RIVERA  
PAULA ROBLEDO SILVA  
JORGE ELIÉCER QUINTERO ESQUIVEL  
RICARDO ZULUAGA GIL  
DANIEL GUTIÉRREZ ARDILA

La oportunidad brindada para reflexionar sobre la autonomía territorial, por la celebración de los 160 años de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, partía necesariamente de la puesta en evidencia del significado histórico y del legado de dicha constitución libertaria en el que el tema de la autonomía territorial era evidentemente central. Un número importante de intervinientes se ocupó precisamente de examinar desde dicha perspectiva los antecedentes, el contenido y las implicaciones de dicho texto, así como de dar cuenta de la influencia que sus preceptos han podido tener desde su expedición, hasta el presente. Igualmente, para interrogarse sobre las razones que llevaron a que algunos de ellos terminaran siendo abandonados o suspendidos en su aplicación durante varias décadas.

Reivindicar su sitio en la construcción de nuestro ideario constitucional y en particular de la concepción del tema territorial, así como la importancia de las lecciones que de dicha Constitución y de su aplicación pueden derivarse para el presente, sintetiza el objeto de las intervenciones reseñadas en este capítulo.



## “El enfoque centralista nos condena a repetir nuestra historia”

HUMBERTO SIERRA PORTO

Abogado de la Universidad Externado de Colombia; Especialista en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y Doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Fue Magistrado y presidente de la Corte Constitucional; Procurador Delegado para la Función Pública y Asesor en Asuntos Legislativos de la Cámara de Representantes. Actualmente es Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y director del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.



El estudio de la Constitución de 1863 es esencial, porque, así como para conocer el carácter de una persona no basta con mirar su situación actual, sino que es necesario saber de sus primeras etapas, de su niñez, de su adolescencia y de su juventud, en el caso de la personalidad colombiana hay que hacer una mirada integral.

En materia de construcción de identidad nacional, Colombia ha tenido una vida bastante accidentada, nuestros mitos fundacionales han sido contruidos esencialmente desde la negatividad. Es muy dicente el hecho de que uno de esos mitos haya sido contruido desde el concepto de “patria boba”.

Lo mismo sucede con la Constitución de 1863, el papel de aquella Carta, su impacto económico en materia de articulación de Gobierno, ha sido objeto de críticas permanentes por quienes seguían la lógica de pensamiento que se impuso durante la vigencia de la Constitución de 1886.

Para conocer y construir nuestra identidad y nuestros cometidos como nación, es necesario conocer y analizar nuestra historia. No es suficiente conocer y estudiar la Constitución de 1991, sino también la de recordar, reconocer las necesidades y aspiraciones que inspiraron la Constitución de 1863.

Además de los elementos relacionados con la identidad, es relevante lo que estamos haciendo, porque dentro de los distintos temas, la Constitución de Rionegro fue original, el tema del ordenamiento territorial fue el más relevante. La Constitución federal ha sido única en nuestra historia, ha sido una excepción a la que podríamos identificar como un elemento central en la constitución material que podría tener nuestro país, centralista en extremo.

Por eso, la Carta del 63 es uno de los mejores referentes para resaltar las aspiraciones de autonomía de nuestras regiones, ese es uno de los factores más importantes de confluencia de intereses entre la Federación de Departamentos y el Externado de Colombia y su Departamento de Derecho Constitucional, que se siente honrado por esta colaboración académica.

El legado de nuestros mayores, como lo han señalado nuestro rector, lo mismo que los doctores Fernando Hinestroza y Carlos Piedrahita Restrepo, nos obliga y nos motiva a participar en una actividad de estas características.

Es importante considerar tres aspectos: el mito fundacional de la nación colombiana y el gran aporte de la Constitución de 1863 a la autonomía y el ordenamiento de las regiones en nuestro Estado.

Colombia, en esta asignatura, en la construcción de un ideario, en la construcción de la lectura y la historia de los protagonistas y cómo la historia y sus protagonistas han expresado una serie de valores alrededor de los cuales podemos construir nuestra identidad nacional, esa asignatura está por cumplirse. Hasta ahora tenemos una construcción que es insatisfactoria.

En primer lugar, cuando uno mira en el derecho comparado qué ha pasado en Estados Unidos y va allá y visita los museos, siempre que uno lee los libros de historia, de historia constitucional en general, advierte que ese país tiene una construcción de su nacionalidad alrededor de los padres fundadores, de las grandes obras y actividades que ellos hicieron y de los valores que se derivan de allí.

Cuando uno mira el padre fundador, Washington, cuando uno mira a Benjamín Franklin, ve que se muestran como los grandes precursores de la libertad, de la igualdad y de la no discriminación racial. Cuando uno mira su historia, encuentra que ellos eran grandes hacendados y esclavistas. Las suyas eran haciendas explotadas a través de la mano esclava en ese momento, sin embargo, lo que se destacaba era su humanidad, su corrección y sus aspectos positivos que, dentro de su contexto histórico, ellos podían desempeñar.



La figura de Abraham Lincoln es también muy relevante, él es el gran prócer de la libertad, de la igualdad, el hombre que luchó contra la discriminación. A través de La Guerra de Secesión acabó con la esclavitud en los Estados Unidos. Cuando uno mira los anecdotarios de su historia, se encuentran con unos hechos que muestran cómo los norteamericanos son capaces de demostrar lo positivo y no así de mostrar otros detalles que podrían quitar, distraer del foco de la aureola que ha tenido. Él, después de La Guerra de Secesión, hizo que a la mayoría de los niños negros que nacían en ese país llevaran el nombre de Abraham por la trascendencia que se le daba al presidente.

Sin embargo, un libro muy interesante de Gore Vidal relata que luego del conflicto, Lincoln se reunió con todos los líderes negros, les dijo que habían contado con su solidaridad y que se había optado por el fin de la esclavitud, que era lo correcto, pero, les propuso que ocuparan unos territorios isleños del Caribe y de Centroamérica, les propuso que, cuando se decidieran, él pondría a disposición unos barcos. Ante la propuesta, uno de los líderes comentó: “Qué extraños son los designios del Señor, que a veces sus portadores no están conscientes de ser los mensajeros”.

Todo esto demuestra que en ese tipo de lecturas es importante destacar lo positivo y en ese sentido la conmemoración de la Constitución de 1863 ofrece una excelente oportunidad para una reflexión sobre cómo tenemos que leer la historia y sobre cómo la historia es un gran instrumento para llegar a coincidencias y no para separarnos o dividirnos como colombianos.

Una de las evidencias de que no hemos cumplido nuestra asignatura sobre el mito fundamental es la patria boba. Construir un relato sobre la patria boba -primera parte de nuestra vida independiente o sobre la manera como permitimos la reconquista española- significa que la manera de construir nuestra historia no ha funcionado bien. Ese no es el único ejemplo. Siempre, al construir nuestra historia, los colombianos nos hemos mostrado proclives a dividirnos. En esta categoría se encuentran las lecturas que nos dividen entre centralistas y federalistas, entre el confesionalismo y el laicismo, entre aislacionistas y liberales, entre el conservatismo y el liberalismo, entre la construcción de 1863, de 1886 y 1991 y entre la formación que nos ofrecen universidades de distintas tendencias.

Mi invitación es a que tratemos de construir una visión positiva de la historia, que no nos conduzca a separarnos. Esa historia, ese relato de división, no nos ha hecho bien en absoluto.

La Constitución de 1863 ha sido objeto de críticas, ha sido denostada porque, en buena parte, la exaltación que se ha hecho de la Carta de 1886 se basa en críticas y refutaciones a sus principios. Buena parte de nosotros hemos sido educados bajo la vigencia de la Constitución del 86 y eso, de alguna forma, hizo que fuéramos siempre muy críticos de la importancia, de la utilidad, de la trascendencia de la obra de los constituyentes del 63.

“Colombia debe organizarse con autoridad con una lógica centralista, no se debe permitir un gran importante de autonomía territorial y hay que tener mucho cuidado con darles mucho poder a las entidades territoriales porque la corrupción, la inexperiencia y el despilfarro sería la consecuencia”. Mensajes como este último son los que hemos venido recibiendo. Siempre se puntualiza esta observación diciendo: “Recuerden 1863”.

En este orden de ideas, la historia, las aspiraciones y las necesidades de muchos colombianos se marginan y se han estigmatizado. La historia, insisto, en muchos de sus aspectos no es un instrumento de exaltación, es un mecanismo que en muchas oportunidades se ha utilizado para generar desazón, la conciencia y la convicción de que somos un fracaso como sociedad, fracaso como Estado, que no somos capaces de moldear nuestro pueblo, nuestra cultura, nuestras personas, de acuerdo con ideales y con modelos diferentes a un estado autoritario, represor, centralista y talanquera ante las libertades.

La invitación que nos hace la Federación Nacional de Departamentos es a cambiar de paradigma, a ver la historia de una manera diferente, a destacar los aspectos positivos y enaltecidos de lo que ha sido nuestro acontecer nacional. Nos exhorta a considerar los momentos importantes como instrumentos generadores de consenso, generadores de inspiración.

La historia tiene que ser un instrumento que nos impulse a hacer transformaciones positivas.

La Constitución de 1863 es motivo, sin duda, de exaltación de muchas ideas y de propósitos loables. Hay que destacar sus aspectos dignos y necesarios para nuestro país. Su conmemoración no puede ser propósito de un sector de la sociedad solamente, una ocasión más para destacar nuestras diferencias, como liberales, como progresistas, como conservadores, como reaccionarios, ni de perpetuación de una idea.

El debate territorial en nuestro país que, constantemente, cíclicamente empieza a discutir sobre autonomía, es quizá una prueba de que, si no abordamos este punto central, vamos a estar condenados a

repetir nuestra historia, a continuar nuestros debates sin ningún tipo de consensos, de acuerdos.

Qué difícil es ser cartagenero, entender la figura y trascendencia de Núñez y al mismo tiempo tener una lectura dividida de la historia en la cual él debe representar todos los aspectos negativos de quienes somos liberales. ¿Cómo compatibilizar esto? Es parte de lo que nos corresponde a nosotros como juristas y como colombianos.

En segundo término, quiero destacar las características de la Carta del 63. Hemos reflexionado a fondo sobre la separación de Iglesia-Estado, la manera como se entendió la educación, cómo surgió la educación laica apoyada en ciencias modernas, la incorporación de profesores alemanes que generaban toda una serie de complejidades en un estado católico que seguía en una serie de luchas contra la reforma y la manera como entendió la economía y el libre cambio.

Cuando uno mira el Archivo Nacional, la presentación que se hace de la Constitución de 1863 destaca cómo la creación de aduanas retrasó el comercio y generó rivalidades entre las regiones.

Lo que quiero destacar es que las ideas que gravitaron alrededor de esa Carta deben ser leídas con benevolencia. Siempre el problema institucional genera disfunciones. No es posible ni conveniente soslayar o minimizar las consecuencias de un modelo institucional. No hay un régimen perfecto. Ahora bien, lo que si hay es un tiempo para consolidarlo. ¿Cuál es el tiempo adecuado para decantar las virtudes de un sistema político? Esa es la gran pregunta.

Si hoy nos embarcáramos en un sistema federal, se presentarían muchos conflictos y dificultades y solo con el paso del tiempo y con mucha dedicación y entrega de parte de todos los colombianos podríamos ver los resultados. Por eso, resulta injusto hacer evaluaciones sobre la pertinencia institucional.

Lo relevante de aquella Carta del 63 es la necesidad de reivindicar la autonomía territorial como pilar fundamental de lo que debe ser nuestra constitución material. Al estilo de Carl Schmitt, hay una serie de ideas y de fuerzas que son permanentes en una sociedad y que permiten caracterizar la organización política.

Una de las grandes deudas pendientes es la instalación de la autonomía territorial, la necesidad destacar la importancia, la centralidad, de generar mecanismos, instituciones e instrumentos de autonomía legislativa, de Gobierno y de autonomía fiscal para nuestras regiones. Esa idea no está suficientemente entroncada en nuestra visión, en nuestra historia constitucional.

Cambio el tercio para destacar, de manera ilustrativa y casi que telegráfica, para referirme a algunos de los temas que consideramos relevantes para el análisis del tema sobre el desarrollo territorial de nuestro país.

En materia de ordenamiento territorial es importante saber cómo hacer efectivo, cómo desarrollar y cuál es el impacto que van a tener en el poder, a nivel territorial, las entidades territoriales indígenas. Cómo compatibilizar las autonomías de las entidades indígenas con la organización territorial del resto de nuestro país.

Hoy, la organización de entidades territoriales no es una meta. No lo es porque todas entidades indígenas tienen su propia organización, sus propios derechos y una organización de poder mucho más cómoda que si estuvieran organizadas de otra manera. Hoy tienen los recursos del Sistema General de Participaciones y eso hace que no haya incentivos para tratar de darle una racionalidad al diseño de esas entidades.

Sin embargo, hay quienes piensan que las entidades territoriales por su importancia requerirían de una mayor atención normativa. ¿Qué es lo que sucede? Están muy contentos con el tema de la participación, pero esa participación está facilitada por un decreto que es el que habilita la financiación y eso no significa que haya una distinción clara entre la entidad y la importancia de cada una de las entidades dentro de las comunidades.

Son muy diferentes las comunidades indígenas en el Cauca y las de otras regiones y la norma jurídica no tiene claras las reglas sobre mayor o menor destinación dependiendo de la entidad.

Por otra parte, la autonomía de los pueblos indígenas está esencialmente definida por la jurisprudencia, en las sentencias de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado de la Corte Suprema de Justicia, pero cabe preguntarse si eso es suficiente para darle un cierto grado de estabilidad e intangibilidad a los derechos de las poblaciones indígenas. Quizá esa estabilidad jurídica podría ser mucho más adecuada con una ley orgánica o unas reformas puntuales que precisen los alcances de las normas.

Otro tema que estamos invitados a mirar con perspectiva de futuro es el diseño territorial clásico y particularmente de los municipios. Me refiero, de entre muchos aspectos, a la categorización de municipios. El Artículo 320 es el que nos da pautas sobre cómo se interpreta y qué desarrollo tiene esa categorización. ¿Al preverla será que esa norma no obliga, única y exclusivamente, a uniformidad? ¿Sólo se permiten regímenes con alcalde y concejo? ¿Será que si se requieren otras funciones diferenciadas se puede acudir a este mismo artículo?

La verdad es que se trata de una categorización que opera para límites fiscales, ingresos y gastos y no tiene relación con las competencias. Gran tarea, que se discutió durante el proceso constituyente de 1991 y que aún sigue siendo objeto de debates.

El tercer tema es el relativo a cómo hacemos para que el diseño de nuestros departamentos y municipios sea acorde con las características culturales y a su desarrollo económico. La ausencia de coherencia en ese campo es grande. Jamás olvidaré cuando, antes del proceso del 91, llegaron a Cartagena campesinos, líderes y habitantes de otras regiones del departamento de Bolívar y nosotros no los conocíamos. Algunos tenían acento santandereano y de otras regiones.

Ha sido muy difícil modificar ese diseño por criterios electorales, de intereses económicos, por lógicas de poder en cada una de esas zonas. Quizá lo interesante aquí es la existencia de circunscripciones de paz. De las 17 existentes la mayoría tiene agrupados municipios relacionados con épocas de violencia y son municipios que están alejados de las capitales. Precisamente, por eso, sufrieron con mayor rigor el conflicto.

Si esas circunscripciones van a tardar por lo menos veinte años, muy probablemente se van a crear procesos administrativos e institucionales que van a ser difíciles de desmontar. Si pensamos que ya existen esas figuras, tratemos que en el futuro nuestra organización territorial se vaya adecuando de manera más coherente a la realidad nacional.

Hay una proliferación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP). Según la Ley Orgánica de Regiones, éstas RAP pueden convertirse en región luego de cinco años de estar funcionando. De hecho, ya algunas podrían comenzar a hacerlo. Pero a ninguna le interesa, entre otras cosas, porque la ley no regula, no establece una participación económica que represente un incentivo para hacerlo.

Esa proliferación de RAP es esencialmente explicada por razones políticas, de apariencia de autonomía, pero no porque haya unos beneficios que generen ese tipo de desarrollos.

En cuanto a los municipios y en cuanto a los distritos, a partir de 2003 hay cada vez más ciudades con esta dinámica de integración. Es importante destacar aquí el régimen que se dio en Medellín. Lo que sucede allí es bien interesante porque ahora tienen unas competencias que usualmente eran del nivel nacional. Es necesario que el país, el Congreso de la República y la sociedad en general discutan cómo es que tienen que desarrollarse y cuáles deben ser los criterios para tener una organización articulada del ordenamiento territorial.

Encontramos en este punto que lo que se está generando son reglas, estatutos que excepcionan el régimen territorial sobre la base de inexistencia de un régimen lógico y diferenciado. Tal como están las cosas, el Congreso está actuando sin criterios frente al ordenamiento territorial y de alguna manera generando una sola que solo con el futuro se va a encontrar con hechos creados. Esto es solo un aviso de navegante.

Bienvenida la conmemoración, bienvenida la lectura crítica de la historia y que la Federación de Departamentos propicie una lectura más constructiva que nos una y al mismo tiempo nos haga reflexionar sobre la necesidad de hacer una prospectiva y unas reformas de Estado.





## “Nuestro desarrollo constitucional ha sido incomprendido”

CARLOS ARIEL SÁNCHEZ

Abogado de la Universidad del Rosario, Doctor en Derecho de la Universidad de Navarra (España), Máster en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Especialista en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes, en Derecho Público Comparado de la Universidad de Turín (Italia), y en Derechos Humanos de la Escuela Superior de Administración Pública. Fue Registrador Nacional del Estado Civil; Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá; presidente del Consejo Nacional Electoral; y Contralor de Bogotá. Catedrático en varias universidades.



El tema enunciado en el título se aborda en tres momentos. El primero es la tradición española jurídica de la soberanía, del alcance, de la potestad que tienen los territorios y sus pueblos frente a la potestad que pueda tener un monarca, un emperador o el Papa. Es un problema que se planteó, precisamente, durante los siglos XVI y XVII por razón de la conquista de América y los problemas de derechos que se suscitaban entre las comunidades locales nativas y los colonizadores y la Corona.

Para resolver este tema hubo bastantes debates en España. Varios de ellos giraron en torno a la autonomía que tenían los pueblos, las potestades que tenían los emperadores y la misma Corona. Fue escrutada la manera en que los pueblos se organizan y cómo organizan sus instituciones. Sobre cómo conciben sus constituciones separándose de la potestad del Rey para poder volver a sus orígenes, recuperar su potestad y darse sus propias normas.

Las exploraciones buscan el fundamento último de las preconstituciones de la primera república, cuando se mira básicamente a pensadores muy importantes como Francisco Vitoria, quien dictó sus lecciones teológicas recogidas por quienes lo escuchaban. Frente a la conquista española había tesis clave. Una de las más relevantes sostenía

que la comunidad estatal no tiene como base la fe, sino el derecho natural conforme al cual todos los hombres, independientemente de sus creencias, poseen una naturaleza social. En consecuencia, el establecimiento de cada poder estatal concreto depende exclusivamente de los hombres.

Aquella es la primera reivindicación, hecha sobre la base de que el poder es autónomo, que lo tiene las sociedades y que lo tienen las personas. Precisamente por eso, es que no hay lugar a que en nombre de alguna potestad divina o monárquica haya limitaciones a dicho poder.

En segundo lugar, se concluye que ni el Papa ni el emperador poseen una pretensión legítima al dominio del mundo, pues ni Dios ni los pueblos les han otorgado tal derecho. El análisis guarda relación estrecha con la vacancia del trono de España generada por Napoleón cuando detuvo a Carlos IV y a su hijo, quien sería después Fernando. En Bayona los españoles decidieron entonces convocar a unas cortes extraordinarias, una Junta de Regencia.

En ese momento, en el año de 1808, América todavía estaba sometida al poder de la corona española. Empero, al presentarse esta vacancia, empiezan a suscitarse las mayores dudas sobre el poder y la potestad. Sobre esa base, la conclusión a la que llegan los criollos es si no hubo posibilidad de que las cortes de Cádiz, convocadas para hacer una nueva constitución, presencia de los diputados americanos, no lo lograron, es porque las reglas de la representación no eran ya las adecuadas. Eso lo hizo saber Camilo Torres en su Memorial de Agravios.

Frente a esa desigualdad de representación, no había lugar a tener una legitimidad a través de las Cortes de Cádiz. Estas siguieron sesionando, pero los diputados americanos no se hicieron presentes. Por esa razón, en 1810 empezó toda una serie de declaraciones de independencia. Todas ellas invocaban precisamente esos derechos originarios que tenían los pueblos de América.

Vázquez de Menchaca y Vitoria, reconocieron, al analizar la actitud de la monarquía, la existencia de una autonomía y una potestad en los pueblos antes subyugados. En segundo lugar, la unión de América con España se había producido a través una bula papal que dijo que lo que estaba al occidente de un meridiano era de España. Cuando ya España no puede ejercer la potestad, porque los reyes están detenidos, los pueblos que están al occidente de ese meridiano recuperan la autonomía que tienen. Ya no hay reinos de Castilla, ni reino de Aragón que puedan tener gobiernos en América.

Sobre un concepto cierto de autonomía empiezan a expedirse las distintas constituciones en América y en la Colombia de entonces. Ese es el primer fundamento que existe de una soberanía que es innata de las comunidades. Ahora el Gobierno está constituido para ordenar sus potestades y orientar el bien común.

El primer problema se refería a las nociones de pueblo y de soberanía. Ese es el primer problema porque la noción española de pueblo no es la noción moderna que sale de la Revolución Francesa. Es de alguna manera más realista y se basa en que las comunidades están organizadas en ciudades y en pueblos y son esas comunidades las que tienen la soberanía.

El siguiente problema era cómo convertir las potestades en soberanía, pero, sobre todo, en una soberanía nacional, porque el problema de determinar si el pueblo era soberano dentro de una provincia ya estaba resuelto.

Durante los diversos siglos de la colonia, no solamente hubo Cabildo Abierto en Santa Fe de Bogotá, el 20 de julio. Seguramente, para temas locales, debieron estar otros cabildos abiertos. Sin embargo, aquí el problema era que había que convertir todas esas soberanías locales en una soberanía nacional. En otras palabras, cómo hacer para que un pueblo pueda convertirse en una nación.

El predicamento se observa en la Declaración de Independencia del 20 de julio. Hay un llamado para que el rey y sus cortes sean remplazados desde América.

De ahí en adelante, todo el proceso constitucional que hay durante la primera República va orientado hacia la constitución de soberanías y autonomía. Cuando surgen los estados confederados en Villa de Leyva se enfrentan Boyacá y Cundinamarca. Todo eso va orientado a la creación de un estado nacional, con una soberanía igualmente nacional.

Se trata de la primera vez en que se empieza a hablar del pueblo como nación y ya no como pueblo. La intención de crear un estado soberano llegó a buen puerto en 1819.

La importancia de ese tema radica en que, a través de la evolución de distintas constituciones en el país, se constituye un pueblo soberano, como un pueblo nacional.

¿Cómo hacen los pueblos para gobernarse? Ahí es donde viene otro problema porque seremos un estado federal, pero aún no lo somos. Es un tema que deriva del Siglo XVI cuando se concluye que hay dos soberanías: la soberanía originaria del pueblo y la soberanía que ese

pueblo entrega a un rey o a un emperador. Esos son los dos niveles de legitimidad que hay en un Estado. La legitimidad de las provincias tales dependerán de las formas de representación que tengan.

Resueltos esos problemas, lo que sigue durante el Siglo XIX es un debate sobre la forma de estado que se ha de tener. No en vano hubo dos estados federales y finalmente, hubo un estado centralista. Durante la época de la Patria Boba se adoptó un federalismo un poco complicado porque era muy débil. Ya, durante la consolidación de la Gran Colombia, se observa que el crecimiento del país dependía mucho de la forma de autonomía de las provincias.

Este es un país de regiones y tenemos que decir que todavía están aisladas. Uno toma una vía hacia Bogotá y no sabe cuánto tiempo se va a gastar. Ya no andamos en mula, pero el olvido de las regiones hace que persista la sensación de aislamiento. Por eso, en el país persiste el ánimo y la tendencia federalista. Debemos resolver primero los problemas locales. No es posible confiar en las autoridades nacionales la solución de los problemas porque las soluciones centrales están muy lejos.

Ha sido complejo el desarrollo constitucional del 91. La Carta vigente apenas llevaba cinco años de vida cuando empezaron todas las reformas al régimen de regalías -que les pertenecen a las regiones- hasta que prácticamente fueron “expropiadas”. Ejemplos de asimetrías en esa relación nación-región hay mucho más. Lo inquietante es que nuestro proceso de desarrollo constitucional ha sido complejo e incomprendido. Hay que darle claridad.

## “El del 63 fue un movimiento jurídico e ideológico”

ALFONSO GÓMEZ MÉNDEZ

Abogado de la Universidad Externado de Colombia, con maestrías en Derecho Constitucional de la Universidad de París II y en Derecho Penal de la Universidad de Bonn (Alemania). Ha sido Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Ministro de Justicia y del Derecho, embajador de Colombia en Austria, representante a la Cámara por el Partido Liberal, conjuer en la Corte Suprema de Justicia. Actualmente es abogado en ejercicio, profesor universitario y columnista del diario El Tiempo.



El contexto en el que se produce la Constitución del 63 confirma una especie de tendencia del constitucionalismo colombiano, en virtud del cual las constituciones son producto de rupturas. A diferencia de lo que pasa en otras latitudes, en donde los cambios constitucionales se dan por la vía de los cauces normales que establecen los propios estatutos, en Colombia no ha sido así, con muy pocas excepciones.

Señalaría muy rápidamente la reforma del 36, que por cierto fue la que estableció por primera vez el Estado Social de Derecho, contrariamente a lo que suele afirmarse; la reforma de Carlos Lleras, de 1968; la reforma de Alberto Lleras, en su primera actuación como Designado de 1945.

En el Siglo XIX las constituciones fueron el producto de insurrecciones. Suelo decir que la diferencia entre lo que pasó con las antiguas colonias americanas inglesas y las colonias españolas es que las colonias inglesas se dedicaron, como en los Estados Unidos, a construir nación. Nosotros nos dedicamos a hacer constituciones, a hacer y a deshacer constituciones y todavía no nos hemos curado de ese mal.

Dentro de ese marco, esta Constitución es producto de tal vez la única insurrección triunfante en el Siglo XIX. Fue la insurrección de Tomás Cipriano de Mosquera, curioso y divertido personaje de nuestra

historia, cuatro veces presidente por la obsesión de poder y que terminó al final de sus días en Coconucos haciéndose proclamar a los muchachos: “Viva el general Tomás Cipriano de Mosquera” y dándoles unas cuantas monedas.

Mosquera gana esa insurrección contra Mariano Ospina Rodríguez y en ese contexto de ruptura, nace la Constitución del 63. La Carta del 86 fue producto de otra ruptura, como lo fue también el plebiscito del 57. La Constitución del 91 se impuso a través de un decreto de estado de sitio, a través de una especie de suave mal golpe de mano constitucional.

La Constitución de 63 crea los Estados Unidos de Colombia. A partir de ese Pacto de Unión de septiembre de 1861 señala las bases de lo que sería la transformación más grande en materia constitucional y política que se ha dado en Colombia.

La creación de los Estados Unidos de Colombia es también como una paradoja del constitucionalismo colombiano porque, habiendo tenido nuestros próceres la influencia de la Revolución Francesa, nosotros adoptamos el sistema americano. Aceptamos, no siempre de buena manera, la creación de gobiernos republicanos, alternativos y responsables

Se suele designar a la Constitución del 63 como la Constitución de las libertades. Consideró todas las libertades y algunos decían que hasta la excesiva de libertad. Claro, también las libertades básicas de asociación, de prensa.

El régimen federal con autonomía rigió 22 años. A su amparo surgieron los nueve estados con figuras, por ejemplo, como la Corte Suprema de Justicia, que hoy la seguimos llamando así sin serlo. Corte Suprema porque era un estado Federal. Un sistema en donde la autonomía era total, un sistema que consagraba un instrumento tan importante como el derecho de petición. También, una figura que podría ser el antecedente del que hoy llamamos bloque de constitucionalidad. Indicaba que los tratados internacionales firmados por Colombia sobre libertades públicas están por encima de la legislación interna.

Hay que decir que, dentro de ese marco jurídico y político, principalmente, estaba la figura del General Mosquera. Fue concebido un Ejecutivo no tan poderoso para evitar que Mosquera se perpetuara en el poder. Se establece inicialmente un periodo presidencial de dos años que se hace variable y se amplía hasta 4 u ocho años, casi siempre como reacción a situaciones anteriores. No había posibilidad de reelección inmediata.







## “El federalismo es cemento para la unidad nacional”

SANDRA MORELLI RICO

Abogada de la Universidad Externado de Colombia, con estudios de posgrado en las universidades de Bolonia (Italia), La Sorbona y Montpellier (Francia) en el área de Derecho Administrativo, Ciencia de la Administración y Servicios Públicos. Fue Contralora General de la República y Directora Jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Catedrática de derecho constitucional, administrativo y ciencia administrativa. Autora de múltiples artículos especializados.



Una de las fórmulas más socorridas para desprestigiar la Constitución de 1863 consiste en afirmar que el Federalismo desbarató el país y desató guerras entre los Estados de la Federación y que revivir el modelo es acabar con la unión de la patria.

La frase “Colombia Federal, Colombia Unida” está bien acuñada por los gobernadores, porque el Federalismo es todo lo contrario: es un pacto entre estados soberanos que deciden, consultando la voluntad de un pueblo, tener un destino político común.

A partir de la definición de los objetivos comunes se da una mayor cohesión y se garantiza la unidad de un Estado.

Es preciso retomar el tema de la unidad nacional a través del federalismo y hacerlo a partir del análisis del Estado-Nación y de lo que J.P. Pons llamaba “el cemento de las naciones”. Ese concepto fue adobado durante la Revolución Francesa y se consolidó durante el régimen napoleónico. Partió de la existencia de una identidad cultural, de un idioma y de unos usos y costumbres que les permite a los pueblos organizarse como estados unitarios.

Dentro de esa perspectiva es concebida una organización territorial uniforme que luego lleva a divisiones territoriales controladas desde París. Aun así, en el siglo XX hubo lugar en Francia a procesos autónomos, desconcentrados y descentralizados.

Dentro de esa perspectiva nosotros en Colombia podríamos decir que solo las unidades geopolíticas, humanas, pueden conformar un Estado-Nación. Dentro de esa lógica, ¿qué sucede entonces con las comunidades donde encontramos diversas expresiones lingüísticas, donde existen varias etnias? ¿Podríamos pensar en unidad allí? Sí, pero sería necesario pensar en un “cemento” que vaya más allá de la unidad y que tenga que ver con la decisión política.

Es posible la coexistencia, como un único país, como un único estado, de diferentes comunidades, con diferentes culturas, etnias y lenguas, pero que deciden unificarse. Ese “cemento” termina siendo más fuerte que el de la mera identidad cultural. Cita el ejemplo de Estados Unidos, con regiones distintas entre sí, con economías diversas, pero que deciden converger en un proyecto político común que, dentro de su independencia, les genera cohesión.

¿Qué se necesitaría en Colombia para llegar a un consenso de esa naturaleza? Pese las dificultades que ha sufrido, el país ha sido capaz de construir consensos como el que rodeó la adopción de 1991 o el que permite elecciones libres cada cuatro años. Esos acuerdos podrían darse dentro de la lógica democracia y servirían para decidir si el país quiere erigirse en un Estado federal. Ese modelo no garantizaría por sí solo la autonomía de las regiones, pero mientras hay una decisión al respecto podría apelarse al Congreso para acentuar el grado de autonomía que encontraría semillas en la Constitución vigente. Haría Falta desarrollar leyes orgánicas, como la de Ordenamiento Territorial, que ya están previstas.

¿Fue muy corta la vida de la Constitución de 1863? Comparativamente con otras cartas del siglo XIX, la vida de la Constitución del 63 no fue tan corta: fue de 23 años. Lo que sí resultó aterrador fue la “prensa negra” de esa Constitución, a la que se le atribuía la ligera la guerra que desató entre los estados. Esa fue su talón de Aquiles.

En el constitucionalismo latinoamericano y también en el colombiano existe una patología denominada presidencialismo. Algunos hablan de la “hipertrofia del presidencialismo”. Se trata de un Ejecutivo que concentra muchos poderes. Colombia ha querido corregir ese problema y hay dos constituciones que son el reflejo de esa aspiración: la del 63 y la de 1991.

La primera estableció un periodo de dos años y establece la posibilidad de que el legislativo se convoque a sí mismo y vaya a sesiones extraordinaria, que es una forma de hacerlo prevalecer. También, abre espacio al control político, con pocas excepciones, y contempla la

posibilidad de acusar y mandar a juicio al presidente. Consagra la posibilidad de anular por parte de las asambleas de los estados los actos del Gobierno central y del legislativo que usurparan la competencia de los estados. Era una especie de control de constitucionalidad. También estipula la ratificación de los secretarios de estado, como ocurre en Estados Unidos

Hay que dar un salto grande para llegar a la Constitución de 1991, de stirpe pluralista, no solamente desde los puntos étnicos, cultural y religioso, sino también en la conformación de los órganos del Estado. Sin lugar a dudas, el presidente de la República no está solo en el ejercicio del poder, tanto por la división de poderes, como por la existencia de un Defensor del Pueblo, como la existencia de fragmentación dentro del Ejecutivo que hace que cualquier concentración de poder se vea mermada y por tanto cualquier salida de cause generan fuertes reacciones.

La existencia de comisiones de regulación y de superintendencias, son todas maneras de fragmentar el poder del Ejecutivo.

Así, las dos constituciones tienen muchos mecanismos para evitar la “hipertrofia del Ejecutivo”.

¿Cómo cambiaría el control fiscal? Estableciendo un régimen de real administración territorial, donde haya una mayor cercanía entre el administrador y el administrado: el ciudadano que ha tributado, que sabe cuáles son las necesidades de su entidad territorial, el mejor vigilante y garante de que los recursos que ha pagado se apliquen al objetivo para el cual están previstos. El control más importante de todos es el auténtico control ciudadano.

En el caso de las contralorías ha habido una fuerte discusión sobre el papel de las territoriales. En contravía de lo que muchos consideran políticamente correcto, las contralorías territoriales no tienen que desaparecer. Primero, porque vigilan el recurso territorial y tienen un origen genuinamente local. Si necesitan un fortalecimiento que corrija su crónica debilidad institucional. Su papel podría clave en un modelo de autonomía territorial, al tiempo que la Contraloría territorial podría adelgazarse para que tuviera solo competencia sobre los recursos del orden nacional.

Los elementos de políticas transversales han conducido a un centralismo arraigado. Tienen razón los gobernadores cuando se quejan de la manera como han sido expropiados de los recursos que originalmente la Constitución de 1991 les había asignado. Hoy esos recursos deberían estar, en un 80 por ciento, en cabeza de las entidades

territoriales y 20 en cabeza de la nación. Hoy ocurre exactamente lo contrario.

En lo que antes se llamaba situado fiscal y ahora se denomina Sistema General de Participaciones, que tiene que ver con saneamiento básico con salubridad, con educación, la planeación se ha convertido en un factor externo de centralización. Esa planeación ha dado lugar a decisiones uniformes que no tienen en cuenta la especificidad de los territorios. Los planes generales de agua, que han sido una estrategia generalizada para todo el país, han fracasado por esa causa. Entre los ejemplos también caben los sistemas integrados de transporte.

En la planificación transversal, hecha desde los escritorios de la calle 26 en Bogotá, las entidades territoriales, gobernadores y alcaldes y los mismos parlamentarios terminan siendo convidados de piedra. La planeación hay que modificarla y acabar con el sambenito de que la corrupción solo está en la periferia y no en el centro. De lo contrario siempre habrá formulas extremas como acabar con los OCAD y debilitar más la capacidad de decisión de las regiones para administrar las regalías, que son de su propiedad. Esa lógica paternalista está totalmente equivocada.

Hace falta una revisión a fondo de la legislación en materia de competencias, recursos y planeación, respetando el orden constitucional original establecido por la Carta de 1991. Juzgo necesario redistribuir funciones, competencias y recursos para empezar de cero para transitar el camino hacia la autonomía territorial. Es indispensable también activar el proceso de regionalización del país que tiene una lógica fundada en la planeación territorial. El objetivo sustancial es transitar a la región autónoma, que ha dado buenos frutos en países donde está consolidada como España, Italia, Bélgica, Holanda y Francia.

## “El centralismo no ha podido imponer la unidad nacional”

SALOMÓN KALMANOVITZ

Economista y Filósofo. Con estudios de filosofía y economía en la Universidad de New Hampshire, postgrado en New School for Social Research (EEUU) y un Doctorado honoris causa en Economía por parte de la Universidad del Norte. Es profesor e investigador universitario. Fue Codirector del Banco de la República. Profesor emérito de la Facultad de Ciencias Económico-Administrativa de la Universidad Jorge Tadeo Lozano; Secretario Honorario de la Asociación Colombiana de Historia Económica, y miembro correspondiente de la Academia de Ciencias Económicas.



Sin la consolidación del federalismo, el centralismo regresó, no para generar unidad, sino para diluirla con decisiones tales como quitarles los recursos tributarios que recaudaban las regiones, los estados soberanos. Atomizar esos recursos posteriormente entre los departamentos atrofió la intermediación que debe existir entre el municipio y la nación.

Eso explica por qué tenemos hoy unos departamentos mal nutridos, alimentados solo por los impuestos a los vicios, poco dinámicos y decrecientes.

El recaudo de los departamentos es 2 puntos del PIB, el de los municipios alcanza los 6 puntos, mientras que el Gobierno sobrepasa el 18. Ese centralismo a la fuerza no nos trajo una unidad nacional.

¿Qué funcionó y que no funcionó en materia económica durante la vigencia de la Constitución de 1863? En ese tiempo los liberales intentaron legislar con base en un impuesto directo, que se llamó también “impuesto único”. La idea fracasó porque no había catastro, no era posible saber el valor ni el rendimiento de la propiedad. Hacía falta un censo y como no había condiciones técnicas para hacerlo, los estados solo hicieron uso del impuesto arancelario a las im-

portaciones, buena parte de las cuales era de alimentos como el trigo y el arroz. No existían posibilidades de impuestos más progresivos. Lo que si les dio resultado fue la expropiación a la iglesia.

De acuerdo con cálculos hechos por Adolfo Meisel sobre los dineros con los que se quedó el Estado tras la desamortización de manos muertas, aquella era la época en la que, sin la existencia de bancos, la iglesia prestaba a una tasa moderada del 5% anual e hipotecaba las propiedades, como único ente financiero. La posterior expropiación de a la iglesia, que concentraba un enorme poder monetario, generó un boom económico porque sus antiguos dueños recuperaron sus bienes y otros salieron a remate a buenos precios.

En los años 70 se produjo una reforma educativa que comenzó con la traída de nueve profesores alemanes para organizar escuelas normales y para capacitar a los primeros docentes. Fueron los mismos años del auge en las exportaciones del tabaco que caracterizó los pocos años de auge del siglo XIX.

Creo que la vida de la Constitución de 1863 fue corta por causa de la inestabilidad política generada por hechos como el recorte del periodo presidencial. Se desató una agitación electoral perpetua. Proliferaron los conflictos armados.

Para para que un sistema federal funcione requiere de un centro político fuerte, que actúe como árbitro, que impida la guerra intestina. Esa fue una de las graves ausencias que tuvo la Constitución del 63. El debilitamiento del poder central dio lugar a la anarquía. Los períodos muy cortos de los presidentes favorecieron ese estado de cosas.

Otro elemento que abordan en común es el de los cuatro siglos de ejercicio del poder por parte de la iglesia católica, que luego chocan una constitución atea. Situación compleja porque buena parte del poder del Gobierno central radicaba en el control de las órdenes religiosas. Esa declaratoria de guerra no iba a quedar impune y por eso lo primero que ocurre en 1886 es la celebración del Concordato.

La reacción que sobrevino en el 86 fue la de una “presidencia imperial”, que, hasta el día de hoy, según sus palabras, nos castiga.

Sobre las características del orden económico de 1863, que aún pervive, se encuentra, insisto, la ausencia del catastro. Eso ha hecho que los propietarios de predios rurales paguen unos impuestos bajísimos y también ha impedido el uso intensivo de la tierra. Si existiera el catastro, aquellos que han hecho un uso productivo de la tierra tendrían que venderla porque no estarían en condiciones de pagar



los impuestos. Me temo que el catastro multipropósito tiene muchos enemigos y es posible que vuelva a fracasar.

La descentralización encuentra algunas de sus claves en los sistemas tributarios. Ese es el campo en el que los departamentos deben fortalecerse y tecnificarse para hallar más y mejores recursos. Sus fuentes serían el acceso a la propiedad privada a través del catastro, un impuesto a las bebidas azucaradas y una participación efectiva en el recaudo del IVA. Estima que el departamento está atrofiado actualmente, no tiene posibilidad de hacer obra pública, ni capacidad real para atender las necesidades de una población generalmente dispersa y sin infraestructura.



## “El contexto histórico de la Constitución de 1863”

JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA



Doctor en Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Consiliario y Profesor emérito de la misma Universidad. Ha sido director de Impuestos Nacionales, presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Conjuez del Consejo de Estado. Actualmente es el Primer vicepresidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Autor de numerosas obras en derecho Tributario, hacienda pública e historia constitucional.



Para situarnos en el momento histórico en que se promulga la Constitución de 1863 debemos ubicarnos, creo, en las elecciones para presidente de la República en el período de abril primero de 1857 al 31 de marzo de 1861.

Los candidatos en ese momento eran el doctor Mariano Ospina Rodríguez, el doctor Manuel Murillo Toro y el general Tomás Cipriano Mosquera. Antes de las elecciones, el general Mosquera, que era hombre de armas tomar, había dicho: “Si gana Mariano Ospina, lo tumbo con los radicales, y si gana Manuel Murillo Toro, lo tumbo con los conservadores.

En esas elecciones ganó la presidencia el doctor Ospina Rodríguez. A diferencia del Gobierno inmediatamente anterior, del doctor Manuel María Mallarino, que había compartido el poder con los dos grandes partidos, el liberal y el conservador. El Gobierno del doctor Ospina se caracterizó por ser un Gobierno de hegemonía conservadora. En el año de 1859, ya avanzado su Gobierno, fue promulgada la ley llamada de orden público. Disponía en su Artículo primero que serían sancionados los funcionarios de los estados que no acataran la Constitución y las leyes de la confederación o las órdenes de los altos funcionarios nacionales. En el fondo, esta norma decía lo mismo

que el Artículo décimo de la Constitución, salvo que ese artículo se refería solamente al presidente de la República.

La ley de orden público, promulgada en el año de 1859, suscitó mucha oposición de parte de algunos gobernadores, principalmente del gobernador del estado del Cauca, que era precisamente el general Mosquera. En su oposición a la ley lo secundaron los gobernadores de los estados de Bolívar, Magdalena y Santander.

Transcurrido el tiempo, llegó el año de 1860, en el que el general Mosquera proclamó la Independencia del departamento del Cauca con respecto a la Confederación. Naturalmente, fue respaldado por los gobernadores de Bolívar, Magdalena y Santander. Al pronunciarse contra el Gobierno de la Confederación, se declaró a sí mismo supremo director de la guerra y presidente provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada.

El general Mosquera era de armas tomar, repito, después de varias acciones de guerra con victorias alternativas de un ejército o del otro, finalmente los ejércitos se reunieron en la cercanía de la capital de la República, en el mes de julio de 1861, sostuvieron una confrontación en el terreno de Usaquén y de Chapinero. En esa batalla triunfó la revolución y el general Mosquera entró victorioso a la capital de la República.

Pocos días después, Bogotá convocó a un grupo de notables ciudadanos de toda la Confederación con el objeto de que se deliberara sobre la situación jurídica. Se tomaron determinaciones para la finalización de la guerra y para restaurar el orden jurídico en la Confederación. Surgió la idea de establecer el Pacto de Unión y de establecer también un pacto transitorio y convocar una asamblea general para reformar la Constitución nacional.

El general Mosquera, como presidente provisorio de la Confederación de la Nueva Granada, dictó algunos decretos muy importantes en la historia nacional. En primer lugar, se creó un nuevo departamento: el departamento del Tolima, segregando algunas secciones del departamento de Cundinamarca, principalmente. Mosquera dictó un decreto llamado de “tuición de cultos”, por virtud de ese decreto, se obligaba a los ministros del culto a presentar el juramento de obedecer las leyes de la República. También se decretó la expulsión de la Compañía de Jesús.

Un decreto adicional dispuso la desamortización de bienes de manos muertas, conforme al cual los bienes pertenecientes a las corporaciones y fundaciones civiles y eclesiásticas pasaban a ser de propiedad del Estado. Finalmente, dictó algunas medidas sobre la extinción de conventos, monasterios y casas religiosas.

En desarrollo de esa reunión de notables en Bogotá, después de la Victoria del general Mosquera, el 20 de septiembre de 1861, se firmó el Pacto de Unión. A él adhirieron los delegados de los estados de Bolívar, Magdalena, Santander, Cundinamarca, Boyacá y Tolima. Se abstuvieron los estados de Antioquia y de Panamá porque consideraban que estaba vigente la Constitución de 1853.

El Pacto de la Unión vino a ser una verdadera Constitución, por la cantidad de normas que dictó de carácter trascendental para la vida de la República. En primer lugar, se invoca el nombre de Dios como testigo de la rectitud de los firmantes. En segundo lugar, se cambia el nombre de la Unión, se llamará Estados Unidos de Colombia. Se declara que los estados que la componen serán soberanos. Se reconocen como derechos fundamentales de los ciudadanos algunos como la libertad religiosa, la propiedad privada, la libertad de imprenta sin responsabilidad, la libertad de movimiento, la libertad de trabajo, de educación, de reunión sin armas, entre otras.

El Poder Legislativo estaría compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado de plenipotenciarios. Llama la atención ese calificativo de plenipotenciarios que, como se sabe muy bien, se utilizaba más bien en la diplomacia.

Los historiadores destacan que, dentro de la Convención, con respecto a las características del general Mosquera, se advertía una marcada ambivalencia.

Es explicable porque adoptó una serie de medidas un poco contradictorias entre sí. En primer lugar, una proposición de agradecimiento al general Mosquera por haber participado -como participó- en la guerra civil de 1860. La convención se negó a nombrar presidente provisorio durante la convención al general Mosquera. En cambio, instituyó un ejecutivo plural integrado por cinco ministros: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, del Tesoro y de Guerra.

Como ministro de Guerra, el general Mosquera estableció que el periodo del presidente de la República sería de apenas dos años y estableció también que quedaba prohibida la reelección inmediata. Finalmente, cuando se firmó la Constitución el 8 de mayo de 1863, se dispuso que el general Mosquera sería el primer presidente de los Estados Unidos de Colombia, pero por un periodo inferior a un año, desde esa fecha, el 8 de junio de 1863 al primero de abril de 1864, y que no habría reelección inmediata.

La Constitución de 1863 se ocupó de una serie de temas muy importantes. En primer lugar, de los derechos individuales de los ciudadanos,

en cuanto al derecho a la vida, la Constitución prohibió la pena de muerte. Esto mereció un gran elogio de parte del escritor francés Víctor Hugo, autor de *Los Miserables*.

También estableció el derecho a la libertad y la prohibición de condenar a cualquier preso a una prisión superior a diez años. En cuanto a la libertad de imprenta, dispuso que sería una libertad absoluta. En cuanto a la libertad de expresión, dispuso que no tendría limitación alguna. Consagró el derecho a poseer y portar armas y a negociar con ellas. Estableció el derecho a la propiedad privada, pero hay que anotar que, en algún pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia con respecto a la propiedad privada, por mayoría de tres votos, se dispuso el perdón. La Constitución solamente protegía la propiedad privada de las personas naturales, no de las personas jurídicas.

La Constitución consagra que los Estados -ya mencionamos su soberanía- serán Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Sin embargo, presenta el conocimiento de algunos temas de Gobierno para el Gobierno central, que son fundamentalmente las cuestiones internas, las cuestiones diplomáticas con Estados extranjeros, la navegación de los ríos pertenecientes a varios estados, a ríos internacionales, la moneda, las pesas y medidas y el manejo de las rentas nacionales.

Se ha dicho que era unánime el concepto del federalismo en la Constitución de 1863. No es muy cierto, había cierta oposición entre algunos sectores a la consagración de ese federalismo tan agendado, tan extremo, como es el caso de don Pascual Bravo, uno de los convencionistas y quien era mi tío abuelo. Él expuso, al lado de otros convencionistas, que se había descompuesto la nación en ocho entidades. En realidad, eran nueve, reconociendo a cada una el derecho soberano a legislar sobre todas las funciones de la vida, de la humanidad. Este principio es falso porque confunde las funciones privadas y variables de las secciones cuyo Gobierno y organización corresponde sin duda a ellas, con las funciones esenciales y trascendentales de la humanidad que siempre son las mismas y que están sujetas siempre a las mismas leyes inmutables. Que son verdades eternas.

Más tarde, cuando Núñez y Caro expidieron la Constitución del 86, proclamaron en general el mismo principio: centralización política y descentralización administrativa. El Congreso está conformado por la Cámara de Representantes y el Senado de Plenipotenciarios. Llama la atención el calificativo de “plenipotenciario” porque ese término está en realidad reservados para los Estados soberanos y

para el entendimiento de esos estados soberanos a través de relaciones diplomáticas.

#### El Senado de plenipotenciarios tenía las siguientes facultades:

- Aprobar los nombramientos de secretarios de Estado agentes diplomáticos y jefes militares.
- Conocer de las causas contra el presidente de la Unión, los secretarios de Estado, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación.
- Decidir sobre la nulidad de las leyes dictadas por los estados soberanos, previa intervención de la Corte Suprema de Justicia sobre la suspensión provisional de Tales leyes, a solicitud del Procurador General de la Nación.

#### La Cámara de Representantes tenía estas funciones similares a las que hoy tiene:

- Examinar y fenecer las cuentas del Tesoro.
- Aprobar en primer debate las leyes tributarias.
- Acusar ante el Senado al presidente de la República, los secretarios de Estado, los magistrados de la Corte y al Procurador General de la Nación

El presidente de los Estados Unidos de Colombia era elegido por un cuerpo de delegados, a semejanza de lo que ocurría y ocurre actualmente en los Estados Unidos. El periodo presidencial se te determinó que fuera de dos años, con prohibición absoluta de reelección inmediata.

El presidente tenía las siguientes facultades. En primer lugar, en relación al Congreso, procurar que pudiera reunirse en las fechas indicadas y sesionar tranquilamente durante el tiempo correspondiente. En cuanto al orden público, procurar su conservación, impedir la agresión de un estado soberano a otro y nombrar a los jefes militares. En relación con la hacienda pública, procurar la recaudación cumplida de las rentas de la Unión y en relación con la administración pública, nombrar a los secretarios de Estado con aprobación del Senado.

La Corte Suprema de Justicia estaba integrada por cinco magistrados, los cuales eran elegidos en sesión conjunta por Cámara y Senado de listas enviadas por la legislatura de cada estado.



La Corte Suprema de Justicia conocía de las causas penales contra el presidente de la Unión, los secretarios de Estado, los magistrados de la propia corporación y el Procurador de la Nación. También, conocía de las controversias sobre contratos celebrados por la nación y de pleitos sobre bienes y rentas de la Unión. Dirimía cuestiones de competencia de los tribunales y los juzgados, y finalmente, decidía sobre la suspensión de actos de las asambleas de los estados por ser contrarios a la Constitución. Daba noticia al Senado para que tomara la determinación definitiva sobre la materia.

En cuanto a la reforma de la Constitución, se dispuso que deberían cumplirse una serie de formalidades bastante complicadas. En primer lugar, debía ser solicitada por la mayoría de los estados. En segundo lugar, debía ser aprobada en primer debate por la Cámara de Representantes y el Senado de Plenipotenciarios y finalmente, debía ser ratificada esa decisión, por unanimidad, por el Senado de Plenipotenciarios. También podría ser reformada la Constitución por una convención convocada por el Congreso, a solicitud de todos los estados soberanos.

Como puede verse, era bastante complicada la reforma de la Constitución de 1863. Ello explica que con el correr del tiempo, el 17 de junio de 1885, cuando el presidente de la República, Rafael Núñez, comunicó al público la victoria de las fuerzas del Gobierno sobre las fuerzas revolucionarias, declaró solemnemente: “Señores, la Constitución de 1863 ha dejado de existir”.



## “Hay dos proclamas constitucionales claves: libertad individual y autonomía”

AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ

Abogado de la Universidad Nacional y doctor en Derecho y Ciencias Políticas. Profesor universitario. Fue Conjuez de la Corte Constitucional; concejal de Ibagué; Senador de la República; actualmente preside la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Autor de varios libros y de múltiples artículos especializados.



Las palabras “autonomía” y “federalismo” están bien expresadas en el concepto de federalismo. El concepto de Federalismo, acogido históricamente por Colombia, tiene unas particularidades que lo hacen genuino y distinto al concebido en otras latitudes.

Es objeto de controversia la afirmación según la cual en Colombia solo hemos sido receptores de conceptos asociados al Derecho, a las Ciencias Políticas y la democracia misma. La mejor manera de desafiar esa concepción errónea es recordar, de manera fáctica, que obras como la Constitución de 1863 no nacieron por generación espontánea, sino que fueron hijas de un consenso entre líderes que actuaron con sentido de patria.

La génesis de ese consenso se sitúa en 1810, cuando surgió “la primera república”, construida sobre autonomías nacidas del provincialismo. Su influjo se reflejó en las cartas de 1853 y luego en la de 1863.

Estoy de acuerdo con el planteamiento hecho por el director ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos, Didier Tavera, en el sentido de que la Constitución de 1991 se parece mucho más a la de 1863 que a la de 1886, con corte centralista esta última. En la del 91 se advierten rasgos de autonomismo, inspirados sí en la constitución española de 1978.

La del 91 es una Carta que reconoce las autonomías y para probar este aserto debemos remitirnos al Artículo Primero, que recoge todos

los principios consagrados que permiten desarrollarlas en un escenario participativo. ¿Qué es más importante: la participación ciudadana o la autonomía? Para mí esos principios capitales deben ser entendidos en un marco de equilibrio.

Sin embargo, la autonomía, la participación y el pluralismo jurídico, contenidos en la obra de los constituyentes del 91, se están quedando simplemente escritos por ausencia de un cabal desarrollo.

La Constitución tenía dos proclamaciones fundamentales en el 63: la libertad individual y la autonomía. La una personal, la otra territorial. Esa Carta es un eslabón más de un proceso de vocación descentralista. En 1848 José Ignacio de Márquez y Ezequiel Rojas ya habían impulsado desde el Congreso una Ley Orgánica de la Administración y del Régimen Municipal, con claras competencias para entidades territoriales, pese a que varios historiadores insisten en calificar la Constitución de ese año como un conjunto de disposiciones centralistas.

Vocación descentralizadora y horizonte autonómico, son las constantes históricas que ha mostrado el desarrollo constitucional.

La Constitución del 91 no fue la primera que se aprobó por consenso. En 1853 la Constitución de la República de la Nueva Granada fue producto de un consenso entre dos partidos: el liberal y el conservador. Murillo Toro les dice a sus discípulos que si por él fuera volvería al 53 porque ya se revelaba federalista. De hecho, hay politólogos que hablan de una democracia consociativa en sociedades plurales como la nuestra. Es el resultado de una democracia deliberativa de la que habla Habermas.

Concuerdo con Sandra Morelli en que la vida de la Carta de 1863 no fue breve en un siglo como el XIX, donde hubo constituciones de tan solo un año de vigencia. Eso pasó con la de 1853 -a mi juicio la mejor de todas- que no alcanzó a durar un año por causa del golpe de Melo. Juristas españoles plantean que las buenas constituciones son aquellas que permiten oportunamente sus buenas reformas para que el derecho no se quede detrás de los hechos y se conecte con la realidad.

La obra del 63 fue producto de un liberalismo comprometido con el radicalismo. La de 1991 contó con el concurso de un liberalismo que dejó de lado ese radicalismo. Ese tránsito del radicalismo al intervencionismo, que se perfeccionó en la célebre Convención de Ibagué, dio lugar a que López Pumarejo -que bebió algo de ese proceso- formulara su proyecto sobre la República Liberal.

¿Cómo sería la administración de justicia en una Colombia Federal? Cualquier estructura judicial tendría que incorporar a las regiones al ejercicio de la administración de ese servicio público. El ciudadano del común, que no tiene acceso político a la administración de justicia, podría sentirse ajeno a sus fines y es preciso darle mayor participación en ese ámbito y acercar a los jueces a su entorno. La dinámica de la justicia tendría que ir de abajo hacia arriba para que, de alguna manera, fuera más consecuente con una estructura político-institucional del Estado.

Los caminos hacia un eventual cambio constitucional están señalados por la misma Constitución y son básicamente son tres: una reforma en el Congreso, una constituyente o un referendo. Pero más allá de eso, la prioridad es aplicar la Constitución del 91 cabalmente, pero sobre todo en su versión original, ya que la Carta ha venido siendo reformada y en más de la mitad de las cincuenta ocasiones en que se ha tocado su texto no ha sido para reformarla sino para contrarreformarla. Incluso su texto ha sido sustituido en aspectos sustanciales.





## “El federalismo trajo empoderamiento ciudadano”

ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA

Historiador con título posdoctoral en Historia. Es profesor emérito de la Universidad Industrial de Santander. Fue director del Archivo General de la Nación y dirige la Revista de Santander. Ha publicado múltiples y artículos especializados sobre la historia de la nación colombiana y de la sociedad regional santandereana. Actualmente es el presidente de la Academia Colombiana de Historia.



El rótulo de “Colombia Federal, Colombia unida” sugiere inconformidad. En 1835 Juan José Nieto le envía al presidente Santander, desde Cartagena, un mensaje para decirle que, aunque hace apenas tres años atrás, dejó de regir la constitución de la Nueva Granada, le quería proponer una Federación. Entre las razones expuestas pesaba el hecho de que los diputados del Caribe (Nieto era uno de ellos) iban a Bogotá, eran mal recibidos y apenas medianamente escuchados.

En 1840 estalla una guerra de los caudillos contra la administración Márquez y todos se sientan a redactar proyectos de cartas federales. De ahí en adelante los abogados provenientes de pueblos pequeños, como Chaparral, se unen para proponer un régimen de rentas y gastos y luego la Constitución de 1853.

Los desequilibrios que se advierten en la masa fiscal -distribución de recursos de impuestos- rige en Colombia desde hace 200 años y mantiene latente esa expresión de inconformidad.

A Rionegro se llega después de una guerra civil: la del 60 al 61. Por miedo al presidente que salió triunfante se recortó su período a dos años. La guerra no derrocó al presidente Ospina, que salió voluntariamente y fue reemplazado por el Procurador General de la Nación.

El punto medular del conflicto era la manera como se entendía el concepto de soberanía de los estados federales. Los nueve estados, ocho creados por el Congreso y otro por el presidente Mosquera, se

congregan “a perpetuidad” con el propósito de no perder sus fortalezas en ese campo.

En ese contexto, la Constitución de 1853 resultó una “obra maravillosa”, porque consagró el voto universal masculino. Sin embargo, los estados decidieron no darse ventajas de esa índole y volvieron a establecer requisitos para la obtención de la ciudadanía. Guerra y figura de Tomás Cipriano de Mosquera encarnan las dos conclusiones más importantes del proceso del 63. Mosquera entró a Rionegro, como no lo había hecho en Ocaña, y tuvo una influencia fuerte en el texto constitucional.

El problema de la soberanía ha sido un elemento tóxico. Me pregunto si los nueve estados eran soberanos, entonces, ¿qué podía hacer el Gobierno central? “Quedarse expectante, neutral”, fue la respuesta que en su momento dio Murillo Toro. Pero esa neutralidad tuvo consecuencias dramáticas. Se organiza una fuerza armada en Cundinamarca para invadir el estado del Tolima y en Boyacá para invadir a Santander. El estado central se siente amenazado por la presencia de fuerza armada en Cundinamarca por su cercanía con Bogotá.

Así las cosas, la neutralidad se tornó insostenible para el estado central. Santos Gutiérrez, presidente de la Unión, se dio cuenta de que Ignacio Gutiérrez Vergara, con armas compartidas con Antioquia, se lanzó sobre su adversario en el Tolima y lo apresó. Con ello violó abiertamente la neutralidad. Un fraude electoral en Santander le dio ocasión a Rafael Núñez para invadir.

Los 23 años de la Carta dio lugar a que en su desarrollo intervinieran dos generaciones. Una fue la “generación gólgota”, que experimentó con las cartas del año 57 y del año 59. Ambas fueron constituciones de los estados federados muy radicales y experimentales. En 1870 surge la “generación de los liberales independientes”, con Núñez a la cabeza, que luego incidirá en las constituciones de los 80, que son más sólidas y juiciosas y exhalan su aroma a regeneración.

Hay grandes diferencias entre los procesos que rodearon a las constituciones de 1863 y 1991. En La Constitución que nos rige votan los ciudadanos, mientras que en la 1863 votaban los estados. Entonces, con cinco votos de otros tantos estados alguien podía alcanzar su elección como presidente. Eso tenía una consecuencia grave y era que el presidente tenía que esforzarse al máximo para no perder ningún estado, con lo cual corría el riesgo de que se le dañara el corazón y acudiera al fraude electoral. El fraude fue una característica en todos los estados federados.

Los estados federados ya llegaron con vida propia, hechos y derechos, a la constituyente de 1863. Se crearon a comienzos de los 50, salvo el del Tolima, que surgió en el 61 y en consecuencia no fueron un producto de la Constitución. Con provincias ya constituidas, sobrevino un intercambio de cantones. Los nueve estados de la época se van a convertir en los nueve departamentos que llegaron al siglo XX.

Históricamente, la de descentralización de rentas y gastos de 1850, fue la que puso a andar el proceso que echó a andar la Federación, aprobada por jóvenes radicales.

La autonomía regional produjo bajo el Federalismo un empoderamiento al ciudadano. El futuro está en ese empoderamiento.

¿Qué tan cerca está ese sentimiento social o colectivo en las regiones, que se muestra favorable a formas de federalismo, con la inclinación que busca la libertad en el individuo?



## “Hallamos una nueva forma de resolver conflictos entre la guerra y el derecho”

CESÁREO ROCHA OCHOA



Es Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Fue Juez Civil Municipal y de Plena Competencia en Bogotá; Magistrado del Tribunal Superior en Bogotá; Magistrado del Tribunal Disciplinario; Asesor jurídico de la Universidad Nacional; y Gobernador de Tolima. Fue presidente del Colegio de Notarios de Bogotá y miembro directivo del Colegio de Notarios de Colombia. Profesor universitario. Expresidente y miembro honorario de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.



El acento federal cobró fuerza en la Colombia del Siglo XIX Federal, estimulado por la exitosa formación de los Estados Unidos de América, por el respaldo de la Ilustración y también, singularmente, por las ideas de Voltaire y Montesquieu.

En ese orden de ideas, es significativo que la Confederación Granadina, que hubiera podido más bien ser parte del resultado de la propia Constitución de 1863, ya venía de años anteriores. No obstante, había necesidad de hacer una sistematización de los principios federales y ese objetivo se alcanzó en la Convención de Rionegro.

Rionegro encontró una nueva forma de resolver los conflictos entre la guerra y el derecho. Genera nuevas instituciones, redefine el concepto de soberanía. Los cambios fueron resentidos por los sectores tradicionales. El clero y las fuerzas conservadoras tildaron de atea a la Constitución porque su preámbulo, a diferencia de sus antecesoras, no se había hecho en nombre de Dios como fuente suprema de toda autoridad, sino en nombre del pueblo, en el cual reside la soberanía nacional. Al final se abrió paso la convicción de que no se trata de una actitud teológica sino de una actitud democrática. Bullía el pensamiento de la gente con libertad, independientemente de que creyera en un arquitecto del universo e independientemente también de su idea de Dios.

La libertad hizo parte de la fórmula de los convencionistas de Rionegro para buscar La paz, para terminar la guerra. Uno de sus legados

más importantes en ese contexto fue la renovación del concepto de soberanía, que antes lo definían los ejércitos. También el concepto de ciudadanía.

En sentido de nacionalidad quedó ilustrado los criterios del suelo, los criterios de la sangre y los criterios del domicilio. Vino una determinación puntual de los derechos políticos, de los derechos individuales, de la inviolabilidad de la vida, del derecho a la limitación de las penas corporales y del derecho a la libertad.

De manera que la primera propuesta fundamental que le hizo la Convención de Rionegro a el país fue animar la tranquilidad y paz porque necesitamos construir una nación en el cual todos podamos convivir como iguales.

## ¿Qué tan cerca está ese sentimiento social o colectivo en las regiones, con la inclinación que busca la libertad en el individuo?

JORGE GAVIRIA LIÉVANO

Actual vicepresidente nacional de la Universidad Libre de Colombia. Presidente de Observatorio de paz, miembro de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Especialista en Derecho Administrativo y Derecho Constitucional. Docente universitario y autor de numerosas publicaciones y textos especializados.



Nuestra historia nacional ha estado periódicamente marcada por el contrapunto entre centralismo y autonomía regional, tensión que pese a todos los progresos no se ha superado del todo. Existen variados talentos regionales que la modernidad ha ido atemperando, aunque nunca han amenazado nuestra unidad nacional ni la variedad y riqueza cultural que de ellas fluye. No debilitan, y hasta confirman en ocasiones, la descomunal fuerza del sentimiento autonómico en cualquier sociedad.

¿Qué tan cerca está ese sentimiento social o colectivo en las regiones, que se muestra favorable a formas de federalismo, con la inclinación que busca la libertad en el individuo? Probablemente no se distancien mayormente. Podemos ver por ello un cercano parentesco entre federalismo e individualismo. De ahí que muchas veces los liberales estuvieran cerca de las soluciones federalistas. Aunque encontramos también que las mentalidades conservadoras, en ocasiones, se acercaron a ellas. Es posible entonces que la fuerza recóndita de la autonomía regional haya trascendido con alguna frecuencia los linderos ideológicos de los dos partidos históricos.

En los primeros momentos de nuestra ansia libertaria, la decisión de optar por el centralismo estaba dictada por las necesidades de fortalecimiento frente al peligro del retorno español. Eso explica el centralismo inicial de Nariño, que contrastaba con los criterios federalistas de las Provincias Unidas. La reconquista española de 1816,



que fusiló sin piedad a varios de los próceres del movimiento de independencia de 1810, pareciera darle la razón histórica al propósito defendido por Nariño. Quizás, esa misma consideración alimentó el sueño de Bolívar al concebir la Gran Colombia, quien también lo habría pensado estratégicamente para fortalecerse frente a posibles retomas españolas. Solo perduró ese sublime propósito grancolombiano mientras Bolívar vivió y se abandonó cuando ya las circunstancias habían dejado atrás la zozobra de una nueva reconquista. Vendría más tarde para la República de la Nueva Granada una organización unitaria, aunque con rasgos federalistas. La Constitución de 1832 fue reemplazada por la de 1843, que profundizó la centralización, después de vencido el sorpresivo ímpetu federalista enarbolado por Obando al detonar la llamada Guerra de los Supremos en 1840.

En 1849 llegan electoralmente los liberales al poder con José Hilario López. Manuel Murillo Toro, visionario líder del radicalismo, como Secretario de Hacienda de López, propuso, no un régimen federal pero sí la descentralización de las rentas. Era un avance en esa dirección. Debe mencionarse el estallido, por entonces, de otra guerra en 1851, como reacción a la ley de abolición de la esclavitud expedida tras un largo proceso que comenzó a instancias del Doctor José Félix de Restrepo en 1814, y que habría de ser en verdad la obra primordial de los radicales en su hora. Esclavistas enardecidos, como Julio Arboleda, se opusieron a la ley y acudieron a los más vituperables medios para burlarla. De la guerra del 51, a la que todo ello dio pie, emergió la Constitución de 1853, transaccional entre federalismo y centralismo que, de alguna manera, como ocurría en el régimen español, le devolvió cierta autonomía a las provincias. Murillo Toro, por cierto, valoró y ponderó ese régimen, concebido primordialmente por Florentino González. Se dejó abierta la puerta para una mayor autonomía de las provincias tradicionales. Ambos partidos parecían competir entonces por establecer cuál de los dos era más federalista. Con esos antecedentes, el Congreso optó por reformar la Constitución de 1853 y así se llegó a la Confederación Granadina.

Los abusos electorales atribuidos al Gobierno de Mariano Ospina Rodríguez producen el levantamiento de Tomás Cipriano de Mosquera en el Cauca, a quien siguieron otros Estados de la Confederación Granadina y es la guerra que estalla en 1859. Excepcionalmente la ganan los insurrectos. Mosquera, de mentalidad abiertamente militarista, se presenta a los ojos de los radicales como amenaza cierta para la libertad defendida por ellos.

El Congreso constituyente, convocado más tarde por Mosquera, se reúne en 1863 en Rionegro. En ese ámbito, por cierto, tanto Mosquera como Núñez propician la idea de que la capital del país fuese Panamá y no Bogotá, ciudad ésta en la que ninguno de los dos autoritarios se sentía políticamente cómodo. Explicablemente, Núñez consideraba que así habría mayor cercanía de los Estados del Caribe al centro del poder. La idea sin embargo no prospera.

Se ha señalado como una de las debilidades de la Constitución nacida del seno de la Convención de Rionegro la de que sus miembros pertenecieran todos a un mismo partido, el liberal; pero es preciso explicar que el recién nacido partido estaba compuesto por elementos de dos tendencias muy diferenciadas: la de los gólgotas, que con este nombre evocaban el calvario donde Cristo fue crucificado, y la de los draconianos que se enorgullecían de un rigor extremo como el del legislador ateniense Dracón. Los gólgotas se preciaban de estar irrevocablemente al lado de los oprimidos, constituían un grupo que se movía dentro de una concepción eminentemente civilista. Para algunos, fueron exagerados en sus ideas y quizás por ello, se los distinguió como radicales. Los draconianos, en cambio, pensaban y actuaban dentro del marco guerrerrista, militarista, más radicales, si se mira bien, que los mismos gólgotas. Dos tendencias de tan diversos matices explican la inmensa confrontación que historiadores reportan que hubo al interior de la Convención de Rionegro.

Se le han endilgado otros serios defectos a la Constitución de 1863, además de la aparente homogeneidad política de quienes la aprobaron. El de que era casi irreformable porque exigía el voto unánime de los miembros que en el Congreso representaban a los nueve Estados federales existentes. También se le atribuye el peligro que para el orden público significaba la descentralización del mismo en los Estados. No sin razón, se ha estimado que la Convención de Rionegro expidió una Constitución que, si bien contuvo a Mosquera ante su desmedida ambición de mando, exhibió notorios excesos federalistas. Ese temor exacerbado frente a Mosquera, fue quizás el más grave error de los radicales, porque luego se vieron enredados por las mismas disposiciones constitucionales férreas.

Encontraron siempre los radicales motivos, quizás exagerados, para desconfiar de Rafael Núñez, uno de sus más notables copartidarios, quien perteneció durante años a ese partido. Como sabemos Núñez fue el impenitente escéptico de todas las horas, hombre de marcada inteligencia, enorme brillo intelectual, pero de rencores incancelables

e incontenible ambición. Se ha hablado también de una cierta prevención de los radicales frente a él, porque en los debates para expedir la Constitución de 1853, Núñez había defendido una posición abiertamente centralista, con franco disgusto de parte de los demás radicales, que sustentaban una orientación federalista. Cuando Mosquera llega al Gobierno, nombra a Rafael Núñez como secretario del Tesoro. Los radicales recelaban también de Núñez por haberse prestado para firmar, sin escrúpulos, el decreto de desamortización de bienes de manos muertas, porque los radicales, aunque en su mayoría masones, por tanto, de espíritu laico y en algunos aspectos, anticlericales, estimaban empero, que el tratamiento dispensado a los eclesiásticos por Mosquera y su Gobierno con dicho decreto había sido vejatorio y excesivo. Para Núñez, era cada vez más claro ese sentimiento de prevención de los radicales hacia él. Lo llevaría a elaborar en silencio la urdimbre que años más tarde le permitiría renegar del credo liberal que en varios momentos de su vida proclamó con vehemencia y a elegir cuidadosamente el momento más adecuado para hacerle entrega del poder, al que algún día accedería, al partido contrario a aquel en el que había militado.

A las críticas frente a los excesos federalistas de la Carta del 63 se sumaba la resistencia, entre otras cosas, a la propuesta formulada en 1870 por el Gobierno de Eustorgio Salgar, de una educación laica, gratuita y obligatoria. Todo ello desembocó en la guerra de 1876. Más tarde llegaría Núñez al poder en 1880 y volvería por tres períodos adicionales. Ya a lo largo de ese último cuarto del siglo, Núñez se había venido sacudiendo con creciente decisión el ideario radical. La aventurada guerra de 1885, que concluyó con la batalla de La Humareda, marcó el fin del radicalismo y abrió el abismo en el que sucumbió la Constitución de 1863. Núñez, refiriéndose a la derrota de La Humareda, había señalado que “la Constitución de 1863 había dejado de existir”. “Regeneración o catástrofe”, sería el lema que pregonaría con ardor.

Del estado federal de la Constitución de 1863, liberal, tolerante, respetuoso de las libertades, el país pasó a una organización centralista y teocrática que, con la ayuda de Miguel Antonio Caro, plasmó Núñez en la Constitución de 1886. Al año siguiente se suscribió el Concordato que, entre otras cosas, le devolvería a la Iglesia el nicho del que los radicales la habían destituido y que le permitiría de nuevo impartir una educación confesional y dogmática, como en las épocas de la colonia española. Una serie de difíciles sucesos desembocan en una nueva guerra en 1895 y al cerrar el siglo, en la tremenda confrontación fratricida de los Mil Días, en la que no solo se perdería la vida

de valiosos jóvenes de ambos partidos políticos enfrentados, sino que, como consecuencia adicional, se desmembraría el territorio nacional por el impulso dado por los intereses foráneos a las viejas ansias de separación de Panamá. La indemnización de los 25 millones de dólares de los Estados Unidos jamás compensaría nuestra pérdida por la posibilidad frustrada de tener un canal interoceánico por el istmo, ni la profunda humillación causada a nuestra dignidad.

Al tratado que puso fin a la Guerra de los Mil Días se llegó gracias al generoso espíritu de personajes de la talla del general Benjamín Herrera, con su famosa reflexión de “la patria por encima de los partidos”, que, más que una frase, encierra una profunda filosofía de tolerancia, como debe ser este alto valor: firme, constructivo, convencido de las propias ideas con las que debe persuadir, pero que solo se defenderán con la razón y jamás se buscará imponerlas por la fuerza. Una tolerancia respetuosa de las ideas ajenas, aunque no se compartan por diversas consideraciones. Que nunca transige con lo injusto, indebido, ilegal, corrupto. Entendida como la más definida fortaleza del carácter y no como su debilidad, estará siempre en búsqueda de la construcción de la armonía entre los seres humanos bajo la vigencia de las libertades. Ese alto valor es el que conduce a la paz en cualquier lugar y tiempo. Lo cultivaron con esmero los radicales.

Las vicisitudes por las que atravesó luego el país, y los embates de diversa naturaleza, causados por la obra de la implacable Regeneración, que asfixiaba la libertad, aplazaron la vigencia de la tolerancia antes observada, pero no alcanzaron a extinguirla definitivamente.

Así, en las primeras décadas del siglo XX se buscará una educación de calidad, desprejuiciada, que consultara la necesidad de encontrar la verdad a través de la razón, en la que la libre cátedra, la libre investigación científica y la tolerancia en las aulas formaran a las nuevas generaciones y permitieran, adicionalmente, extirpar el sectarismo al que condujo una educación dogmática y por ende, signada de fanatismo. Una educación, además, orientada a satisfacer las necesidades del desarrollo del país y que fuera para toda la juventud colombiana, no solo para los hijos de las familias liberales, con especial atención a los sectores económicamente más vulnerables de la población. Era necesario también que esos centros educativos tuvieran carácter privado por el influjo negativo de la política en esa órbita, que frecuentemente daba pie a las alianzas entre los gobiernos y sectores comprometidos con las concepciones clericales tradicionales, lo cual ocasionaba indebidas discriminaciones para el



libre ingreso de algunos jóvenes a los colegios y universidades por consideraciones económicas, religiosas o políticas.

Entre los muchos acontecimientos que agitaron al mundo en las primeras décadas del siglo XX, la revolución mexicana, la bolchevique en Rusia, la Primera Guerra Mundial, la pandemia de la gripa, destacamos aquí el movimiento estudiantil en Córdoba, Argentina, en 1918, en busca de la autonomía y el cogobierno. De manera pronta este planteamiento estudiantil llegaría a nuestro naciente esfuerzo cultural y esas dos figuras moldearían desde un comienzo nuestras mentes e impactarían en la nueva institución, en la que siempre hemos valorado altamente la figura de la autonomía y la dinámica del cogobierno que venimos observando en todos los cuerpos colegiados de la universidad Libre que se han integrado desde el comienzo a base de la libre elección por los estamentos respectivos.

Es así como se llega al año 1922, acababa el General Herrera de sufrir en febrero una derrota como candidato del liberalismo a la Presidencia de la República frente al General Pedro Nel Ospina para el período 1922-1926, que algunos historiadores le han atribuido a gran fraude auspiciado oficialmente y respaldado por sectores del clero. Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que cuando el Jefe Liberal convocó la Gran Convención del Partido que terminó reuniéndose en el Teatro Torres -hoy Tolima- de Ibagué, desde el 29 de marzo muchos pensaron que Herrera y sus copartidarios tocarían desde allí los clarines para convocar a una nueva guerra, como las que tradicionalmente buscaban zanjar sin éxito nuestras controversias nacionales. Decepción grande para esos pesimistas cuando los delegados allí reunidos, en lugar de ello, resolvieron, con las decisiones tomadas, devolverle la tranquilidad al país y más bien afirmar su resuelta voluntad de derrotar desde allí a la guerra misma, al proponer la urgencia de concluir la obra de fundar la Universidad Libre. Esa Universidad privada debía distinguirse por tener un carácter laico, porque es el que permite y asegura que en sus aulas se imparta con la objetividad académica requerida, una educación en libertad para la justicia y para la paz. Y laicismo no es ateísmo, es esencialmente neutralidad, tanto en las instituciones privadas como en el Estado. Esta reflexión debiera servir para tranquilizar y convencer a quienes aún ofrecen injustificada resistencia o vacilan frente al reconocimiento constitucional que en 1991 consagró en Colombia el Estado Laico, que tantas opacidades registra en ocasiones. La tolerancia, la libertad, el carácter laico, son valores de altísima significación que, a mi juicio, nos llegaron intactos de los pensadores radicales.

## “El gasto público, el mejor reflejo de la autonomía”

MAURICIO PLAZAS VEGA



Abogado de la Universidad del Rosario, Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca (España) y Doctor honoris causa de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Exconciliario, Colegial Honorario y Profesor Emérito del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Catedrático con más de 30 años de experiencia. Fue Asesor y Coordinador General para la Armonización Tributaria en materia de impuestos indirectos de la Comunidad Andina (CAN). Además, se ha desempeñado como Conjuez de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Es miembro de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.



La Constitución de 1863 viene a ser una especie de coletazo en nuestro territorio de lo que fueron las revoluciones románticas del Siglo XIX, sobre todo con la impronta francesa, algo de lo que ocurrió, igualmente, en el Reino Unido.

Vino a ser el desahogo de un canto liberal que campeaba en occidente y que se establecía, sin duda, entre nosotros. Su listado de derechos y libertades pone de presente que los horizontes que pretendían los constituyentes de Rionegro iban dirigidos a esa indudable impronta liberal. José María Samper decía que aquellos que decían ser socialistas no tenían ni idea qué era el socialismo.

Cuando nos preguntamos qué significaría establecer un sistema Federal en Colombia frente a la tradición que hemos tenido, oímos críticas muy fuertes a la Carta del 63 y al radicalismo. Suele ser citada la frase de Miguel Samper según la cual se trataba de una “anarquía organizada”.

También se habla de que la primera etapa del radicalismo ofreció una cierta fase de tranquilidad, más o menos hasta 1874. En la segunda se vieron los verdaderos efectos que condujeron a la guerra civil y finalmente a la Regeneración con Núñez.

No podemos, empero, desconocer muchos de los desarrollos que personajes muy destacados de la época del radicalismo legaron para el

país. Tampoco se puede juzgar el radicalismo de la segunda mitad del Siglo XIX con la lente del siglo XXI. Hay que entender que lo que ocurrió con el Romanticismo y los coletazos de las revoluciones europeas de mitad de siglo fue determinante para todo lo que aconteció aquí.

Una de las grandes conclusiones y mensajes que surgen de lo que fue el radicalismo y lo que implicó la vigencia y aplicación de la Carta de 1863 se relacionan, con lo grave que puede llegar a ser, el descuido de la hacienda pública. Eso quedó constatado durante gobiernos de personajes tan ilustres como Manuel Murillo Toro y del propio Mosquera.

Si uno ve el Pacto de la Unión de 1861 y ve la Carta de 1863 -la avizora desde la óptica de los antecedentes de la Confederación granadina-, inmediatamente va a concluir que no hay ninguna claridad sobre la temática de la hacienda pública.

Para que un sistema federal, que de por sí es complejo, pueda funcionar, se requiere que haya una gran claridad acerca del andamiaje de la hacienda pública. Saber hasta dónde llega el poder de creación de tributos y de la potestad en la ejecución de gasto público en el orden nacional y en los órdenes estadales. Para hablar en términos federales, hasta dónde llegan, quién tiene el poder primigenio para la iniciativa en las dos materias.

En los regímenes federales, las constituciones directamente tratan de establecer cuáles son los límites exactos de las potestades en materias rentística de la Federación, de la Unión y de los estados. Eso se echa de menos en la Constitución de 1863 y eso se vio a lo largo de los de los diferentes gobiernos del radicalismo.

Nosotros los colombianos, y en general los latinoamericanos, tenemos que construir a partir de nuestras peculiaridades, nuestra historia, nuestras condiciones, nuestras características, nuestros problemas, nuestros horizontes, nuestros fines, nuestros antecedentes, sin importar ideas ni aplicar modelos ajenos.

No quiero autoproclamarme aquí como una especie de liberal independiente o un ultraconservador aliado con Rafael Núñez, ni nada que se le parezca, lo que quiero significar es que hay que, como decía Echandía, acomodar todo al cuerpo en el que se coloca el vestido. No se puede colocar un vestido sobre un cuerpo que no se conoce.

En cuanto a las autonomías de las entidades subnacionales, traído el concepto aquí a Colombia, lo más importante no es su potestad o su poder de creación de tributos dentro del marco de la ley, sino su autonomía en la realización de gasto público.

## Las claves de la identidad nacional

GONZALO ZÚÑIGA

Es un destacado artista plástico, arquitecto e investigador cartagenero, apasionado por la historia y la cultura local. Ha participado en diversos documentales sobre la historia de Cartagena. En la actualidad es vicepresidente de la Academia de Historia de Cartagena y Subdirector Cultural del Museo Naval del Caribe.



Por alguna razón misteriosa se ha querido minimizar, ridiculizar, nuestra primera República que marca el nacimiento de la nación. Cuando decidimos en nuestros cabildos -que eran la real representación del pueblo- la administración de nuestros intereses comunes y la separación de España, se desató un proceso más que relevante. Las provincias, cada una por separado, crearon una confederación, era la forma natural de organización de nuestro territorio.

Se compendaban allí, hasta su fin, los 300 años de dominio español, que en su estructura no tenía un Gobierno central. Durante muchos años, con una Audiencia en Santa Fe, que era más un tribunal que una organización administrativa, se resolvían los asuntos de interés general. Después vino un virreinato que realmente funcionó de la misma manera.

¿Qué fue entonces lo que nosotros creamos? Una federación que se llamó Provincias Unidas de la Nueva Granada. La gloriosa Unión que Antonio Nariño, centralista y con intereses propios, llamó en una nota satírica “la patria boba”. Alguien decidió tomar ese pequeño juego de palabras y convertirlo en una institución.

“La patria boba” jamás existió, nosotros en Cartagena somos los menos habilitados para hablar de eso porque aquí 7.000 bobos prefirieron morir de hambre en sus puestos de combate antes que entregar sus ideales. La Barranquilla de la época fue asaltada por los Realistas. La ciudad, de 3.200 habitantes, fue saqueada y quemada defendiendo también sus ideales y los de esa “patria boba”.

Una versión de la historia castiga a esa Federación con el argumento de que sus integrantes se pusieron a luchar entre ellos. Eso es totalmente falso. Lo único que hubo fue una colisión de los intereses de todos contra los intereses de una idea centralista. Otras regiones que decidieron que no querían ser independientes, siguieron siendo del Imperio español: Santa Marta y Pasto.

La reconquista no fue más que una invasión del Gobierno español para tratar de deshacer lo que ya no se podía deshacer. Esa reconquista, confiada a Pablo Morillo, duró seis años e inmediatamente después, nosotros recuperamos nuestra independencia como la queríamos.

Esa forma de federación fue la forma original y natural de organización de nuestro territorio. Ese modelo fue honrado después, en 1863, por iniciativa fundamental de Tomás Cipriano de Mosquera. Además, tenía otras intenciones que tampoco se nombran cuando se habla de la Constitución de 1863, empezando por esto: Tomás Cipriano de Mosquera retoma el nombre de Colombia, después de 30 años de su desaparición. Mosquera, sus hermanos y toda la familia hicieron una fortuna por las minas. Eran cercanos a Bolívar, a quienes ellos admiraban. Incluso se decía que Tomás Cipriano era hijo del libertador.

Lo que quería Mosquera era reconstruir la Gran Colombia, pero no sobre las bases sobre las que fue creada en 1821: (tres grandes departamentos y un Gobierno central), que para él eran erradas, sino sobre un sistema federativo. Intentó hablar con los ecuatorianos y terminamos en una guerra con ellos. Él mismo la solucionó. Los venezolanos ni siquiera nos miraron. Con todo, la intención era regresar a la Gran Colombia y por eso retomó la bandera y retomó el nombre de Colombia.

Si Tomás Cipriano de Mosquera no tiene esa iniciativa, nosotros no nos llamaríamos Colombia, seríamos la Nueva Granada y todos aquí seríamos granadinos.

Debemos regresar ahora al origen de las Provincias Unidas de la Nueva Granada y nuestra primera república, que curiosamente tuvo dos Banderas a lo largo de sus cinco años de existencia. La primera fue la bandera de Cartagena de Indias, que nosotros todavía tenemos y tiene Barranquilla, la bandera cuadrilonga. Después la cambiaron por una amarilla, verde y rojo, que curiosamente es la bandera del departamento de Bolívar.

Nosotros los cartageneros, los bolivarenses, fuimos los promotores de la primera República y los que conservamos aún en nuestro nombre de departamento la imagen de Bolívar, de la Gran Colombia. Es decir, estamos en medio de ese proceso.

Hay que abolir aquello de “patria boba”. A los norteamericanos no se les ocurriría llamarse así. Ellos tienen muy claro que es importante su vínculo. Es una federación grandísima con unos estados que tienen leyes completamente diferentes entre sí: en unos, pena de muerte, en otros no. Pero tienen una algo que los une y está en torno al nacimiento de su nación.

Considero que la forma natural de la Organización de Colombia son las regiones. Sin embargo, hemos satanizado la identidad regional con un concepto que llamamos regionalismo, como algo que divide, como algo egoísta. No, los antioqueños tienen muy clara su región. Tienen Pro Antioquia, quieren puertos para sus productos, muestran resultados. Ellos son una identidad; nosotros en la costa colombiana estamos divididos. Es discutible si somos una sola región o somos varias regiones o si somos una región con divisiones.

La causa fundamental de todas las guerras del Siglo XIX no existe. Hoy en día, ese monopolio del poder de la Iglesia Católica ya no existe. Si nos ponemos a mirar, la Guerra de los Supremos, cuando decide cerrar el Congreso, fue por la intervención del Papa. Eso ocurre cuando Mosquera decide confiscar los bienes de la Iglesia. Él no saca provecho económico ni de las iglesias, ni de los conventos, que pasan a ser cárceles, hospitales, cuarteles. No saca a la venta miles de propiedades urbanas y rurales que eran de la Iglesia Católica, que no pagaban impuestos y que estaban arrendadas.

Lo que hizo Mosquera fue tratar de quitarle a la Iglesia Católica ese poder enorme que tenía. No era la Iglesia Católica de hoy. No, la Iglesia se ha reformado también. Ahora es más izquierdista que derechista, pero en ese momento era un factor perturbador, que dio al traste con muchas iniciativas.

Actualmente, una federación en Colombia tendría como uno de los enemigos más grande el poder que ahora tienen las grandes organizaciones estatales: los grandes ministerios, los enormes institutos que convierten a Bogotá en una capital parásita, que se come los recursos del país.

Algunos han llegado a afirmar que las regiones pobres son las interesadas en el centralismo y las regiones ricas son las interesadas en el federalismo. Es al revés, las regiones pobres son las que quieren. Chocó quiere ser Federal, lo sé porque he estado en contacto con el territorio, los chocoanos sienten que no tienen voz, que sus iniciativas no son vistas ni valoradas.

Me parece que el único, el mayor enemigo que tendría hoy día una Federación estaría encarnado en la estructura misma del Estado, con esas grandes organizaciones que ya no podrían justificar su tamaño.



En Cartagena tenemos un caso muy particular del centralismo, se relaciona con el Plan Especial de Manejo de la ciudad. El proyecto de desarrollo urbano de Cartagena está en curso, pero se va a manejar desde Bogotá, tenemos expertos en la ciudad, nos hemos reunido con ellos, pero todo estará a cargo de un contratista del Ministerio de Cultura. Un contratista diseñará desde Bogotá el futuro de Cartagena.

No podemos evitarlo porque la estructura administrativa no lo permite. Nuestra consigna sería distinta a la de Núñez. No sería “centralismo o catástrofe”, sino “federalismo o catástrofe”.



## Una visión de la economía federal

EDWIN LÓPEZ RIVERA



Docente de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Economista con Máster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia y en Historia de la Universidad de California (EEUU), en la que actualmente realiza sus estudios de Doctorado. Autor de varios textos especializados, particularmente sobre finanzas públicas y crecimiento en Colombia en los siglos XVIII y XIX, y el pensamiento fiscal en Colombia en el siglo XIX.



Me enfocaré inicialmente en temas relacionados con las finanzas públicas y con la situación económica durante la época del federalismo. Esta presentación se basa en un libro que editamos con Salomón Kalmanovitz, que tiene unos capítulos que se concentran en cada uno de los nueve estados de la federación. Luego, voy a pasar rápidamente por los temas generales: en primer lugar, tratar de ver el impacto de las ideas en las leyes y cómo las leyes, incluida la Constitución del 63, generan incentivos, estructuras y comportamientos sociales que cambian la forma de la organización del Estado colombiano y generan incentivos para naciente desarrollo empresarial local.

Hasta entonces estaba impresa la idea del “dejar hacer y dejar pasar”, que se traía de la tradición liberal inglesa y que tenía impacto en el desarrollo de los negocios a nivel local. Aunque más allá de lo local, comenzamos a asistir a un proceso global determinado por apertura económica y la búsqueda de mercados internacionales, lo que impacta también el desarrollo de los negocios durante esta época del federalismo.

La descentralización de rentas venía desde 1850 y era importante en términos de que, no solo consistía en la búsqueda por darles autonomía fiscal a las regiones, sino también para que éstas modernizaran su estructura fiscal. Todavía, para 1950, teníamos viejos impuestos que venían de la época colonial y que aparecían y que desaparecían en un lentísimo proceso de construcción del estado que tenemos entre 1821 y 1863.

De ese contexto hace parte la Ley 21 de mayo del 51 para la liberación de los esclavos, que fue también un paso clave para la formación de mercados laborales. Era difícil el surgimiento de instituciones capitalistas en medio de estructuras esclavistas. Fue un paso más importante que el que se dio mucho antes con la libertad de vientres.

El matrimonio civil y el divorcio en 1853 fueron claves, como también la adopción del Código Civil y el Código de Comercio, lo cual permite una asociación entre personas para hacer negocios, no necesariamente con sus parientes, como era la tradición. Surgen asociaciones empresariales, en particular bancos. Se abre el periodo de la banca libre, favorecido e impulsado también por la Constitución del 63.

Finalmente, se dan la secularización y la tución de cultos y la desamortización de bienes de manos muertas, como lo ha mencionado investigadores como Adolfo Meisel, porque fue buen negocio desde el punto de vista fiscal para el Estado, pero al mismo tiempo, abrió el espacio para el surgimiento de organizaciones financieras. Ese es un requisito clave para el surgimiento de la banca libre.

Estamos en un periodo de descentralización territorial fiscal y ética. Es un periodo de relativo auge económico. Aunque viéndolo en perspectiva el siglo XIX, medido digamos por las pocas medidas disponibles de producto interno agregado, no fue particularmente bueno para el crecimiento económico.

En todo caso, el periodo federal coincide con el auge y el aumento de la dinámica del comercio exterior. Ese auge es importante porque el arreglo que se hace de la división de las rentas, la financiación del Gobierno a nivel central va a depender fundamentalmente de las aduanas y del comercio anterior. Eso va a ser importante también para el periodo de la transición yendo nuevamente hacia la centralización.

La centralización no impacta mucho en la pérdida de lo que habían ganado las regiones durante este periodo desde el punto de vista fiscal. Eso lo podemos resumir a través de la hipótesis de que hay bastantes continuidades del periodo federal.

El comercio exterior impacta favorablemente el PIB. Durante el periodo Federal hay un aumento volátil. Pero si nos concentramos en la tendencia, podemos apreciar que las exportaciones son bonanzas efímeras, un poco explicadas por las estrategias que utiliza el empresario en este momento, dados los desórdenes públicos.

La descentralización del conflicto lleva tal vez a las prácticas especulativas por parte del empresariado, ante lo difícil que es hacer negocios y plantear inversiones de largo plazo.

Con todo, habría sido muy difícil que surgiera la banca en Colombia, la banca libre, sin la Constitución del 63. Estas ideas de libertad individual y de “dejar hacer, dejar pasar”, el despunte del comercio exterior y la desamortización -que también hacen parte de estas reformas liberales del periodo- permitieron que surgiera la banca de emisión.

En el ámbito de la regionalización, cada uno de los estados tenía sus propios bancos, cuya esfera era muy local, impactado por las dificultades del comercio.

Pasando al tema fiscal, 30 años después de la independencia no era claro cómo reestructurar las finanzas públicas del Estado. Se había pensado y se había experimentado previamente con la idea federal o con distintas formas confederación, descentralización. En 213 años de vida republicana, si tomamos como el primero, el año 1810, solo 41 han sido gobiernos descentralizados.

La pregunta fundamental acá es cómo organizar mejor la estructura fiscal de un país con tantas diferencias geográficas y económicas, que también apunta un poco a las preocupaciones detrás de la de la Constitución. No es un tema particular de Colombia: esa discusión está presente en otros países de Latinoamérica.

En cuanto al Gobierno central, era una administración con graves problemas para financiar su gasto. Desde el mismo, después independencia, se advierten problemas de deuda impagada, de pobreza fiscal del país. Pero esto pasa a nivel central y a nivel central los gobiernos se quedan con las aduanas para financiar su gasto. También con las salinas ocurrió lo propio.

Vemos unos periodos de extremados déficit o déficit fiscal, que se profundiza en el periodo posterior, durante la época de la de la Regeneración. ¿Cuáles son los impuestos que empiezan a adoptar los estados? Aquí hay temas interesantes que me gustaría resaltar, uno de ellos es el de la contribución directa que ya se había introducido previamente en la constitución del 21, con José María del Castillo y Rada y Pedro Gual.

Fue un fracaso relativo, pero la idea de tener una contribución directa donde los ciudadanos, de acuerdo con sus ingresos, pudieran financiar el Gobierno, quedó ahí. Algunos estados, como Boyacá y Cundinamarca, la adoptaron de manera impresionante.

La manifestación económica del conflicto se expresa en varios aspectos. Uno es los peajes y las aduanas internas. El hecho de que no se creara un mercado interno, sino que se fragmentara a través de este



recurso fiscal que eran los peajes y otros impuestos que incluso todavía existen, es muy dicente. Mortuorias, impuestos a la salud, también son representativos dentro del gasto desde el punto de vista de las relaciones con la iglesia.

A nivel descentralizado, algunos bienes que la iglesia ofrecía tradicionalmente desde la época colonial, porque era imposible que el Estado de la noche a la mañana los empezará a ofrecer. A nivel local, la iglesia sigue teniendo impacto en la provisión de servicios de cuidado de los enfermos, atención de los pobres e incluso en educación, que llegó al Estado, más que en términos de conflicto con la iglesia, a cooperar con la iglesia para ofrecer esto en sociedades de beneficencia, hospitales, etcétera.

Hay un aumento en términos de la tributación per cápita. La idea es que cada ciudadano contribuya de acuerdo a sus capacidades para financiar los nueve estados y si vemos ahí en cada uno de los nueve estados. Si uno compara 1848, cuando se dieron los primeros inicios de la descentralización fiscal, con el año 1860, hay un avance en ese aspecto. Si vemos desde el punto de vista del recaudo agregado, con los pocos datos que logramos recopilar, todos los estados tienen un avance. Incluso, estados que eran muy pobres en el principio del periodo terminan teniendo una riqueza fiscal interesante.

Ahora bien, ya para el periodo de la transición al centralismo una cosa interesante es que en estos periodos no se aprecia una pérdida total de lo que se había construido en federalismo, desde el punto de vista de la estructura de la administración de impuestos. Tanto los gobiernos locales sufren pérdidas totales y digamos hay una especie de continuidad distinta dependiendo de cada región, la cual sí se va a profundizar durante el Gobierno de Rafael Reyes.

No es lo mismo descentralizar o centralizar en un contexto de auge económico, como pasaba en este momento. Las exportaciones no estaban tan mal justo en el periodo de 1885-1887.

En cuanto a temas inflacionarios y monetarios, volviendo a mi comentario sobre la banca libre, el modelo sí desaparece. El Gobierno de la Regeneración fue mucho más efectivo en centralizar y en debilitar a los bancos que se habían creado durante este periodo. De todas maneras, no se pueden olvidar los desórdenes que se habían creado durante este periodo y que la Constitución también creó sobre una base autoritaria.

Hoy en día, cuando se vuelve a hablar de federalismo y surge nuevamente la pregunta sobre la conveniencia del federalismo para

Colombia, es importante pensar que, más que debilitar el centro, es todo lo contrario: fortalecer primero las instituciones estatales a nivel central, cuyo descuido es uno de los pecados de la constitución del 63.

¿Se puede encontrar una relación específica entre el modelo Federal y el nivel de aumento o declive del recaudo y la forma de la estructura que adquiere la banca? Yo creo que se da la entrada definitiva de la banca de emisión, es decir, del papel moneda. Esta noción se corrompe totalmente con la con la Regeneración y el Banco Nacional porque la gente empieza a adoptar la idea de que papel moneda es inflación.

El Banco Nacional se funda como un banco libre y después se convierte en el monopolio de la emisión, un poco en línea de la centralización del Gobierno de Regeneración y crea estos problemas de inflación. Entonces, como mecanismo de introducción del papel moneda fue un paso importante, pero considero que la ruptura que genera la Regeneración es fuerte. De todas maneras, después de la Guerra de los Mil Días hay un proceso de banca libre de facto hasta el advenimiento del Banco de la República.

Con respecto a la estructura de las regiones en torno a impuestos, fue supremamente efectivo el aumento del recaudo a nivel local y la experimentación fiscal de los estados fue también muy importante. El impuesto directo va en línea con las libertades y con el espíritu que anima a la Constitución del 63.

Surge una que permanece: las oficinas y los impuestos que se crean y están vigentes hasta que viene la crisis después de la Guerra de los Mil Días y se obliga a la centralización. Hay un problema de gestión pública a nivel local y es que muchas personas no tenían la formación para leer y hacer cuentas para ser secretarios del tesoro. A nivel local, ahí hay un tema de formación de la de la burocracia a nivel local que está pendiente por ser estudiado en la historiografía.

## Los puentes constitucionales en la división territorial

PAULA ROBLEDO SILVA

Abogada y Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid (España) y Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Se ha desempeñado como Defensora delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, y como Magistrada auxiliar del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. Actualmente es Directora de Políticas y Estrategias de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; y es docente investigadora de los departamentos de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional de la Universidad Externado.



Estudiar el régimen municipal en la Constitución del 63 no es fácil porque esa Carta no dice nada al respecto. Entonces, hay que hacer arqueología documental e irse a las constituciones de los estados. Pero el asunto no para ahí porque algunas de esas constituciones tampoco desarrollaban en extenso la materia.

La Constitución del 63 no es en realidad la primera de su tipo porque no podemos desconocer que ya la Constitución del 53 fue calificada por el doctor Carlos Restrepo Piedrahita como una Constitución centro federal. Ahí ya empezó lo que, en palabras de José María Samper, sería la fingida preponderancia seccional. Para algunos, aquella fue la desgracia del régimen, para otros, el futuro promisorio del mismo.

La división general del territorio básicamente se restringía a señalar los límites del virreinato de la Nueva Granada de 1810 y aquellos derivados del tratado celebrado con Ecuador el 9 de julio de 1856.

El texto de la Constitución Federal no se refería estrictamente a la división del Territorio. Reconocía la posibilidad de que se dividieran y se crearan nuevos estados. Establecía que las legislaturas de los estados debían aprobar esa desmembración de los territorios. Los constituyen-

tes previeron la variación o la modificación de cualquier límite territorial y que esa variación estuviera acompañada de la voluntad de los estados. Pero en realidad, haciendo honor a ese reconocimiento de la autonomía territorial, dejaron establecida en las constituciones de los estados la posibilidad de crear su división territorial interna.

Bajo las lentes de algunos, esa heterogeneidad territorial, que surgió de la multiplicidad de constituciones, puede ser valorada positivamente. Para otros, el desorden o utilizando palabras del doctor Augusto Hernández, “el desarreglo territorial de diez constituciones”.

Para referirme entonces a las constituciones en concreto, de las nueve que revisé siete incluían de manera expresa la división general del territorio. Todas dividieron sus territorios en departamentos o provincias y distritos. Todas incluyeron distritos.

Aunque se hablaba del régimen municipal, ninguna Constitución hablaba de municipios, hablaba de distritos, salvo en los casos de los estados de Bolívar y Cauca, todos los demás dividieron su territorio en departamentos y distritos.

Bolívar hizo únicamente referencia a distritos. Y en algunos casos particulares, como Cauca y Panamá, se previó la existencia de regímenes especiales para algunos territorios. Por ejemplo, para territorios “con población no civilizada” o con dificultades por las características geográficas de su territorio.

La Constitución de 1863 tiene un artículo, el 78, que no es de régimen municipal en estricto sentido. Pero me resulta muy interesante porque autorizaba a los departamentos que tuvieron la palabra “tribus” en sus constituciones, la cesión de esos territorios a la federación, para que ésta los pudiera regular vía leyes especiales.

En cuanto a las entidades del orden municipal, en Antioquia había 80 distritos, en Bolívar 95, en Boyacá 123, Cundinamarca empezó el periodo con 45 y terminó en 109; en Santander 101 y en Tolima en 64. Al menos cuatro de las constituciones señalaron un régimen diferenciado para los distritos y esto me parece muy interesante, porque luego, cuando conectemos con el Artículo 320 la Constitución del 91, vamos a encontrar ahí un puente.

¿Qué hace el régimen diferenciado para los distritos? Pues que las constituciones habilitaran a los legisladores territoriales para señalar tipos de distritos o lo que hoy llamaríamos categoría de municipios o tipos de municipios. Esos tipos de distritos podrían tener regímenes diferenciados en atención a su población y en atención a sus recursos.

Vamos a hacer ahora la conexión con la constitución del 91 para ver ese puente. Siete de las constituciones de las nueve constituciones, establecieron el régimen para la modificación de los límites de los distritos. La mayoría de ellas acudían al legislativo territorial. Era la Asamblea Legislativa la que, mediante ley del estado, establecía cómo modificar los límites entre los distritos. Pero dos de ellas decían que era el Ejecutivo, con el Consejo de Estado, los que definían los límites entre los distritos o municipios.

En relación con el Gobierno municipal, todas las constituciones estatales hablan del alcalde como el jefe del Ejecutivo, pero ese Ejecutivo estaba conformado por un cargo unipersonal, como el del alcalde y una corporación pública: un cuerpo de representación popular que sería el cabildo. En la mayoría de ellas se llamaba cabildo y en otras también había una con un cuerpo colegiado, ya no elección popular, en aquellas que tenían villas o unos distritos más pequeños, que eran juntas administradoras y hoy hablamos de juntas administradoras locales.

A diferencia de estos cuerpos colegiados, que eran de elección popular, los alcaldes no eran elegidos por voto. Eran nombrados por el prefecto o el gobernador, dependiendo de cada uno de los estados. El municipalismo en Colombia, que sin lugar a dudas tuvo un impulso esencial a partir de la Constitución del 91 -aunque debemos incluir la reforma a la del 86 sobre elección popular de alcaldes- se estableció como la entidad territorial fundamental y concibió una visión política administrativa.

Al leer las actas de la Asamblea Nacional Constituyente y ver cómo ningún constituyente planteó suprimir el municipio (al departamento casi lo matan), se encuentra una conexión directa con la autonomía establecida en el siglo XIX para que los territorios pudieran decidir sus asuntos seccionales.

Creo que hay una conexión, no exclusiva con la Constitución del 63, sino con toda nuestra historia constitucional desde la segunda mitad del siglo 19 hasta nuestros tiempos.

¿Qué semillas del constitucionalismo actual encontré la Constitución del 63? Hallé un discurso de José Joaquín Guerra de la convención de Ocaña con una frase que dice: “La historia es el reflejo del pasado y el sol que ilumina el porvenir”. Entonces, ahí uno empieza a ver si ese sol nos está quemando o nos está calentando simplemente.

Me encontré otra frase de José María Samper, en un escrito de 1881, donde clasifica el Siglo XIX y dice que la quinta fase antes de la

Constitución de 1886, por supuesto, es la denomina la fase federalista y neocolombiana.

Encuentro ahí el primer puente, porque yo sí creo que la Constitución del 91, es la Constitución de la nueva Colombia, distinta a la Colombia -no solamente en términos jurídicos- de la Constitución de 1886, sino por lo menos de lo que queríamos en el año 91, que fuera la nueva Colombia de los 80 y los 90 que rechazábamos.

Me parece que esa frase de esa nueva Colombia del 63 puede ser la nueva Colombia del 91. Cosas puntuales: como les decía, sobre la categorización de municipios el artículo 320 de la Constitución establece que el legislador puede crear categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. Es una norma que sigue virgen en la Constitución del 91, que no ha tenido un desarrollo Más allá de tres leyes: 136, del 94; 617, de 2015 y 51 de 2012. Pero, no se ha logrado que la categorización genere distintos regímenes de Gobierno y administración a los municipios y mucho menos, un verdadero régimen de competencias diferenciadas. Tenemos esa tarea pendiente de la constitución del 91.

La constitución del estado de Cundinamarca establecía distintos tipos de distritos, con diferentes competencias. Por ejemplo, no todos los distritos podían tener cementerios. Dependía de sus recursos poder ejercer unas competencias o no.

Estoy de acuerdo con que en la academia está latente una discusión sobre el poder de la segunda descentralización de lo local. Considero que artículos como el 320 son el motor de un gran poder de descentralización local.

Otro elemento en común que podemos ver es cómo en estas constituciones de los estados del Siglo XIX había Ministerio Público en los distritos. Nosotros tenemos Ministerio Público en los municipios; tenemos nuestros personeros municipales.

Desde el punto de vista de la estructura de Gobierno y administración, no podemos negar que nuestra célula de Gobierno, de administración, que tiene dos cabezas, que es bicéfala, un alcalde y un cuerpo colegiado, es el reflejo de todo el Siglo XIX. Ya no de la Constitución del 63, sino desde 1821, desde nuestra primera constitución nacional.

Por último, me volvería a referir al Artículo 78 de la Constitución y en concreto a los territorios con tribus indígenas para decir que el punto de conexión lo encuentro en la necesidad de una legislación diferenciada

para esos territorios. ¿En qué se separan? Mientras la Constitución del 63 establecía una legislación diferenciada para que esos territorios fuesen “civilizados” por el nivel nacional, hoy el Artículo 329 de la Constitución se relaciona con entidades territoriales indígenas y todo su desarrollo jurisprudencial. Tienen así una finalidad contraria, un régimen indiferenciado, no precisamente para civilizar a las comunidades indígenas, sino para reconocer todo su autogobierno y su autonomía.



## Utopía y educación

JORGE ELIÉCER QUINTERO ESQUIVEL



Docente de la Universidad del Cauca. Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Filosofía Latinoamericana de la Universidad Santo Tomás y Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Es director del Instituto de Posgrados de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad del Cauca y docente universitario con larga trayectoria.



No me voy a referir tanto al aspecto jurídico, en el que seguramente muy poco tendría que decir, y en el que ustedes son versados con mucha profundidad, voy a referirme más bien a todo lo que rodea, toda la periferia historiográfica en la cual se enmarca ese momento constitucional.

Siguiendo un principio saussuriano de la relación entre la diacronía y la sincronía, es decir, mirar el hecho jurídico e histórico de la Constitución del 63, no solo en un eje vertical como un acontecimiento, sino también en un eje horizontal, como una superposición de inercias, tradiciones y conflictos, que son precisamente los que esta Constitución arrastra.

Eso, precisamente, porque nos permite ubicarnos en esa valoración de conflictos y controversias, en lo que podría permitir o lo que podría ser una contribución a la dimensión de la historia política, en el sentido de que esa historia política valora o establece la conceptualización de todo lo que implica la construcción del poder hegemónico en un momento determinado de la historia.

Entonces, tenemos que esa carta constitucional reconocida como federalista, arrastra una idea que ya había sido sugerida en los albores de la República. Esa idea de la oposición entre el centro y la periferia, esa idea que había ya manifestado como crisis la primera revolución de independencia, en la época de la Patria Boba, de Antonio Nariño, recuerden ustedes.



Antonio Nariño proponía un centralismo fuerte, pero las provincias, como bien lo señaló mi ponente antecesor, las provincias reflejaban una dispersión regional difícil de articular, en una construcción de nación.

Nació como un sentimiento unitario, unificador y desde abajo, pero nuestras élites intentaron siempre lograr eso desde arriba y, por lo tanto, creo que allí radica uno de los motivos de estos fracasos históricos que se fueron expresando en diversos momentos en las guerras civiles.

Entonces, esa historia lineal de los actos jurídicos y legislativos, podría expresarnos en las dificultades de análisis que encontramos, podría ofrecernos la posibilidad de encontrar algunos temas recurrentes que podrían así convertirse en insumos para el análisis histórico.

Algunos de esos temas recurrentes más notables son: la cuestión religiosa, la cuestión escolar, estructuralmente articulados al tema de la libertad de empresa, y la cuestión territorial, cuya deriva aún es motivo de discusión con las regiones de la marginalidad y de las fronteras, a las que fueron condenados y reducidos masas de población étnico-culturales que han sido excluidas, o no han podido integrarse a la nacionalidad colombiana, y que, como residuos de las economías extractivas que se han rotado en la apropiación de la riqueza, subsisten aún en el límite de la extinción.

Ese hecho es, parece, el que abordamos ahora en este momento crucial de país en el que se está proponiendo ya no revoluciones, no insurgencias, sino modificaciones estructurales y que, seguramente, si no conducen a hechos positivos y realistas logrables, no sabríamos cuál sería el destino de este Estado Nación.

Entonces, algunas de esas guerras, para mencionar solo algunas de las 40 confrontaciones que mencionaba ahora el profesor, algunos historiadores dicen 10 guerras civiles y muchas confrontaciones. Tenemos la guerra de 1830 al 41, conocida como la guerra de los supremos.

Aquí en Colombia, en ese entonces la Nueva Granada, cada que se encontraban cuatro militares nombraban a un general, como en la Revolución Mexicana, eso hacía que ni siquiera la guerra fuera un proyecto unánime, entonces, por eso se llamó la guerra de los supremos: cada élite de la provincia nombraba a su general como jefe supremo y director de la guerra, con esos títulos grandilocuentes.

Ese periplo que va hasta la Constitución de 1886, atravesado por muchas guerras civiles, por levantamientos, por insurgencias momentáneas, es el periplo que queremos ubicar, pero desde el punto de vista de lo que significó para la educación en Colombia.

Es sabido por todos que siempre la educación fue considerada como una forma de edificación, de elevación de la condición humana. En las filosofías de la ilustración y en las filosofías de la modernidad europea, se consideró justamente que la ilustración era una condición necesaria en el progreso de la humanidad. El ser humano, como un ser imperfecto, es a pesar de todo susceptible de mejora y de edificación a través de la educación y la cultura.

Esa era la idea de Kant, por ejemplo, la idea de que el ser humano es perfectible. No está condenado a lo que es aquí y ahora, sino que tiene esa opción, ese horizonte utópico, que se puede convertir en realidad. Y allí está la educación como un núcleo. Los alemanes por eso hablaban de educación, pero más en un sentido de formación.

Nosotros sustituimos esa idea de la formación por la de la instrucción, y seguramente allí también, porque hay un núcleo temático problemático que vamos a tratar de analizar ahora. Hacia 1870 se va ya decantando ese ideario de los radicales liberales herederos de esa concepción libertaria y universalista, que propendía por las libertades individuales, por la libertad de imprenta.

Ustedes saben muy bien que donde hay imprenta, hay opinión, y donde hay opinión hay razón pública. Por eso fueron defensores, es decir, no desfallecían en la defensa de la libertad de imprenta, o sea, la libertad de prensa.

El derecho a la propiedad, al libre credo religioso, al derecho de asociación, a tener un domicilio inviolable y sagrado, a tener la libertad de tránsito por el territorio nacional y, sobre todo, el respeto a la dignidad de la persona humana. Todo este ideario fue planteado por los radicales liberales y heredados por supuesto, de toda esa tradición ilustrada europea. A nuestra manera, a lo colombiano, nosotros hemos seguido manteniendo esa ilusión, y a veces fracasa, a veces funciona. Últimamente lo vemos, que la libertad de defensa y de opinión, gracias a los celulares y a la internet, nos ha liberado del monopolio de la prensa y de los medios. Miren ustedes cómo esos proyectos libertarios en algunos momentos funcionan, pero en otros momentos pareciera que están condenados al fracaso.

Hacia 1870, ya ese ideario liberal se había ido decantando, y entonces, desde arriba, desde el poder, el presidente Salgar saca el decreto orgánico de la instrucción pública primaria y crea el Sistema Nacional de Educación, fundado en la pedagogía alemana. El modelo de Fraevel, y también, en algunos otros, el Pestalosi, los italianos se traen modelos pedagógicos que ya recogían toda esa tradición ilustrada,



y que, por lo tanto, habrían de chocar con nuestra tradición hispánica católica, que era autoritaria como bien se ha dicho ahora, era vertical y era impositiva.

Entonces, llegan unos modelos educativos de los alemanes que vienen, por supuesto, impregnados de toda esa herencia del luteranismo en el sentido no tanto religioso como aquí se tenía, sino de lo mejor, del luteranismo, que era la posibilidad del libre examen, del análisis, de la de la subjetividad libre. No de la subjetividad sometida, subyugada por el dogma, eso tenía que generar choques y violencia.

A manera de anécdota, les cuento que cuando estos profesores alemanes llegaron a Popayán, siendo en ese momento presidente del Estado soberano César Conto, un personaje que ustedes seguramente han oído mencionar como militar y político, pero lo han olvidado como poeta, fue desterrado por el conservatismo payanés y borrado de la memoria. Cuando uno va a hacer investigación aquí en el archivo histórico no encuentra casi nada de César Conto. Resulta que, a esos pedagogos alemanes, y vaya la sorpresa aquí para uno como historiador, esos profesores alemanes eran escupidos en la calle por los católicos payaneses. No les vendían almuerzo, no les vendían comida y no les brindaban alojamiento.

Entonces, ponían grafitis como en esa época: aquí, a todo el frente de este edificio en el cual estamos, en las paredes ponían con carbón: “fuera masones diabólicos de Popayán”. Por supuesto, no había aerosoles en esa época, pero con carbón ponían esos avisos. Eran una especie de demonios que habían llegado a Popayán.

Igual suerte corrieron en Bogotá los profesores alemanes. Llegó a tal grado la xenofobia religiosa con ellos y el temor, infundado, por supuesto, que no les vendían ni siquiera la ropa. La esposa tuvo que hacerle a uno de ellos un vestido con las cortinas de la casa. Ese pobre profesor alemán debía salir a la calle con un traje hecho con las cortinas de la casa. Esas son cosas de la vida cotidiana que ilustran la situación problemática de una Colombia xenófoba, de una Colombia excluyente a unas ideas que venían del exterior.

Pero bueno, así las cosas, las argumentaciones iban y venían, de liberales contra conservadores y de conservadores contra liberales. Los conservadores argumentaban que con esa reforma de 1870 se estaba forzando, al crearse ese sistema de Educación Pública, se estaba imponiendo la libertad. Y la libertad no se puede imponer, como el amor. Yo no le puedo ordenar a alguien que me ame: ámame, te lo ordeno, eso no tiene sentido.

Y los conservadores, de alguna manera, también pensaban lo mismo en referencia a la libertad política: eso no se le puede imponer. Eso tiene que surgir, providencialmente, supongo.

Los conservadores argumentaban que forzar a los niños a ir a las escuelas públicas era un crimen contra las libertades individuales, los derechos de los padres y la libertad de los maestros. Ese concepto de libertad, por supuesto en abstracto.

De acuerdo con la educación secular establecida por la constitución del 63, el decreto no requería que las escuelas oficiales ofrecieran clases de religión, ni estipulaba que los profesores fueran católicos. Permitía a los sacerdotes, a solicitud de los padres, dar instrucción religiosa dentro de las escuelas como actividad extracurricular.

Eso, por supuesto, dividió la opinión pública, por un lado, los partidarios de esa educación liberal, abierta, optativa, si querían tener educación religiosa, y los otros, los que se oponían a ese modelo, fueron llamados los ignorantistas.

En la prensa liberal se les dio un apelativo despectivo, “los ignorantistas”; y los liberales se denominaron o autodenominaron “los instrucionistas”. Entonces, tenemos aquí una primera guerra escolar: “los ignorantistas” contra “los instrucionistas”.

Se da entonces una guerra de prensa y de opinión pública que duró hasta la imposición de la Constitución de Núñez, y por supuesto, después, cien años más, porque no nos liberamos con esta Constitución de esa perspectiva teológica, sino que, al contrario, se reforzó mediante el concordato, que lo recuerdan muy bien ustedes.

De manera que la crítica de los conservadores ignorantistas, aunque no eran solo los conservadores porque allí también había liberales tradicionalistas, es decir, no era un grupo tan identificable claramente, había sectores de ambos lados, pero en el tema de la educación, cuando se les tocaba la religión allí todos se ponían en guardia y sacaban la espada.

Esos ignorantistas criticaban que el modelo educativo fomentaría el descontento en las clases bajas que, si la gente era mala con la religión, cómo sería sin la religión. Sería muy problemático, si somos malos por naturaleza con la práctica religiosa, qué sería si no tuviéramos religión. No es tan loca la idea, recuerden que Freud, que es un ilustrado, también no de alguna manera. Dijo alguna vez: un pueblo que no tenga metafísica, que por lo menos tenga religión. La religión es un consuelo.

Eso nos enseñó Freud, de manera que, si uno ve pasar el amo de Popayán, allí pasa el consuelo para muchos pobres de Popayán. Ahora pues, cómo se valorará ese asunto.

Los colombianos serían corrompidos según ese modelo educativo, turbulentos e incapaces de hacer el bien. Y, por último, si se abandona la idea de Dios, el alma o la inmortalidad, terminaríamos abrazando ideas subversivas.

Todo ese tema queda allí flotando en el ambiente como una forma cotidiana en el mundo escolar. El conservatismo ya había tenido el poder antes, en 1842, en el Gobierno de Ospina Rodríguez, y hay que reconocer, como lo ha hecho Frank Saffor, el historiador norteamericano que los estudiantes conocen muy bien en sus clases de historia política colombiana, que el conservatismo no es tan retrógrado como uno se imagina. Es decir, en términos prácticos y operativos, en la época de Ospina Rodríguez paradójicamente se hicieron grandes avances en la reforma educativa, porque Ospina Rodríguez había sido discípulo de José Félix de Restrepo en Bogotá.

Recuerden que José Félix de Restrepo fue profesor en Popayán, en el seminario, fue profesor de los patriotas, de la generación patriótica y en Bogotá ya había llegado al culmen de su producción intelectual, había participado en la elaboración de la Constitución de Cúcuta, en el Congreso de Cúcuta, con sus sobrinos, entre ellos, José Manuel Restrepo, nada menos que esa lumbrera, que nos inauguró con Santander la universidad pública. Esto se lo debemos a Santander más que a Bolívar.

Bueno, aquí le han dado un poquito de equilibrio a los dos y hay una placa para lado y lado, para que quedemos en paz, pero indudablemente fue de Santander, el de la educación pública, con su decreto de 1826. Uno dice que la educación pública era de Santander, pero en realidad era de Restrepo y su sobrino, ellos fueron los que se inventaron e inauguraron la universidad pública colombiana.

A veces, uno como estudiante, en momentos de ignorancia histórica, de los cuales yo también me culpo, comete errores, por ejemplo: cuando era estudiante en la Universidad Nacional tumbamos la estatua de Santander porque era representante de la burguesía. Cómo les parece, tamaña burrada, y por no leer un poquito de historia.

A la plaza Santander le pusieron Che Guevara, muy merecido también, pero han debido hacer otra para el Che Guevara y dejar la de Santander ahí, que fue el inventor de esto que llamamos universidad pública.

Ospina Rodríguez, con todo lo conservador que era, había sido alumno de ellos y por lo tanto, tenía una formación muy especial, muy dada hacia las ciencias positivas. Algunos conservadores que habían tenido la oportunidad de educarse en Europa y Estados Unidos

y habían logrado conocer todo ese auge del positivismo liberal, eran positivistas y progresistas en economía y en administración, aunque fueran ‘goditos’ y retardatarios en religión y en educación, en términos políticos. Tenían un sentido práctico del asunto.

Entonces, fomentaron las ciencias naturales, lo que se llamaban ciencias útiles. Ese concepto de ciencias útiles es muy importante en la historia de la educación colombiana porque hoy, aún en nuestros días, ha permitido que se dejen un poquito de lado esas perspectivas o esos enfoques especulativos sobre la educación, y ellos, por supuesto, impulsaron ese enfoque positivista.

Ese enfoque de las ciencias naturales, ese enfoque positivista en la época de Ospina Rodríguez fracasó y aquí en Popayán fracasó de manera estruendosa. Uno de los profesores que vinieron durante esa época fue el químico napolitano Giuseppe Evoli, venido de Caracas bajo la administración Mosquera.

Recuerden que Mosquera, inicialmente hacia 1846, todavía era conservador, y va dando un giro hacia el liberalismo y va tomando distancia de esas ideas conservadoras. Pero Mosquera, siguiendo esa ese enfoque positivista y científicista, había traído aquí al químico Giuseppe Evoli y entonces los conservadores convirtieron a Evoli en cabeza de turco para criticar la reforma de ese plan de estudios, porque claro, ese plan de estudios tenía unos vicios terribles en esa época.

Por ejemplo, ponía a todo el mundo a estudiar ciencias naturales, aunque fuera a estudiar derecho. Uno tenía que estudiar química, como decir un bachillerato con muchas clases de química para luego entrar a derecho. Aquí en Popayán dijeron, nosotros no le halamos a eso, nosotros creemos más en el derecho romano, más derecho de gentes, todos esos temas, la química no porque no a eso no nos va a servir, nosotros no vamos a hacer farmaceutas.

Ese profesor Evoli se quemó aquí en Popayán. A ese químico que había empezado a hacer los estudios sobre el agua para Popayán le tocó irse, lo expulsaron.

Todo ese proceso va generando unas reacciones virulentas que luego se van a ir decantando hasta el momento en que llega la Regeneración. El conservatismo payanés adquiere más fuerza y tenemos figuras como la de Sergio Arboleda, cuatro veces rector de la Universidad del Cauca, no solo fue Danilo Vivas.

Sergio Arboleda había escrito unos textos muy interesantes, había hecho un balance de la historia de la revolución de independencia y había concluido de manera tajante, como buen católico, palabras más

o palabras menos: nadie puede salvarnos sino la religión y nadie puede salvarnos sino el clero, y entonces la educación tiene que ser católica.

Entonces empieza esa lucha, estos sectores conservadores, no solo de Popayán, sino de Santa Fe y de todo el país, para ir generando esa dinámica que condujo hacia la hecatombe, hacia el eclipse de toda esa herencia de la revolución de liberal y por supuesto, terminan liquidados no ideológicamente, porque era muy difícil, pero sí militarmente en la batalla de la Humareda. Ustedes recuerdan cuando salió al balcón Núñez y dijo: “la Constitución de 1863 queda liquidada”. Y bueno, los presidentes en Colombia siempre han creído que el balcón es muy importante, incluido Petro. Todavía nos quedan esas imágenes de la importancia del balcón y de la tribuna para dirigir los destinos del Estado.

Ante esa fuerza argumentativa de la contraparte, los radicales no lograron consolidar el espacio político que pretendían. Sus propuestas de una educación laica y civil no progresaron en un medio que resistía notablemente la secularización, en un ambiente en que se confundían delito y pecado, y en el que lo privado y lo público no estaban delimitados, algunos ciudadanos o familiares tenían restringido el espacio comunitario para el reconocimiento social de la virtud por fuera de la práctica social de los rituales católicos.

De otro lado, las alianzas políticas y las contradicciones entre familias de los caudillos eran parte del conflicto y había un ambiente de mutua y exacerbada intolerancia en el lenguaje periodístico, curiosamente unos y otros defendían el derecho a insultarse bajo el llamado “respeto de la libertad de prensa”. Por otra parte, la alianza política de los radicales con un extranjero que intervenía abiertamente en política y que había establecido vínculos familiares con el general Mosquera, contribuyó a enrarecer el ambiente.

En efecto, Ernesto Cerrutti, un comerciante italiano que a través de su oficio consular y su desempeño comercial había logrado fortalecer su posición social a través del matrimonio con Emma Davies Mosquera, nieta de Mosquera, a la razón presidente del Estado soberano del Cauca, acercó más a los radicales al sector político representado por Mosquera.

Cerrutti, también dio participación en la sociedad comercial a algunos generales afectos a los radicales. Estos generales tendrían además intereses en la incipiente industria de agroexportación.

Eso, por supuesto, condujo a reorganización territorial. Hacia el comienzo del siglo XX ya saben ustedes, se construyó la actual división territorial. El Cauca se fracturó, ya los vallunos se creían que ya no tienen que ver con los caucanos de Popayán, excepto por algunos

lazos familiares, y ya creemos que somos distintos, cuando antes éramos uno solo: Chocó, Cauca, Nariño, Valle, Huila y casi que hasta el norte del Ecuador.

Fíjense ustedes cómo esto generó una fractura no solo a nivel político e ideológico, sino también una fractura a nivel de la distribución territorial del Estado. Viene entonces la Constitución de 1886 y 100 años de hegemonía nuevamente conservadora, aunque hubiese gobiernos liberales allí, pero esa fue una hegemonía conservadora.

Entonces, toda esa herencia de la modernidad que pretendió traer el liberalismo, de esa Constitución, quedó enterrado. Algunos historiadores y algunos analistas de la cultura como Rubén Jaramillo Vélez nos dicen que esto fue una modernidad postergada. Que Colombia no pudo, no llegó a la modernidad y que tuvo que postergar la modernidad.

Esa pretensión de la modernización ha sido leída como un proyecto exclusivo de los ideólogos liberales, pero desde el punto de vista de la práctica, algunos conservadores también asumieron tendencias modernizadoras. Algunos miembros de la élite asumieron prácticas de modernización neoborbónica, como Pombo, Mallarino. Recuerden que Manuel María Mallarino fue profesor fundador de la Universidad del Cauca y fue el primer compilador de las leyes de la República. Manuel María Mallarino, abogado caleño, pero aquí en Popayán hizo lo mejor de su vida y fue profesor fundador.

La pretensión modernizante puede ser resumida como un discurso apropiado por diversos protagonistas políticos de las élites, pero, con divergencias de criterio en los medios y en la aplicación para lograrla. En primer lugar, liberales y conservadores asumieron como un medio para la consolidación del sistema económico capitalista y para la inserción del país en él, pretendiendo modelar al ciudadano dentro de supuestos nuevos valores, el radicalismo, o manteniendo mediante justificación filosófica y teológica los valores inalterables, indudables y permanentes de la tradición católica hispánica, que no podían someterse a los vaivenes de la historia.

Los ideólogos liberales asumieron la necesidad de una cultura racionalista y secular en la que se veía la continuidad de proyecto ilustrado, del progreso dentro del orden social. Esta cultura secular y racionalista, considerada como condición para la convivencia en la República, la separación de las esferas de lo privado y de lo público, lo que a su vez era indispensable para establecer la tolerancia como sistema de vida.

De otro lado, dentro de la perspectiva de la inserción, en el orden mundial se asumía la necesidad de establecer una mayor movilidad

social frente a la rígida estratificación colonial heredada. Esto implicaba un cambio en el mundo del trabajo y, por lo tanto, mayor grado de eficiencia y eficacia, tanto en la administración del poder público como en la formación de la élite que habría de dirigir los destinos de la empresa privada.

Todo ello exigía competencias cognitivas en ciencias y técnicas, en idiomas, en estudios filosóficos y humanidades. Eso suponía que el sistema educativo también debía ser eficiente y ello no podría lograrse si esto no era un proyecto estatal.

Tanto liberales como conservadores estaban interesados en la eficiencia de la cosa pública y privada, en el desarrollo de la técnica y la industrialización, pero no en los medios para lograrlo. Mientras los primeros consideraban como condición la reconstrucción del Estado mediante la separación de los poderes eclesiásticos y civil, los segundos estimaban que esta unidad era indispensable, pues la base de la sociedad era el individuo virtuoso y de bien, que no podría entenderse por fuera del marco católico que, por otra parte, expresaba el sentimiento nacional que ese sector de la élite decía representar.

Los liberales consideraban que en la base de la sociedad se encontraba un individuo humano que profesara virtudes cívicas, en el marco de la sociedad laica y civil antes que cualquier credo, pero su formación, ateniéndose al postulado de la libertad de conciencia que era competencia de la vida privada, el Estado de vida garantizar plena neutralidad. Por ello, debía omitir toda enseñanza religiosa en las escuelas, colegios y universidades.

Por último, la idea de modernidad exigía una dimensión más universal del ejercicio de la política, tal como rezaban los principios ilustrados: el mayor bien para el mayor número, y el fin del Estado como la búsqueda de la felicidad pública. El fin del Estado es la felicidad pública. Ahora, yo no sé cómo podríamos compaginar eso: el fin del Estado es llegar a vivir sabroso.

## Las causas que sepultaron al federalismo

RICARDO ZULUAGA GIL



Abogado de la Universidad de Medellín, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana, en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca. Es Académico Correspondiente en la Academia Antioqueña de Historia; miembro fundador del Centro de Historia del municipio de San Vicente Ferrer, y Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Historia Eclesiástica. Docente investigador con amplia trayectoria.



La Constitución que realmente consolida lo que hoy es Colombia, es la Constitución de 1886, con todos sus defectos y todas sus virtudes. Al lo largo del siglo XIX Colombia vivió inmersa en un debate profundo en torno a la naturaleza de estado que queríamos tener.

Es necesario recordar que el federalismo trasciende profundamente a la Constitución de 1863. Colombia nació con una vocación altamente Federal y posiblemente ese debate sea muy amplio. Su marco lo da la historiografía que lo ha trabajado ampliamente.

De acuerdo con el Acta del 27 de noviembre de 1811, Colombia nace en aquel año como un país con vocación altamente federal. En los 300 años de administración colonial había un excesivo poder de la corona. Por eso la Independencia se gesta en las ciudades, en lo local. Entre la evidencia está el Acta de Independencia de Cartagena. También, el movimiento emprendido desde el Cabildo de Bogotá o de Santa Fe.

Eso tiene explicación en el modelo de administración territorial que la corona ideó para sus territorios. A mi modo de ver fue muy inteligente, cierto porque diluyó el poder en lo local, con el propósito de evitar que allí pudieran surgir potenciales entes u organizaciones que pudieran hacerle sombra al poder del imperio.

Es evidente que la exitosísima experiencia que acababan de llevar a cabo los norteamericanos ejercía un enorme influjo en la mentalidad



de los colombianos. Aquí, en 1810, ya circulaba una traducción con las anotaciones de la Constitución de Filadelfia, hechas por don Miguel de Pombo.

En los debates del Congreso Federal de 1811, la mención recurrente a Filadelfia es notoria y ese debate se va a prolongar en 1821 en Villa del Rosario, Cúcuta. El debate central fue ese. Finalmente, se decantaron por el modelo unitario centralizado. Las controversias revivirán en 1828.

Uno podría pensar que la causa esencial del fracaso del primer modelo constitucional formal del país, que es la constitución de Villa del Rosario de Cúcuta, es su haber federal. Cuando en Ocaña se va a enmendar esa falla, para atender el reclamo especialmente de los venezolanos, el Congreso se disuelve torticeramente para no darle paso al federalismo.

No obstante, ese germen va a quedar latente allí y hay trabajos muy interesantes que demuestran cómo en la década de los 30 del siglo XIX, el reclamo de las regiones es permanente, exigiendo retomar el modelo federal. Me parece muy importante recalcar que el federalismo fue un reclamo profundo de la sociedad colombiana y quedó sepultado, muy bien sepultado, a partir de la Constitución de 1886. A tal punto que el Partido Liberal, que se declaraba federalista, lo borró de su plataforma ideológica.

Un parlamentario antioqueño, llamado Román Gómez, habló mucho de municipalismo y autonomías, pero fue uno de los últimos que tocó el tema. Afortunadamente, hoy revive y esperamos que lo haga con mucho rigor y mucha profundidad.

No puedo dejar de mencionar que la Constitución de 63 está llena de virtudes. En una Feria del Libro en Guadalajara me encontré con una obra sobre la historia la pena de muerte. Incluía a los países que han tenido la más larga tradición de prohibición de la pena capital. Sorprendentemente, ese récord lo tiene hoy Venezuela. En agosto de 1863, Venezuela expidió una constitución y en ella la prohibió y lo ha hecho sin solución de continuidad hasta hoy. Si nosotros tuviéramos vigente la Constitución del 63, tendríamos ese honroso récord. Infortunadamente, la Constitución del 86 restablece la pena de muerte en Colombia hasta 1910.

La Constitución del 63 tuvo un gran defecto. Fue la única en toda la historia que prescindió completamente de Dios. La actual al menos invoca la protección de Dios. La del 86 se expidió en nombre y por autoridad de Dios. Eso contribuyó a que el federalismo fuera sepultado.

El problema religioso condujo a una guerra muy famosa: La llamada Guerra de las Escuelas, que se da entre el 76 y el 77. De alguna manera, la Guerra Civil del 85, que es la que va a defenestrar la Constitución del 63, tiene una gran raigambre con el tema religioso. Eso también está ampliamente estudiado y documentado.

Hubo normas altamente perniciosas -si se me permite la expresión- como el decreto de tuición de cultos y la ley de desamortización de bienes de manos muertas, porque van a generar un enfrentamiento con la Iglesia Católica.

El arzobispo Vicente Arbeláez Gómez fue la víctima central del problema federal. Lo desterraron dos veces del país. Esa intemperancia de algunos liberales radicales con el tema religioso tiene un carácter determinante en el fracaso del modelo federal.

Hay algo que en Colombia no hemos estudiado y que vale la pena profundizar en ello: La legislación interna de los estados durante el periodo federal. Siempre nos ha dicho el Código Civil fue de Cundinamarca. No es verdad, el código civil chileno entra a Colombia por Santander y él es el primero que lo adopta. Después lo acoge la Federación como legislación general.

En la legislación del estado de Antioquia hay cosas absolutamente maravillosas sobre comunidades indígenas. La legislación de los estados puede arrojar luces sobre las potenciales bondades que el sistema federal pudo haber arrojado en el Siglo XIX.

De alguna manera, la constitución del 73 es el culmen, pero también, el ocaso del federalismo en Colombia, porque todo ese debate del Siglo XIX lo llevamos a un nivel muy alto en materia federal. El federalismo generó muchas contradicciones y una especie de temor ancestral en los colombianos. El fracaso de la Constitución que sepultó realmente las posibilidades políticas e incluso académicas del debate Federal en este país.

## La regeneración como tránsito histórico de la confederación a la república unitaria

DANIEL GUTIÉRREZ ARDILA

Historiador de la Universidad Nacional de Colombia, Magister Universidad de Bourgogne (Francia) y Doctor en Historia de la Universidad de París I Panthéon Sorbonne (Francia). Es Docente e investigador del Centro de Estudios en Historia (CEHIS) de la Universidad Externado de Colombia. Autor de varias publicaciones y textos especializados.



¿Cómo se da el tránsito de un orden típicamente Federal, como el de Rionegro, a un orden como el de la Constitución de 1886, considerado centralista? Comencemos por entender que la Regeneración es un periodo esencialmente polémico que está atrapado en una tensa bipolaridad, plagada de anacronismos y construida en torno a la personalidad de Núñez.

En 1946, el liberal Alejandro Vallejo recordaba que Rafael Núñez era odiado por media república y adorado por la otra media. Recordaba que era el personaje más discutido en la vida política de Colombia, que era un eterno campo de batalla y punto de choque de los dos partidos tradicionales.

Ustedes dirán que ha transcurrido mucho tiempo desde entonces. Pero el libro que publicó el entonces candidato Petro, en 2021, ya mucho tiempo del fin del bipartidismo y de la expedición de la Constitución de 1991, caracteriza la Constitución de 1886 como una carta política retrógrada, firmada por un movimiento político reaccionario que se parece al “uribismo de hoy”. Desde su perspectiva, se convirtió en la esencia del proyecto de refundación de las AUC en 1997.

Como ven ustedes, las caricaturas y los anacronismos en lo que respecta a la Regeneración son abundantes y son persistentes. ¿Cómo escapar a esos anacronismos, a esos esquematismos, a esas simplificaciones?

Es necesario distinguir tres regeneraciones. La primera Regeneración es ese movimiento que se enarbola después de la Guerra Civil de 1876 y que, poco a poco, va definiendo un programa político. Ese programa político se define poco a poco en los artículos que serán publicados posteriormente en 1865, reunidos en la reforma política en Colombia.

El segundo periodo, del que me ocupo ahora, es esa Regeneración del tránsito de un marco normativo al otro. Está caracterizado por ser un tiempo mucho más corto, el transcurrido entre la posguerra en 1885 hasta la expedición de la Constitución de 1886.

La tercera Regeneración es la del orden político que se instituye justo después de la formulación de la Constitución.

Creo que para estudiar con sosiego la Regeneración es muy importante distinguir esas tres regeneraciones. La lenta consolidación de la enmienda constitucional (en principio se trata de eso), discusión y promulgación de la nueva constitución y posteriormente el odiado régimen de Núñez, Holguín y Caro.

¿Por qué reformar la Constitución de 1863? La verdad es que no solamente Núñez hablaba de lo importante o lo necesario que era. De hecho, una de las conclusiones importantes de una investigación académica que hemos hecho es que la reforma política en Colombia no es más que una síntesis de lo que se ha venido diciendo durante muchos años.

Uno puede hablar de una especie de consenso nacional con respecto a la urgencia de reformar la Constitución del 63. Lo dicen los liberales independientes, lo dicen los radicales y lo dicen también los conservadores.

Recordemos que, a partir de 1855, tenemos una República constituida de provincias cada vez más pequeñas que se han ido fragmentando hasta dar paso a una confederación, primero surge el Estado Panamá, en el año 55, un año después lo hace Antioquia y le siguen Bolívar, Magdalena, Cauca, Cundinamarca, Boyacá y Santander. El noveno estado es creado por Mosquera durante la Guerra Civil de 1860.

¿Por qué tiene lugar esta guerra? Porque después de que se ha federalizado la República subsisten interrogantes: ¿Cuáles van a ser las facultades del Gobierno general? ¿Qué tan extensas van a ser? O lo que es lo mismo, ¿serán soberanos los estados que han surgido entre 1855 y 1857? Esa polémica que se desata sobre la soberanía de los estados se resuelve en los campos de batalla y triunfan los que piensan

que se trata de, como diríamos hoy, y no en ese entonces, de una confederación y no de una federación.

El régimen que surge en ese momento es, como diría Miguel Cané, el representante diplomático de Argentina en los Estados Unidos de Colombia, a principios de la década de 1880, un régimen que lleva la federación a sus últimas consecuencias, a su extremo.

¿Qué quiero decir con esto? Que cada uno de los nueve estados tiene un presidente gobernador, una legislatura, tribunales propios, códigos particulares, civil, penal, judicial, fiscal, militar, comercial, etcétera. Todos tienen ejércitos propios, todos disputan ministros públicos ante el Gobierno general o ante los gobiernos de los demás estados. Incluso, tienen delegaciones permanentes, como Antioquia en los años 70, que tenía delegaciones permanentes en Cartagena y en Santa Marta o en Panamá. Ajustan acuerdos públicos y convenios de límites, de extradición, de Alianza. Emiten papel moneda y crean peajes que son muy gravosos y criticados en tiempos de la Constitución de 1863.

Hay dos rasgos fundamentales sobre los que quiero insistir. Primero, la práctica del Gobierno a partir de 1863 lo lleva a abstenerse de intervenir en las perturbaciones de los estados. Esto va a originar el contragolpe de estado de Mosquera en 1867. El puntillazo es una ley que prohíbe expresamente que el Gobierno general intervenga en los conflictos armados en los Estados.

Hay una idea muy interesante, pero que resulta ilusoria al fin de cuentas: la federación va a llegar a desestructurar los partidos políticos porque van a primar los intereses particulares de los estados y en esa medida se irían a acabar las guerras. Pero lo que ocurre es que se descentraliza la revolución. Eso es verdad. No se da la “anarquía organizada” de la que habló algún ministro, pero se genera sí una gran inestabilidad política.

El segundo rasgo muy importante para entender la necesidad de enmienda constitucional, es lo que tiene que ver con la religión en la confederación. Ustedes saben que una de las medidas más importantes que toma Mosquera para controlar, para menguar el poder de la iglesia, es la secularización de los bienes eclesiásticos. Fueron tomadas también otras medidas para el control de Iglesia Católica por parte de la autoridad civil. Eso enardece la lucha religiosa, contrariamente a lo que se hubiera pretendido en un momento. Ese es un preámbulo necesario para entender por qué son tan insistentes, sobre todo después de la guerra del 76, los comentarios que buscan que se reforme la Constitución.

¿Qué dicen los radicales? Desde 1867, hasta 1878 (67 por lo del golpe Mosquera 78, porque entonces comienza el Gobierno de Trujillo) llega la regeneración. Todos los secretarios del interior, desde 1867, dicen en sus memorias del Congreso que hay que reformar la Constitución, que no se respeten las garantías individuales por el estado de guerra casi permanente en por lo menos uno de los estados de la Federación. Que es necesario que el voto sea libre, que cese el fraude, que hay que constituir una capital de la República porque no hay Distrito Federal. Eso ocasiona una situación extremadamente compleja porque evidentemente, para subsistir, no se puede autorizar el triunfo de ningún Gobierno que no pertenezca al radicalismo.

Los radicales dicen también, con insistencia, que tienen un problema en Panamá, que es el estado con más contiendas armadas desde 1863. Se vislumbra el riesgo de perder el istmo. Esto le dicen, repito, los secretarios del interior del radicalismo desde 1867 para recalcar en la necesidad de una enmienda.

Hay un problema muy grave y es que la Constitución es casi irreformable (Artículo 92). Por lo tanto, una las reformas que se piden con insistencia es simplificar el proceso. Ustedes me dirán: pero por qué si los radicales controlan casi todos los estados, no reforman la Constitución. Recuerden que hay dos estados controlados por los conservadores hasta el 76 y hasta ese año se necesita la unanimidad de los plenipotenciarios para hacerlo y que los antioqueños y los tolimenses no están interesados. No quieren reformar la Constitución porque no quieren precisamente mayor intervención de las autoridades generales de la Unión.

¿Qué dicen los independientes? Básicamente lo mismo. Si leemos lo que en ese momento dice Miguel Samper, que en ese momento es independiente, después de haber sido radical y posteriormente conservador (por eso le decían tornasol), encontraremos que él hablaba de la existencia de una “facción oligárquica”, de gobiernos de círculos que se nombran entre sí, por ejemplo, el general Camargo -uno de los militares más importantes- tiene a su cuñado en el Gobierno. Murillo Toro nombra a Santiago Pérez y luego éste nombra a Murillo como ministro.

La segunda crítica se relaciona con el uso de la Guardia Colombia, del ejército permanente, para asegurarse, mediante el derrocamiento de los gobiernos seccionales, los votos precisos para elegir al presidente de la Unión. Hay cierre de periódicos, prisión para redactores, exclusión del partido conservador en los siete estados que ellos no controlan. No hay elecciones en el Poder Legislativo.

Justo Arosemena dice que hay desórdenes año por año, Constitución opuesta al sólido progreso de la república, sedición perpetua. Arosemena propone entonces que cese la neutralidad impuesta al Gobierno Federal en lo que tiene que ver con las contiendas armadas de los estados. Es decir, que haya eso que llaman en los años 70: “solidaridad del orden público”. Habla también de la perversión del sistema democrático. Recuerda que las legislaturas son controladas por el radicalismo como una propiedad y que se designan los congresistas entre los miembros de la misma corporación electoral.

Critica, además, la siniestra interpretación del Artículo 91 para arrogarse los presidentes de la unión permanentemente facultades extraordinarias. Lo que se critica tanto la Constitución del 86 lo cuestionaban también con respecto a la del 63.

¿Qué dice Enrique Cortés, otro liberal independiente? Dice que los liberales han renunciado a los pilares de su credo; que se pasó de la separación de Iglesia y Estado a la sujeción del clero. De la libertad de enseñanza a la protección de la educación pública. Del sufragio universal al voto restringido en muchos de las regiones de la unión. Recuerden que solamente hay voto universal masculino en Antioquia y los tres estados libres de la Costa. Los demás tienen voto restringido.

Recomiendo a todos los estudiantes y a todos los colombianos que lean la reforma política de Núñez, que es una cosa extraordinaria. Los artículos de Núñez dicen que hay que acabar con la interpretación siniestra del artículo 91; hay que crear un Distrito Federal, hay que cesar el uso de las bayonetas para derrocar gobiernos; tiene que haber Gobierno libre, tiene que haber alternancia de los partidos en el poder y tenemos que cambiar la situación en Panamá porque la vamos a perder.

Yo comencé diciendo que había que distinguir esa primera regeneración que se va esbozando en los artículos de prensa, de la Constitución y de la práctica gubernativa a partir de 1886. Pero ustedes ven entonces una sintonía lo que dice Núñez y lo que han dicho, tanto el radicalismo, como los liberales independientes. Evidentemente, muchos conservadores están descontentos con la situación existente y por eso no me detengo en eso.

Ahora sí paso a la parte medular, ¿cuál es la segunda regeneración?, precisamente el tránsito, la transición, la coyuntura en 1886. Núñez no tenía cómo hacer la enmienda constitucional porque necesitaba unanimidad. Los radicales cometieron un error porque con la guerra

del 85, Núñez asume una magistratura dictatorial, obtiene recursos fiscales que no tenía y puede iniciar, ahora sí, el desmonte del régimen de Rionegro. Pero, ya no hubo enmienda sino una nueva Constitución.

¿Cómo lo hace? Utilizando el derecho público de los Estados Unidos de Colombia como un ariete, como una máquina de demolición. Me parece que eso muestra la gran inteligencia de ese señor que se llamaba Rafael Núñez.

Primer paso, 24 de enero de 1885: desaparecen los gobiernos de Antioquia Y Tolima, eso significaba que en dos de las nuevas secciones de la Unión desaparecía la soberanía que era la base de la Constitución. Nombra en esos dos estados jefes civiles y militares, al hacer los nombramientos se basa en el mismo artículo mediante el cual los hace, se basa en el mismo en el decreto, que hace parte del derecho público que expidió el presidente Aquileo Parra, haciendo exactamente lo mismo en el Tolima durante la guerra de 1876.

En febrero hace lo mismo en Boyacá, ya son tres los estados con jefes civiles y militares nombrados por él mismo. En el mes de mayo procede igual con Panamá, llegando a cuatro. Luego procede en forma similar con Santander. Con el resto de los estados no tiene que hacerlo porque ya los controla con gente de su partido.

Segundo paso: alud de oficios de las municipalidades de la República publicados en el Diario Oficial, pidiendo la reforma de la Constitución. Núñez se pliega a ellos.

Entonces, el tercer paso es precisamente la convocatoria a un Consejo Nacional de Delegatarios, que tiene lugar el 10 de septiembre. Se trata de otra jugada increíblemente inteligente de Núñez. Dice que no es posible tener elecciones por efectos de la guerra civil y tampoco acudir a la legislatura de los estados porque están en manos del enemigo. Ordena entonces a los gobernadores y a los jefes civiles de los estados que elijan dos representantes titulares de esas soberanías que está por extinguir dos titulares y dos suplentes.

¿Cuál es el precedente en el que se apoya? El Pacto de Unión de 1861. El origen de los Estados Unidos de Colombia y acude a él mismo para demolerlo. Nombra a unos señores que representan a los estados, pero ya no como plenipotenciarios, sino como delegatarios. No tienen poder real porque son llamados precisamente a obrar la demolición de ese régimen de los Estados Unidos de Colombia.

El cuarto paso es otra vez el mismo mecanismo que ustedes conocen, pero esta vez son las municipalidades de Cundinamarca las que piden, una tras otra, que se transforme el estado en un Distrito



Federal y que ese Distrito Federal sea gobernado directamente por el presidente. Núñez suma así un nuevo estado el 7 de noviembre.

Samper se pregunta si entonces, haciéndole caso a la iniciativa de Núñez, se va a reformar el Pacto de Unión. Lo que se hace finalmente, siguiendo la propuesta de Miguel Antonio Caro es expedir unas bases para la Constitución. Esas bases son principios cardinales presentados a sanción popular. ¿Quién va a sancionar la Constitución? No los votantes, sino las municipalidades que vuelven a jugar en este caso un papel muy importante.

Se presentan las bases de la Constitución (creo que son 17), con lo cual, como dice Caro no se anticipan graves cuestiones. El Consejo Nacional, con una soltura muy conveniente, expide una Constitución que inmediatamente entrará en vigor

¿Cómo se hace entonces la consulta o la sesión popular las municipalidades? El presidente de la municipalidad pregunta y cada uno de los miembros se limita a contestar en voz alta si aprueba o no. No hay discusión, no se permite. Posteriormente, se computa el voto general, hay 605 votos afirmativos y solo 14 negativos.

Sexto paso: En el mes de diciembre de 1885 el estado de Panamá se transforma en departamento nacional. Lo que muestran las discusiones es que, en un principio, se estaba pensado en un estado mixto, con dos departamentos y siete estados, que seguramente van a tener muy pocas facultades.

El último paso tiene lugar ya en abril de 1886. El Consejo Nacional de delegatarios se transforma en Consejo Nacional Constituyente, que se encargará de discutir y ajustar el texto de la nueva constitución.



## CAPÍTULO SEGUNDO

FERNANDO **CASTILLO CADENA**  
JOSÉ FERNANDO **REYES CUARTAS**  
MARGARITA **CABELLO BLANCO**  
JORGE ENRIQUE **IBÁÑEZ**  
JUAN CARLOS **CORTÉS GONZÁLEZ**  
CRISTINA **PARDO SCHLESINGER**  
GERMÁN **BULA ESCOBAR**  
GUILLERMO **SÁNCHEZ LUQUE**  
PEDRO PABLO **VANEGAS GIL**  
JOSÉ ROBERTO **SÁCHICA**  
ÓSCAR DARÍO **AMAYA**  
RAMIRO **PAZOS GUERRERO**  
DAVID FERNÁNDO **RAMÍREZ FAJARDO**  
MARÍA CLAUDIA **BARÓN ORTIZ**

# VOCES DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Una de las características rutilantes de la Constitución de 1863 es la consagración de un amplio régimen de libertades y su carácter afirmativo, casi absoluto, en el ámbito de los derechos. Dicho énfasis permite tenerla como referencia para reflexionar en el tiempo presente sobre los retos contemporáneos en materia de garantías individuales y colectivas y de la organización territorial del Estado.

Con una rica gama de enfoques, los juristas que intervienen en este capítulo exploran los aportes de esa Carta y los debates actuales que surgen alrededor de sus grandes ejes.

## “Descentralización, fundamento para un Estado Social de derecho digno”

FERNANDO CASTILLO CADENA

Abogado de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga, con maestría en Derecho Económico de la Pontificia Universidad Javeriana y Doctorado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es magistrado de la Corte Suprema de Justicia, corporación que actualmente preside. Ha sido profesor Asociado de la Pontificia Universidad Javeriana, y fue director de la Maestría en Derecho Económico de la Facultad de Ciencias Jurídicas.



La conmemoración de los 160 años de la Constitución de 1863 invita a una reflexión aguda y profunda sobre el trasegar de la vida institucional del país, antes y después del advenimiento de aquella Carta.

Al reflexionar sobre la obra de los constituyentes de aquella época, se arraiga en mi mente la idea de orden. La Ley Fundamental de 1863 estableció que los estados debían organizarse conforme a los principios de un Gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable.

Ese enfoque es trascendental porque ya estábamos hablando de lo que, en otros términos, es el preámbulo de nuestra actual Constitución, cuando alude a un marco normativo, democrático y participativo que nos lleve a un orden económico, social y político justo. La idea de orden ha estado asociada desde entonces a la consecución de los fines del Estado.

Desde entonces, se ha abierto el espacio para una disputa muy, muy bonita entre libertad y orden, u orden y libertad: ¿qué fue primero?, ¿el huevo o la gallina? Si nos detenemos ante la Constitución de 1863, advertimos que ofrece una respuesta a un problema de territorios, de federalización y que impone a los Estados una obligación concreta: organizarse conforme a los principios del Gobierno popular electivo, representativo y responsable.

¿Por qué ato estos principios? Porque desde entonces han quedado vinculados estrechamente a los conceptos de derechos. Fíjense en la definición de “libertad libertaria” que da la Constitución del 63: las personas son libres de hacer todo hasta donde la libertad del otro se los permita.

Nadie puede abusar de su libertad, eso es lo que dice la Constitución del 63 y a partir de allí define la “libertad” y la “individualidad”.

Luego viene la seguridad personal y nos establece todas las garantías que tiene el ciudadano frente al Estado, delimitándonos, por ejemplo, el tema de cuándo un ciudadano puede ser capturado por un delito. Invita al debido proceso, si leemos la cláusula porque el individuo tiene que estar juzgado bajo ley preexistente.

Establece entonces, que coexistirán la libertad individual y la seguridad personal de que el Estado no se debe exceder en cuanto a las restricciones a las libertades humanas; establece un catálogo de derechos y garantías. Ahí están consagradas claramente el derecho de locomoción, la libertad de asociación. Está también el derecho de opinión en este catálogo que establece la Constitución del 63.

Se trata entonces de un marco muy definido sobre lo que deben ser la libertad y el orden y sobre cómo deben funcionar para que nosotros los ciudadanos tengamos todos los derechos garantías y prerrogativas de un estado de derecho.

Los colombianos tenemos una proclividad histórica a la expedición de leyes y más leyes y al Congreso de la República por la producción legislativa. En la teoría del análisis económico del derecho, que es mi campo de experticia, decimos que excesiva regulación es igual a cero regulaciones. Cuando ya las normas se vuelven ininteligibles por la cantidad de regulaciones que hay, el ciudadano se ve abocado a lo que él considera que es el sentido común, de lo que es la norma, de su amplitud, de su restricción, de las facultades que le otorga y las facultades que no.

En 30 años hemos estado regulando muchos temas porque queremos que el Estado llegue. Fíjense que la Constitución de 1991 es tremendamente descentralizadora en su espíritu. Queremos que haya desarrollo armónico de las regiones, pero para desarrollar armónicamente las regiones requerimos esfuerzos de muchas índoles, entre otros, los normativos que también implican entender un poco cómo funciona en lo cultural, en lo político, en toda la gama de enfoques, una sociedad determinada.

Claro, queremos una nación en la que nos entendamos: Por eso somos pluriétnicos, por eso somos multiculturales. Tratamos de entendernos entre nosotros y eso es un esfuerzo muy grande. Yo creo -y vuelvo a mi punto- que de pronto que hemos estado con una excesiva regulación y esta sobre-regulación nos llevan a que de pronto no nos entendamos en el camino y siempre acudamos al texto constitucional para encontrar los fines del estado. En eso tiene un papel muy importante la honorable Corte Constitucional.



En el año 2000 tuve la oportunidad de asistir a un seminario organizado por la universidad Menéndez Pelayo y estaba Michel Camdessus, el director del Fondo Monetario Internacional explicándonos la crisis asiática. Se avizoraba entonces una crisis económica fuerte y todos pensábamos que la intervención del Fondo Monetario Internacional iba a ser capaz de paliarla con sus medidas y lo que hizo fue profundizarla.

Michel Camdessus nos decía: “Miren, hubo un problema de costos de transacción, costos de una transacción cultural. Nosotros no entendimos cómo los asiáticos hacían las cosas, les impusimos nuestras fórmulas y logramos peores resultados”.

Entonces, hay unos costos de transacción que son los que no nos permiten muchas veces lograr acuerdos que sean razonados y razonables para lograr los objetivos propuestos. Fíjense en esto: la Constitución de 1991 cambió la forma de planificar en Colombia. A veces, cuando veo ciertas cosas dentro del Plan Nacional de Desarrollo me digo: “No entendimos”. Veníamos de un modelo centralista y queríamos un modelo diferente, más descentralizado si se quiere, planeación desde abajo hacia arriba, planeación de comunas, municipios, departamentos, que todo fuera coherente, congruente. No lo hemos encontrado.

Hay tres principios que subyacen a la planeación para lograr el desarrollo armónico de las regiones, una planeación organizada a corto, mediano y largo plazo con planes plurianuales, es decir, verdaderas hojas de ruta que nos podrían llevar a lo que nosotros queremos, un Estado Social de Derecho digno.

Ese es un problema que yo interpreto como la falta de implementación de la Constitución de 1991, debido a los altos costos de transacción que existen, debido, por ejemplo, a los miedos o a la corrupción. ¿Cómo le vamos a dar plata a tales si la plata se desaparece? ¿Cómo vamos a delegar competencias en esto o en aquello si de pronto hay estos incentivos al fraude?

Todo eso está en la teoría de la regulación, todo lo que estoy diciendo es pura teoría de la regulación. Pero, lo cierto es que el modelo de 1991 era un modelo descentralizado que buscaba una planeación a corto, mediano y largo plazo, buscando que el Estado llegara a donde hasta ahora no ha llegado, digamos yo creo que la respuesta está en la misma constitución del 91 y ahí tengo que atarla con la constitución del 63.

Al hacerlo, encontraremos que las claves estarán en una descentralización no solo bien planeada, sino también bien ejecutada.

## “Hay que propender por una mayor autonomía”

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS



Abogado de la Universidad de Caldas, y especialista en Estudios Penales de la misma institución. Realizó cursos de Doctorado en Derecho Penal y Derechos Humanos en la Universidad de Salamanca (España). Actualmente ejerce como vicepresidente de la Corte Constitucional. Fue Procurador Delegado para la Moralidad Pública y Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales. Ha sido profesor de derecho penal, constitucional y disciplinario en diferentes universidades del país. Autor de múltiples publicaciones.



1863 tiene una lectura transversal que es la libertad. La libertad que perfuma las montañas de esta tierra antioqueña, que también es mi tierra. Al contrario de lo que dice mi colega de la Corte Suprema sobre el orden, yo prefiero la libertad y el artículo 15 es la expresión de la libertad de ese tiempo.

No hay constitucionalismo, como dice Juan Carlos Esguerra, si una Constitución no consagra la dignidad de la persona humana. Si no lo hace, es una Constitución incompleta, le falta un gran pedazo, le falta más de una pata. Y 1863 es, sin ninguna alguna, la inauguración del espíritu del tiempo que ya en 1789 estaba concebido. Es decir, poner la dignidad de la persona por encima de todo. Por eso, la limitación de la pena de prisión a diez años y la proscripción de la pena de muerte. Uno no lo cree porque estos son los tiempos de las guerras y de los militares. Aun así, y quizá por eso mismo, hacen primar el valor de la vida.

La Constitución de Rionegro es, sin ninguna duda, la inspiración máxima de la constitución del 91, que procuró mejorar y que procuró avanzar. Inclusive miren ustedes que, en 1863, ya estaba diseñado una forma de control constitucional y algo que es absolutamente visionario que dijo Néstor Osuna: el Derecho de Gentes.

Celebro 1863 y, en punto de lo que seguramente convoca más el espíritu de esta reunión que es el tema de las autonomías, de la



descentralización, debo señalar que nos estamos debiendo todas las promesas que nos hicimos en esos dos campos. Algunos pensadores han dicho que un tribunal constitucional es el guardián de las promesas, el “*Gardien des promesses*”. Sin duda, es la tarea también de las Cortes, como en la que yo trabajo, mantener viva la idea de que hay que propender por una mayor autonomía.

Recientemente, la Corte, por tercera vez, ha exhortado al Congreso nacional a que regule las entidades territoriales indígenas. Es que no solo no las regulan protegiéndolas, sino que crearon unas zonas, unas áreas no municipalizadas que en realidad lo que hacían era pervertir y en todo caso no atender el espíritu y la Constitución del 91. Tenemos muchísimas deudas. Hemos propuesto la inclusión, la diversidad étnica y cultural, pero no logramos tomarnos en serio el asunto. Néstor Osuna, que es profesor de Constitucional, me corregirá, pero estamos siempre a la vanguardia de los constitucionalismos nunca realizados.

Hemos hablado casi todo el rato sobre el estado liberal de derecho. La ausencia de libertad hace que sea necesario buscar la consagración de la libertad y afirmarla en normas. Pero, la verdad es que la libertad sin las condiciones de dignidad, que le da el estado social, es decir, cuando el estado entiende que las cosas no se realizan por generación espontánea, sino que las desigualdades materiales son consustanciales en toda la historia humana, porque necesitan que el Estado meta la mano en su bolsillo, que es profundo, para aliviar las condiciones de desigualdad y que justamente digamos es la norma inaugural de nuestra Constitución del 91.

Vemos que nosotros apenas si estamos en los embriones del Estado social. Justamente, la creación de autonomía, de una mayor autonomía territorial, que permita mejorar la gestión de sus ingresos propios y de los que le corresponderían por participación en los de la nación, generarían para las comunidades locales mejores formas de realización de la igualdad.

Lastimosamente, los paternalismos a golpe de subsidio y de atenciones, simplemente localizadas, lo que hacen es crear clientelas sin medida: no estamos ni en el estado social, estamos lejos de eso y en todo caso siempre manteniendo la rienda del poder central. De esto seguramente hablará el profesor Kalmanovitz, que tiene la experticia, pero yo, como neófito en los temas como menos industriales, entiendo que ahí puede estar una de las razones por las cuales todavía estamos en el conjunto de las promesas de las que hablábamos ahora, que es 1863 y que están reinscritas en el 91, es decir, mucha política, mucha

deliberación, mucha ley, pero quizá poco entendimiento de las necesidades locales.

Si está arraigado el concepto de descentralización, entonces existe la posibilidad de realizar un mayor grado de autonomía.

Sin embargo, yo creo que todo esto tiene que ver con la gestión fiscal y en la medida en que eso no sea posible, pues sí tendremos una justicia central, muy bien administrada, con muy buenas sentencias, seguramente; leyes nacionales que se encargan de interpretar la voluntad nacional, pero al final, todo va siendo un poco calamitoso porque la profunda desigualdad, que se siente más en las regiones, sigue siendo la común coincidencia de nuestro país, es decir, la pervivencia de sociedades absolutamente desplazadas, carentes. Tenemos unos coeficientes de pobreza absolutamente increíbles y sin embargo no encontramos soluciones para eso.

Claro, no es culpa de las leyes. Seguramente no será culpa de los gobernantes; quizá tampoco sea la gran y profunda corrupción que se administra, esa sí, muy centralmente, también localmente, pero la que no permite que los recursos a veces se ejecuten y lleguen donde tengan que llegar.

Eso de que todavía los congresistas estén pidiendo que le realicen la carretera de su ciudad, cuando en realidad deberían ser las gestiones locales las que las realizaran con sus autonomías, mantiene un sistema donde definitivamente la corrupción, disfrazada de todas las maneras, sigue siendo el gran gobernante y seguramente, por eso no tenemos tanto Estado.

Quisiera ser lo más juez posible porque aquí represento a la Corte y no estoy en un escenario de Academia, donde puedo decir todo lo que pienso. Yo tengo claro que a la luz del artículo 22 de la Constitución es un imperativo realizar el mandato de la paz, es sin ninguna duda el imperativo mayor de estos tiempos. Desde Santos, hacia acá, todos los gobiernos tienen un documento, una carta de navegación que es el Acuerdo Final de Paz. Creo que ahí está todo el centro de la discusión.

Yo creo que los gobiernos, hoy día, no necesitarían muchísimos planes de Gobierno sino tratar y procurar la mayor medida de realización de lo posible, la realización del acuerdo final de paz. Es decir, hubo después del 63, dos guerras más, incluso más, porque estuvo: la de los Mil Días, pero digo, entre el 63 y el 86. Esas eran las guerras de los fusiles y ahora son las guerras de las palabras. Creo que no hemos salido de la guerra y en esa medida es transversal la violencia de todos los tipos, las violencias de los cañones o las violencias de las polarizaciones políticas. En todo caso, las violencias, la falta de consensos para realizar los mejores arreglos de los problemas que tenemos vigentes.

No voy a decir si el plan de la paz total será bueno o será malo porque ahorita está en la agenda de la corte constitucional. Lo que quiero decir es que la dirección correcta siempre es la búsqueda de la paz por los caminos de la Constitución. Yo creo que esa es la mejor fórmula, la fórmula racional, la fórmula razonable, el logro de ciertos consensos porque no nos olvidemos también que mucha gente hace de estas pequeñas guerras un *modus vivendi* y entonces, cuando se logra una paz lo mejor será el ser disidente porque tal vez logre mis propósitos que no siempre son los propósitos comunes. Así que yo digo que estas cosas son importantes, pero hay un faro que es el 22 y hay un instrumento que es el acuerdo final de paz por el cual tenemos que seguir luchando.

La Corte Constitucional, no ahora, sino desde cuando se creó en el 91, ha sido la perfecta guardiana de la integridad de la Constitución, la soberana protectora de los derechos fundamentales, que se ha tomado en serio su papel, que lo sigue haciendo y que la sociedad colombiana tiene un alto grado de confianza, las decisiones de esa Corte, que a veces se equivoca, como todos los humanos nos equivocamos, pero que siempre esperamos acertar.

Ahora hay muchas cosas en la agenda que tienen que ver con los nuevos rumbos del Gobierno y simplemente, como antes, hoy haremos lo propio y, es decir, si estas reformas que se entienden buenas, porque así lo ha querido el Congreso, pues pasan el tamiz de la Constitución y logran recibir ese aval de que pasan el umbral de la Constitución. Es decir, se adhieren a ellas y ya será su desarrollo lo que quede por ver.

La Corte se ha tomado en serio su papel y ha advertido que suspenderá las leyes que puedan decirse: son francamente, grotescamente inconstitucionales. En esa medida es algo que ya estaba en el 91, el artículo cuatro dice que la Corte es la suprema guardiana de la integridad de la Constitución. Que no haya utilizado mecanismos de suspensión seguramente no ha sido lo más común, pero ya estaban ahí en el artículo cuarto.

La justicia de Colombia es una justicia decente y es decente toda. No hay solo una parte de la justicia que no sea decente. Es decir, que haya gente venal que vende su función, que desdice de su toga, que se corrompe y vende lo que debería hacer ortodoxamente, no significa que la justicia esté siquiera cooptada.

La justicia de Colombia siempre ha sido y lo seguirá siendo: decente. Es decir, yo reivindico hoy el nombre de los jueces y los reivindico solo por una razón y es que soy juez hace 35 años. Así que puedo decir y afirmar que esa justicia es decente, que hay gente indecente dentro de la justicia. Sí, hay gente indecente, pero eso no es la justicia. La justicia de este país es de mostrar en toda parte del mundo.

## “El principal componente de la autonomía es el financiero”

MARGARITA CABELLO BLANCO



Abogada de la Corporación Universitaria de la Costa, Especialista en Derecho de Familia de la Universidad Autónoma de Bucaramanga y en Derecho Procesal Civil de las universidades Externado de Colombia y de Cartagena. Fue Fundadora del Colegio de Jueces y Fiscales, capítulo Barranquilla, y presidente de la Comisión de Género de la Rama Judicial. Fue Procuradora Delegada de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, corporación que presidió. Fue Ministra de Justicia y del Derecho y actualmente es la Procuraduría General de la Nación.



Felicito a la Federación Nacional de Departamentos porque en buena hora nos ha entusiasmado a todos, a la academia, a las autoridades a todos los actores interesados a expresar nuestra opinión sobre los alcances de esa Constitución Federal de 1863, fundamentada ya en aquella época en principios de libertad individual, en principios de igualdad de derechos y en libertad territorial, al distribuir las competencias entre órganos centrales y órganos federados.

Es fundamental analizar las problemáticas actuales y la reclamación permanente en nuestras regiones. Reclamaciones originadas en el sentimiento de abandono por parte del nivel central, en el sentimiento de dolor y de tristeza por tener que venir a mendigar los aportes necesarios para poder reforzar y otorgar bienestar en nuestros territorios, en los municipios.

Todo ello nos obliga indudablemente en este momento a repensar las normas, nos obliga a repensar el Estado del Derecho y a buscarlo sin necesidad de guerras, como ocurrió en 1863, sino de una manera consensuada.

Es preciso buscar un camino que mire más hacia país territorial, sus realidades, y que vaya más a las necesidades no satisfechas de esa región, de esa Colombia que no son solo sus capitales.

Es cierto que en nuestro país no hay federalismo, pero también, es evidente que el centralismo existente a partir de la carta del 86 y

a partir de los cambios marcados en la carta de 1991, en donde se recogió un poco de 1863 y se volvió nuevamente por el concepto de autonomía individual, sigue siendo inquietante.

Las libertades individuales del ser humano como eje central, la enunciación de más derechos, más descentralización, más desconcentración y la creación del concepto de autonomía en las entidades territoriales, todo eso que nos trajo la Carta del 91, no se ha cumplido a cabalidad.

No parece haber surtido el efecto deseado ese mensaje de la Constitución del 91, que era más unidad, más tranquilidad y más seguridad bajo la visión de ese centralismo. La anhelada unidad no existe y seguimos quizás bajo las rutas trazadas por la posibilidad de luchas y de discusiones o controversias que ojalá no nos lleven a guerras internas.

Hay una centralidad morbosa, diría yo, y peligrosa como es la centralidad del narcotráfico, de las minerías ilegales y de los negocios ilícitos que son los que en el fondo están originando todas estas situaciones de descompensación y de falta de aceptación de las instituciones.

En la actualidad, la sociedad reclama más acciones para lograr la satisfacción de los derechos individuales y la obtención de más libertades y derechos con visión territorial. No creo que necesitemos entrar a más a pensar en la posibilidad de la federalización. Tampoco creo que pensar en más descentralización sea suficiente.

Se necesita entregarles a las autoridades locales más competencias y mayor capacidad para resolver las problemáticas de sus regiones.

La autonomía tiene que ser financiera y no solo referida a las capacidades de poder de mando. Creo que ahí es donde existe uno de los grandes problemas en nuestra región. Preocupaciones, lógicamente en temas de autonomía financiera, pero preocupaciones actuales que a todos nos tienen opinando. A la Procuraduría, no solo opinando, sino actuando para garantizar que el ordenamiento jurídico se ciña a la Constitución Política.

Nuestra especial competencia como garantes de los derechos humanos y principios fundamentales, necesitamos estar pendientes de los proyectos de ley. De hecho, tenemos facultades de acuerdo para presentar proyectos de ley, pero también para emitir conceptos ante el Congreso y ante la Corte constitucional, los que nos da la autoridad para opinar sobre esas iniciativas.

En ejercicio de esa visión profunda que debemos tener, miramos si algunos de estos proyectos están generando en el fondo muchísima más fuerza presidencial, muchísima más centralidad y menos descentralización y desconcentración, en contravía de la Carta del 91. Quizá

también menos autonomía para las regiones, no solo en materia territorial, sino en cuanto a sus capacidades financieras.

Bajo esa línea hemos estado mirando todos los proyectos de ley, actuando con nuestras competencias como garantes de los derechos humanos y los derechos fundamentales. Los proyectos que buscan reformas de fondo deben concentrarse en las necesidades específicas de los territorios. No de otra manera, las regiones van a tener que seguir mendigándole al nivel central por aportes y por las autorizaciones correspondientes para sus proyectos. Ese es un proceso que dilatan y dilata la consecución del bienestar territorial y regional.

Formulo ahora una pregunta: ¿necesitan la Procuraduría o la Rama Judicial de que el estado de derecho cobre visos de federalización total o la estructura que tiene es la adecuada y podría reforzarse también a nivel regional y territorial, pero bajo las mismas reglas de la actual Constitución? Yo diría que la Procuraduría General de la Nación, como cabeza del Ministerio Público, ejerce una buena función desconcentrada. Está la Defensoría del Pueblo y están las Personerías, presentes en todos los municipios, donde cumplen la función de control de garantía del ordenamiento jurídico y de vigilancia de los servidores públicos. Se trata de una gran función desconcentrada. Con 85 procuradurías en todo el país se puede ejercer esa visión descentralizada, desconcentrada.

Con el reforzamiento de sinergia entre el nivel central y las regiones, la Procuraduría se ha fortalecido. Tiene hoy la capacidad y la autonomía para decidir en primera y segunda instancias muchos temas competenciales de las regiones. No creo que requiera mucha mayor fuerza de mejoramiento para obtener una descentralización mayor en el ejercicio de sus funciones.

Lógicamente, en virtud de que los jefes de los entes territoriales vigilados por los propios órganos de su región podrían ver afectada la objetividad, se necesitaría evitar las presiones propias del trabajo de región. Siempre es bueno entonces que, a nivel central, con la sinergia respectiva, haya también esa fiscalización. Hay unas delegadas constituidas que pueden trabajar en conjunto, como lo estamos haciendo, a través de comisiones a la región. Lo hicimos en San Andrés, lo hemos hecho en Mocoa y en muchos otros territorios. Hacemos también una mirada preventiva en sinergia con las regionales.

La Rama Judicial tiene una estructura desconcentrada y no creo que necesite un modelo federal en su organización. Bastaría con reforzar de alguna manera la forma como actúan los tribunales y los juzgados

a nivel regional, donde también tiene unas competencias autónomas. Un avance importante lo logró hace tres años el Consejo de Estado al alcanzar la expedición del nuevo Código Contencioso Administrativo. Consiguió que no todas las controversias tramitadas en las regiones tuvieran que subir hasta los tribunales.

Ahora bien, en cuanto al manejo del orden público y la seguridad podríamos pensar que cabe la idea de la federalización, entregándole mayores poderes a las autoridades político-administrativas locales y regionales. Incluso, para negociar con grupos armados ilegales. Se trata de un tema de mucha actualidad en este momento por las situaciones que están ocurriendo sobre todo con algunos decretos presidenciales relacionados con Paz Total. Esos decretos han generado alguna conflictividad entre la función de ejercer autoridad por parte de las Fuerzas Militares y la Policía y el cumplimiento de las órdenes de captura emitidas por la Fiscalía General de la Nación.

Este último punto está generando muchísimas preocupaciones, está generando hoy día, muchísimas a nuestros mandatarios locales. Lo vimos en Armenia, cuando estuvimos con la Federación Nacional de Departamentos porque se ha notado el deterioro desde hace algún tiempo en la situación de orden público en los territorios. La última encuesta realizada por el DANE, sobre convivencia y seguridad ciudadana, registró un aumento sobre la percepción de inseguridad en el territorio nacional en 2022. La cifra de inseguridad alcanzó un 52.9 por ciento, mientras que en el 2021 la cifra de inseguridad estaba en un 44 por ciento. Durante la pandemia la cifra de inseguridad estaba en un 39 por ciento y en 2019 alcanzó un 43 por ciento.

La situación es compleja, pero la respuesta no la vamos a encontrar en el federalismo. Por el contrario, creo que la respuesta la podemos encontrar en aprovechar al máximo las herramientas que consagra el modelo actual de centralización política y descentralización administrativa, consagrado en la Constitución de 1991.

Hace falta entender el concepto del orden público, recordemos que la Constitución de Rionegro no estableció una definición clara de orden público. Solo en un artículo, el 13, dispuso que “no se permitirá en ninguno de los estados de la Unión enganches o levas que tengan o puedan tener por objeto atacar la libertad la independencia o perturbar el orden público de otro estado o de otra nación”.

Por otro lado, la Constitución del 91, en los artículos segundo, 22 y 95, parece asimilar la noción de orden público con convivencia pacífica. Convivencia pacífica, que según han dicho muchos autores, consiste

en consagrarla como valor, como deber y como derecho para todos los ciudadanos. Esos autores han considerado que la visión constitucional le otorga al orden público la carga de imponer ciertos límites a las garantías y libertades civiles de los ciudadanos.

Estos límites se van a ver reflejados seguramente en las facultades que se les atribuye a los aparatos de justicia y a los organismos de investigación para que puedan adelantar, sin trabas y de manera ágil, sus acciones.

En lo concerniente al diseño de poderes el orden público, implica una función política que tiene carácter de acción preventiva y de anticipación a la ocurrencia de alteraciones de la paz pública. Los elementos del orden público se han identificado hasta ahora con tres ámbitos de actuación fundamentales que están afectando a los bienes políticos, los jurídicos y administrativos. El primero de ellos, relacionado con la ocurrencia de crímenes y delitos que atentan contra la vida la tranquilidad y los patrimonios de los ciudadanos. Eso es lo que nosotros enmarcamos dentro del concepto de seguridad.

Hay un segundo elemento relacionado con esos conceptos, que está vinculado con la estabilidad política de la democracia constitucional y es materia de trabajo en el concepto de la seguridad nacional. Ya cuando hablamos de estabilidad política de la democracia estamos hablando de seguridad nacional, no de seguridad ciudadana.

El concepto también aparece cuando hay amenaza la soberanía del Estado. En esa materia estamos hablando de seguridad nacional. Es decir, que hay tres elementos políticos del orden público: un elemento de seguridad ciudadana, un elemento de seguridad nacional y un elemento de defensa nacional.

Así las cosas, se deben formular las políticas públicas miradas desde esos tres campos completamente. El de seguridad ciudadana está casi que determinado totalmente para las autoridades locales y las autoridades territoriales. Desde esa perspectiva, encontramos que la seguridad ciudadana es expresión de la descentralización administrativa. Sin embargo, la seguridad ciudadana tiene que integrarse por todos los elementos concebidos para poder preservar y tener el poder suficiente para que la seguridad ciudadana pueda ser manejada por los jefes de los entes territoriales con los elementos las herramientas correspondientes.

En un país centralizado como el nuestro, la defensa y la seguridad nacional están en cabeza del órgano central, pero si no están bien articuladas con la seguridad ciudadana, como otro punto esencial del



orden público, generan unas dicotomías, diferencias y asimetrías que originan inseguridad permanente.

Estamos obligados a trabajar más en la necesidad de estructurar esa armonización perfecta entre la política pública de seguridad y orden público de nivel nacional con las políticas públicas de seguridad ciudadana a nivel territorial. De lo contrario, la seguridad nacional andará por un lado y la seguridad territorial por otro.

Debo recabar en importancia de los Consejos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Ellos representan la política pública establecida a nivel territorial. Su gran falencia es que sus fondos están desactualizados y entonces, la ausencia de recursos se siente especialmente en los municipios de categorías cinco y seis. Su actualización debe producirse desde el nivel central.

Mi conclusión es que no es necesario federalizar. Podemos seguir con el modelo del 91, pero con la descentralización administrativa tenemos que mirar más hacia las regiones. Hay que darles más autonomía financiera y mayores recursos, especialmente, a las entidades territoriales que no están en capacidad de generarlos.

Se requiere una priorización por parte del Gobierno nacional y una estrategia diferenciada para la obtención de esos recursos. ¿Cómo hacerlo? Pues como lo han solicitado los alcaldes y gobernadores, fortaleciendo las finanzas territoriales, aumentando las fuentes de recursos que alimentan esos fondos de cuentas.

Necesitamos menos centro y más región.

## “En la Constituyente del 91 no hubo acuerdo sobre ordenamiento territorial”

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ



Abogado y Especialista en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana; Magíster en Derecho, con énfasis en Derecho Administrativo, de la Universidad Sergio Arboleda. Fue Conjuez del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. Participó como asesor de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia en 1991, de la Asamblea Constituyente de Ecuador en 1997, y de los procesos constituyentes en República Dominicana en 1998. Actualmente se desempeña como Magistrado de la Corte Constitucional.



Cada vez que vamos a conmemorar tantos años de una Constitución, inclusive la del 91, siempre nos hace falta algo por decir en atención a que nos quedó algo pendiente por señalar en su texto.

En el caso del ordenamiento territorial o en el caso de la estructura del Estado, y más particularmente la forma territorial de Estado, esa es una tarea pendiente. No de ayer, es una tarea pendiente desde 1811.

Los colombianos no hemos sido capaces durante más de dos siglos de definir la ruta que debe guiar los destinos en la organización del Estado y nos ha quedado pendiente eso. Desde 1811, cuando empezamos a expedir las primeras constituciones republicanas, empezamos a diseñar un modelo, no nos pusimos de acuerdo, por lo tanto, lo poco que avanzamos entre 1811 y 1816 nos legó muchas ideas o muchos principios que terminaron siendo un proceso fallido, debido principalmente al proceso de la reconquista española.

La reconquista, obviamente, truncó los esfuerzos de llegar a una conclusión tranquila y serena después de los avatares por los que nos condujeron, inclusive, los creadores de la patria de esa época. A eso todavía lo seguimos llamando la “Patria Boba”, con un criterio de estigmatización que algún día tenemos que reivindicar.

Yo soy el primero en señalar que tenemos que hacer un trabajo importante desde la academia, porque eso no fue ninguna patria boba.

Esa fue Patria en la que empezó a ser construida la República, no pudimos terminarla por avatares distintos. Allí estaban los mejores pensadores de la época: Camilo Torres Tenorio, el sabio Caldas y Jorge Tadeo Lozano y el propio Nariño, por citar solo algunos ejemplos.

¿Qué hubiera sido de esta República si los hubiéramos dejado terminar su trabajo entre 1816 y 1819? ¿Cuál hubiera sido, además, el trabajo que nos hubieran legado las generaciones por ellos precedidas a sus propios hijos, a sus propios alumnos, que lo eran en esta Universidad y en otras como la Universidad del Cauca, como la Universidad de Cartagena?

¿Qué sucedió en Tunja a partir del Congreso de las provincias Unidas de la Nueva Granada? Allí se empezó a trabajar un proceso hacia la Confederación que debería terminar en un estado federal, seguramente en 1820. Pero se nos atravesó la reconquista, una página dura que simplemente hemos volteado sin detenernos a mirar lo que sucedió entre 1816 y 1818. Por esa razón, cuando volvimos después de la Independencia, en Boyacá, para sentar las bases de lo que debería ser la Constitución y luego trabajamos en la Constitución de 1821, pues dejamos de lado todas nuestras discusiones ideológicas, si es que hubo un proceso ideológico de la emancipación, si es que hubo un proceso encaminado a construir una República unitaria y no una monarquía.

Fuimos a construir una república que nunca fue la nuestra, la de 1821 hasta 1830 o 1831. Nunca fue la nuestra porque no era posible pegar la Nueva Granada con la antigua capitanía Venezuela y al mismo tiempo el norte de Ecuador, que era lo que se había hasta ahora empezado a independizar en 1819 y 1821. Y como nunca fue la nuestra, podemos hablar entonces de un primer estado fallido.

No fuimos en esa época de la Constitución de 1821 un estado centralista de verdad y tampoco un estado federal. Fue una amalgama mal hecha que, por supuesto, terminó siendo lo que fue un estado fallido que se disolvió en 1830-1831.

Siempre sostenido, con todo respeto por la historia, que nuestro primer estado de verdad-verdad, como diría de la Costa Caribe, es el estado de la Nueva Granada de 1832, que se supone que era el intermedio entre el centralista y el federalista, con las autonomías que deberían tener las provincias.

Aun así, no quedamos satisfechos y empezó poco a poco la destrucción del estado centralista, con el objeto de reconstruir de nuevo el estado de corte no unitario, sino de corte federal, comenzando por el paso primero que era la Confederación.

A partir de 1854, el proceso de la Confederación Granadina, que empieza en 1854 y termina en 1860, es un proceso también de creación de un nuevo estado que terminó siendo un proceso fallido porque que no terminó y no terminó por la guerra, por el anuncio de la Guerra de Secesión de 1860.

Nos fuimos a otro estadio, que es el de la Constitución de Rionegro de 1863. No avancemos más en la Confederación porque lo que hemos hecho no nos da resultados, se dijo en 1860. Avancemos directamente hacia el fin y propósito que nos habíamos fijado, inclusive desde los albores de la República: la federación.

Esa federación no prosperó en tan pocos años, pero era una federación distinta. Acordémonos de que eran nueve estados que no comprendían en esa época el territorio que hoy comprenden nuevos departamentos. En esa época apenas eran territorios nacionales, luego intendencias y comisarías. Había unas muy grandes y había prosperidad en algunas.

Sin embargo, había deficiencias, gran caos y pobreza. Había que mirar cómo construir un estado Federal bajo ciertas condiciones, que nos permitiera trabajar en un modelo que finalmente no se dio. Por eso, otra vez volvimos a los fueros del 1832, en un intento de un estado bajo los principios tutelares de la centralización política y la descentralización administrativa. Eso lo habíamos empezado a trabajar entre 1886 y por lo menos hasta 1974.

La verdad es que la Constitución del 86 poco trabajo tuvo en su aplicación por las diferentes situaciones o dificultades que se presentaron en la época. Se suspendía como cualquier otra norma de carácter legal, era susceptible, además, de inaplicarse, porque ni siquiera teníamos un principio de supremacía constitucional. Ese principio solo lo vinimos a entender y aplicar a partir del Acto Legislativo Número Uno de 1910.

No había claridad absoluta sobre lo que era una norma de estirpe constitucional. Suspendíamos con cualquier disposición, con una ley o con un decreto de estado de sitio de la época, por ejemplo. Esa es la razón por la cual la verdadera reconstrucción del Estado colombiano se encauza, de nuevo, a partir de 1910.

Eso nos permite un tiempo, de paz y de tranquilidad, el único que ha tenido la República entre 1910 y 1926. Son los únicos tiempos de tranquilidad de paz y de Concordia. Ni antes ni después lo hemos vuelto a tener después de 1927.

A partir de 1930-31, la violencia política generalizada nos llevó hasta un plebiscito en 1957. Fue un esquema de transición hasta 1974, cuando volvimos a hacer el examen y encontramos que había una tarea pendiente. Surgió la idea de convocar una constituyente, pero esa empresa resultaría fallida. Una “pequeña Constituyente”, en 1977, entre cuyos objetivos estaba trabajar por una reforma completa del orden territorial. Sin embargo, en un fallo célebre, producido el 5 de mayo de 1978, la Corte Suprema tumbó la iniciativa.

La tarea que quedó pendiente, se convirtió en un propósito para el proceso constituyente de 1991. Sin embargo, en la Comisión Segunda de la Asamblea, encargada del tema, nunca se produjo un acuerdo. El asunto llegó a ser tan sensible que, nueve días con sus noches antes de ser expedida la nueva Constitución, se consideró la idea de aplazarla por la falta de un acuerdo para un nuevo ordenamiento territorial.

La Carta fue expedida, pero en su contenido no se reflejaron acuerdos reales. A último momento fue esbozado un título sobre ordenamiento territorial, que sería diferido a la ley. Eso es grave porque los vicios de una Constitución no los llena jamás una ley. Es más, la falta de claridad sobre si se trata de una ley estatutaria o de una ley orgánica ha hecho que aún hoy no haya un texto definitivo. Existe sí la Ley 1474, pero con ella o sin ella todo ha seguido igual. De ordenamiento territorial sólo ha tenido el nombre.

Hay decisiones legislativas sueltas, como la ley de municipios, la ley de distritos, la ley de áreas metropolitanas, pero no hemos sido capaces de sacar hoy, 32 años después, una ley departamental. Es más, hace unos años se ventiló la idea de olvidarnos de los departamentos y de irnos directamente a las regiones, con la idea de que la transformación del país comenzaría desde allí y de que esa sería la génesis para transformarnos, ahora sí, en un estado federal. No obstante, tuvimos que decir “pare ahí” porque uno no puede crear regiones sin unos departamentos fuertes y ciudades sin municipios, ya que nos podemos seguir repartiendo a codazos la pobreza.

La verdad-verdad, es que no tenemos unos principios orientadores en la Constitución del 91. Tenemos que hacer un examen de conciencia porque hay una tarea pendiente desde 1811. El mundo no se va a acabar ahora, el mundo debe continuar y el estado colombiano debe fortalecerse.

## Una visión futurista para la organización territorial

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ



Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, con estudios de posgrado en Justicia Constitucional de la Universidad Castilla La Mancha (España), y Magíster en Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue Director de Estudios de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social; Viceprocurador General; Viceministro de Empleo y Pensiones; Secretario General de la Fiscalía General; Asesor de la Asamblea Nacional Constituyente. Autor de múltiples textos. Y actualmente es Magistrado de la Corte Constitucional.



Estamos convocados a mirar el pasado con vocación de futuro. Hace pocas centurias nos matábamos por el federalismo y por el centralismo. Muy cerca del centro de Bogotá, las tropas del general Nariño, menores en número, se enfrentaron a las de las provincias unidas de la Nueva Granada. Si el resultado de esa batalla hubiera sido otro, a lo mejor habríamos pasado a un régimen federal.

Menciono todo esto para situarnos en el plano de los intempestivos e inusitados de los cambios en el Siglo XIX. En ese entonces, el mundo transitaba del absolutismo hacia la consolidación del constitucionalismo. Se agitaban los movimientos afines al Estado de Derecho y en Estados Unidos surgía un modelo nuevo de sistema político.

Traigo a colación a Alexis de Tocqueville, quien explica esos procesos con una visión desde Europa. El francés, que interpreta la transformación de Estados Unidos, reconociendo tres grandes cambios en el modelo norteamericano. Uno de ellos, la consolidación de un estado Federal, que era inédito, que no existía. Busca explicar la lógica de diferenciar la descentralización política de la descentralización administrativa. Luego, en su libro *El antiguo régimen y la revolución*, señala que quizá la causa por la cual caen los reyes en Francia es porque se ahogó la centralización administrativa, se ahogó el poder.



Estados Unidos tenía un poder judicial muy fuerte, unido a la sociedad, a la opinión pública, con jueces elegidos, con jueces que dirigían conflictos entre los estados a instancias de la Suprema Corte.

En aquella época, la Constitución colombiana de 1863 se establece dentro de un modelo político del Siglo XIX, como una pretensión para que desde las comunidades se tomaran las decisiones centrales.

Volviendo a Estados Unidos, Tocqueville resaltaba que había algo que identificaba a esa nación, era la importancia del espíritu comunal. Decía él que el poder político parecía derramarse en la comuna para luego volver arriba, en una interesante lógica estatal. Ese espíritu comunal es muy importante y hoy lo estamos viviendo.

Menciono ese entorno para imaginarnos por un momento cómo serían las discusiones de 1861 en esa Convención Nacional, luego del Pacto previo de ese año, que terminan en el 63 con la expedición de la Constitución de Rionegro. El asunto medular se refería a cuál debería ser la mejor forma de Gobierno, la mejor forma de Estado, en un mandato popular representativo para sacar adelante la pretensión federal.

Miren ustedes cómo en los últimos años hemos venido generando una intrincada red de instituciones a nivel territorial, que se mezclan, además, con la desconcentración de las autoridades administrativas centrales. Y parece que debiéramos tener una brújula, un mapa o un instrumento de guía más complicado para poder interpretar esa asignación de funciones y esa atribución de tareas a diferentes órganos.

Los giros complejos se reflejan, además, en pretensión de muchas ciudades por lograr regímenes constitucionales especiales. Llama mucho la atención la conformación de los distritos especiales culturales, turísticos, de innovación. Esa es una constante durante los últimos 10 años. Surgen nuevos esquemas de asociatividad, como el que integran Bogotá y la Región Cundinamarca.

¿Qué pasa? ¿Por qué necesitamos nuevas estructuras? Hay unas falencias en el diseño, en la arquitectura institucional y corresponde a la búsqueda de unos principios para la futura organización territorial.

Esas falencias incluyen la deuda que tiene nuestro país, y en general la institucionalidad, con los territorios indígenas y pasan también por el relacionamiento en fronteras con una visión de integración para prestar los servicios públicos.

Hay muchos “otrosíes” que nos recuerdan que tenemos un gran derrotero por delante para abordar en el tema de una actualización, de una revitalización territorial. No podemos ser ajenos a las enormes transformaciones que están viviendo la sociedad y el mundo. Transfor-

maciones en lo social, impulsadas por fenómenos complejos como las migraciones. Son transformaciones políticas, económicas y medioambientales que están por encima de los propios partidos políticos. Son cambios que pondrán a prueba a la propia democracia para evaluar su viabilidad y sostenibilidad.

La actualización de la necesidad de centrar el Gobierno en las comunidades, en las regiones, no puede perder de vista nuestro modo de ver el entorno global, ese telón de fondo de las profundas transformaciones sociales en Colombia y en el mundo. Debemos decidir cómo organizarnos desde esa red de instituciones y de funciones desde lo territorial hasta lo nacional.

Las decisiones sobre los temas más caros sobre el régimen territorial, los planes de desarrollo deben apalancarse en la tecnología, en el mundo digital. Hay escenarios nuevos, más participativos, que nos permitirán hacer mejores prospectivas. Muchos autores consideran que esos escenarios se están haciendo tan fuertes que ponen en duda la misma representatividad política.





## Virtudes de un modelo asociativo

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Abogada de la Universidad del Rosario. Fue magistrada auxiliar de la Corte Constitucional y Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República. También ejerció como profesora de Derecho Constitucional y como directora del área de Derecho Constitucional y de la Especialización en Derecho Constitucional de la Facultad de Jurisprudencia del Universidad del Rosario. En la actualidad se desempeña como Magistrada de la Corte Constitucional.



Un análisis del Acto Legislativo 002 de 2020, que creó la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, es interesante porque plantea motivos de reflexión y profundos interrogantes.

Nos plantea, por ejemplo, si la asociatividad regional o el concepto de región pueden ser válidos para efectos de organizar una forma de estado más tendiente hacia lo federal, con cierta lógica a partir de la existencia de capacidades económicas, de Gobierno, de gestión y de planificación. Incluso, de agrupación por ecosistemas.

Nuestra Constitución plantea distintos esquemas de asociatividad regional, pero este es distinto y va un poco más allá, a partir del hecho de que nació en la misma Carta. La Región Bogotá-Cundinamarca tiene pues, ciertas características peculiares. Está conformada por el Distrito Capital de Bogotá, un departamento de y por los municipios que compartan hechos territoriales.

Surgió mediante la reforma del Artículo 325 constitucional. Allí se dice que, a pesar de que se crea directamente, es necesario que haya una ordenanza de la Asamblea de Cundinamarca y un acuerdo del Concejo de Bogotá para ponerla en funcionamiento. Eso ya sucedió: ya existen la ordenanza y el acuerdo. A partir de allí los municipios que quieran asociarse voluntariamente pueden entrar a formar parte de la Región.

A la luz del Acto Legislativo, se produce algo supremamente interesante. Las resoluciones que se tomen en el seno de la Región deben pasar por el Consejo Regional creado mediante la Ley Orgánica. Pero

las decisiones que se tomen por las autoridades de esta Región tienen jerarquía normativa superior frente a las de las entidades territoriales que se asocian. Ha nacido así una nueva categoría de normas que son las expedidas por esta Región.

Antes de su modificación, el Artículo 325 constitucional solo permitía que el Distrito Capital entrara a formar parte la región administrativa y de planificación con otros departamentos o de una zona metropolitana, cuyo municipio núcleo era Bogotá. Ahora da vida a una Región.

Inmediatamente, después de expedido el Acto Legislativo, hubo una demanda ante la Corte Constitucional. Aunque hubo argumentos sobre vicios de forma, lo más interesante es que se demandó por sustitución de la Constitución en lo relativo a los principios de democrático y participativo y al principio de autonomía territorial.

Sobre los cargos relativos a la sustitución del eje fundamental de estado democrático y participativo, la demanda no explicaba en realidad cómo se sustituía la Constitución, sino que traía consideraciones de conveniencia o inconveniencia de crear la Región Bogotá-Cundinamarca.

Respecto al cargo de por violación del principio de autonomía, la Corte dijo que no era cierto y consideró que la acusación se funda en una interpretación personal de una norma y no en lo que dice ella. Para la Corte, el Acto Legislativo dice que los municipios mantienen su autonomía y que se asocian libremente.

Para la Corte, la exposición de motivos revelaba la intención del Constituyente, había de crear una figura que fuera realmente útil porque que las demás formas asociativas existentes no eran adecuadas para manejar los problemas de movilidad, problemas ambientales, problemas económicos y sociales y otros asociados a la prestación servicios públicos.

Así, se necesitaba otra forma de organización que fuera realmente útil. Creo que a eso se debió la decisión de que las normas expedidas tuvieran esa jerarquía superior, sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales.

Ha habido otras dos demandas, una contra la Ley orgánica que se expidió después para desarrollar el Acto Legislativo. Fueron demandados artículos cruciales que se refieren a las facultades de planeación y de ordenamiento territorial, propiamente dicho. Esos artículos hablan de que va a haber un plan de un plan integral de desarrollo y de manejo del territorio. Así que tendrá dos componentes: uno económico y social y otro de ordenamiento territorial.

La demanda aducía que las nuevas normas desconocían las facultades de ordenación territorial que tienen los municipios de expedir sus propios planes de ordenamiento, sus POT, con lo cual contradecía a la Constitución.

Al cabo de su examen, la Corte encontró que los municipios tienen toda su autonomía para la gestión de sus propios asuntos y de que dentro de esa autonomía se contempla una forma de ejercerla y de gobernarse. La posibilidad de asociarse en distintas formas de asociatividad regional, están previstas en la Constitución y esta es solo una de ellas. De todas maneras, dejó en claro que en los asuntos que no van a ser de competencia de Bogotá, la región mantiene su autonomía y participa en la adopción de las decisiones. Los artículos demandados fueron declarados exequibles.

Recientemente, la Corte Constitucional estuvo debatiendo otra demanda contra la norma que modifica el consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, porque entraron a formar parte de él, el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca y sale una de las organizaciones no gubernamentales que actuaba en representación de la sociedad civil.

La demanda afirmaba que la norma no tenía unidad de materia porque la composición del Consejo directivo de CAR no tenía nada que ver con Bogotá-Región. La Corte simplemente explicó que tenía todo que ver; que la región Bogotá- Cundinamarca es un sistema ecológico, una zona uniforme ecológicamente y que además de eso tenía ciertos condicionantes también sociales, económicos y ambientales. Por supuesto que las decisiones de la Región sobre la materia debían planearse y ejecutarse en armonía con las decisiones que toma la autoridad ambiental, que es la Corporación Autónoma Regional. Por eso se justificaba la modificación del Consejo directivo.

El ejemplo es valioso, porque se refiere a una forma de asociatividad regional que va más allá de lo que hasta ahora ha habido. Nunca se había dicho que las decisiones que se tomaran al interior de estas otras formas de asociatividad regional, como las regiones administrativas y de planificación que agrupan a varios departamentos, o como las zonas metropolitanas que agrupan un municipio núcleo con otros municipios colindantes, alcanzaban para expedir normas jurídicas en las materias de competencia de esta región. Son decisiones que incluyen el ordenamiento territorial bajo ciertos aspectos y que son obligatorias.

Estamos yendo más allá, estamos fortaleciendo la una forma de asociatividad territorial que no sé si se va a replicar después en otras regiones. Pero a mi modo de ver, creo que da una pista sobre hacia donde es posible avanzar.

Uno de los problemas que presenta la idea federalista en Colombia, es la inmensa disparidad de desarrollo económico social y de capacidades de gestión en los distintos departamentos de país. La asociatividad regional permitiría superar esa falencia al agrupar a entidades territoriales con distintas capacidades y fortalezas económicas. Eso nos muestra la opción de agrupar regiones que son homogéneas desde el punto de vista ecológico o ambiental, que tienen el mismo tipo de problemas de movilidad.

Hoy en día, es frecuente la existencia de municipios dormitorio. También se da lo contrario: municipios industrializados cuyos trabajadores duermen en la ciudad, como sucede en Bogotá. Estos problemas comunes pueden ser manejados también desde una perspectiva común, manteniendo la autonomía. Con lógicas de planeación que puedan ser viables y con un esquema normativo y un régimen jurídico que tenga la vocación de ser efectivo y útil, se abre una visión de futuro que podría ser una salida a la disparidad de capacidades que tenemos entre todos nuestros departamentos.

## “Yo liberaría la democracia local”

GERMÁN BULA ESCOBAR

Abogado de la Universidad del Rosario, Magíster en Economía de la Universidad Nacional y en Ciencia Política y Liderazgo Democrático del Instituto de Altos Estudios Europeos de Madrid (España). Ha sido presidente del Consejo de Estado y de la Sala de Consulta y Servicio Civil de dicha corporación, Ministro de Educación, Embajador de Colombia en Venezuela, vice contralor General de la República y director de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional de la Presidencia de la República. Actualmente es profesor universitario y árbitro de la Cámara de Comercio de Bogotá.



Miro hacia el Siglo XIX para plantear algunas tensiones. Una es muy sencilla: es el tema de la iglesia. Es un tema dinámico en la historia, no se puede ver hoy como se veía en el año 63. Pero, lo interesante es ligar la iglesia con el himno de la Universidad Libre, con las sombras tras las sombras y la educación en el fondo.

He leído, incluso, crónicas la Constitución del 63 que dicen que impulsaba la investigación científica. Sin embargo, no encuentro en el texto de la Constitución ninguna referencia a ello. Lo que creo es que se hace una derivación. Si me quito a la iglesia y al confesionalismo de encima, debería abrirse paso una visión científica con dos vertientes en la Constitución: una instrucción pública y otra de protección a la educación privada libre.

Sobreviene una tensión que se expresa entre lo que pudiera ser la visión roussoniana del individuo libre y la visión hegeliana del espíritu absoluto, de lo colectivo, del Estado.

El Artículo 34 de la Constitución señala que todos los colombianos tienen el deber de servir a la nación conforme lo disponen las leyes, haciendo el sacrificio de su vida si fuere necesario. Una norma constitucional muy propia del Siglo XIX. Su texto concita la atención sobre todos los derechos individuales liberales, pero contiene también una apelación a los colectivos.

Quisiera aludir en este apartado a la aportación de las ciencias, de la cibernética organizacional, a la comprensión de estos procesos. Uno puede distinguir la buena y la mala cibernética de las organizaciones o de los sistemas. Por ejemplo, si un ser humano está sano es muestra de una buena cibernética, y la buena cibernética es sencillamente el balance entre autonomía y cohesión.

Si no hubiera autonomía en el organismo humano, no sería viable. Un ejemplo sencillo: imagínense que mi pie se posa sobre una superficie cuya temperatura es de 120 grados, sobre un hierro ardiente, sobre los carbones que nutren una braza. Imagínense si yo no tuviera capacidad para retirar inmediatamente mi pie de allí, sino que tuviera que enviar un memorando al cerebro “para su conocimiento y fines pertinentes”.

El organismo humano tiene una buena cibernética cuando reacciona convenientemente en esta situación: entro a un teatro oscuro a las tres de la tarde y entonces mis pupilas se dilatan para poder lograr la homeostasis necesaria para adaptarme a la oscuridad. Lo propio debe ocurrir ante la luz, cuando salgo del teatro a las 5:30 de la tarde y en Cartagena hay un sol brillante. La pupila tiene que contraerse para evitar que la luz la hiera. Cuando corro mi respiración se agita por homeostasis: el sistema pulmonar tiene que dispensar mayor oxigenación al organismo. Si vengo a Cartagena la sudoración aumenta para mantener la homeostasis de la temperatura corporal.

Todo eso no lo decide el cerebro. En el caso de las regiones, no lo decide Bogotá. Si tuviera que decidirlo Bogotá, ese organismo no sería viable. ¿Qué pasaría si no tuviéramos capacidad local de respuestas? Es un asunto que tiene que ver también con una capacidad local de aprendizaje.

La cuestión crucial de la viabilidad de las organizaciones, de acuerdo con la cibernética organizacional, que es una especie de amante que tengo, no es el balance entre la autonomía y la cohesión. Ese es un asunto que el país no ha debatido suficientemente porque ese balance entre autonomía y cohesión es para cualquier sistema.

Me he referido, como ejemplo a una persona, pero podría ser una pareja. En una pareja también se necesita autonomía y cohesión, y en la familia también, como ocurre también en la universidad. De hecho, la universidad funciona en buena parte, así no lo desee, con autonomía y cohesión.

Cuando yo dicto una clase en la universidad, no tengo en la puerta al rector monitoreando. Hay un principio de confianza en el docente y este desarrolla su cátedra autónomamente.

El balance entre autonomía y cohesión debe ser estudiado en el país de regiones y puede hacerse a la luz del proceso del 63. Algunos historiadores consideran que en él pudo haberse dado un desbalance en favor de la autonomía, y que la cohesión pudo haber sido la variable relativamente sacrificada. Sin embargo, ese balance es la clave para la viabilidad de cualquier organización y puede serlo también para un país.

Alguna vez, un amigo decía que los ricos cuando no están líquidos están sólidos. No tienen problema, ellos se acomodan al modelo centralista o al federalista. Expongo ahora el gran daño que el neoliberalismo, el Consenso de Washington y la señora Thatcher causaron a las sociedades con un discurso que preconizaba la conveniencia de sumar todos los intereses y los afanes individuales de progreso y de dejar de lado los colectivos. Eso produjo un daño enorme al manejo de lo público.

Ese es un gravísimo problema que tiene que ver con los retos de la propuesta federal descentralizadora, la que subraya la autonomía es más democrática que la centralista, históricamente ha acarreado el riesgo de que esa autonomía se concentre en las personas con mayor poder.

Ocurre, como lo que acontecía en el famoso programa de la televisión *Los Dukes de Hazard*, narraba la vida en un condado en Estados Unidos en el que pasaban cosas dramáticamente feas para la gente y cuando ésta quería denunciar cualquier atropello tenía que hacerlo ante la policía, pero la policía en Hazard era socia de los que atropellaban, luego, el circuito estaba cerrado. La única oportunidad de romper esos circuitos de autonomía patológica se daba cuando llegaba algún federal proveniente de Washington.

¿Qué sucede entonces cuando yo me la juego por la autonomía? Que me la estoy jugando por un aprendizaje organizacional. La gente del Chocó debe aprender a ser colectiva, a ser democrática y a hacerse cargo de su propio destino.

Mi propuesta consiste en que yo liberaría la política local de manera radical, casi anarquista. Dejaría que en los municipios aspirara cualquier persona a cargos públicos, sin avales, sin pólizas de seguro. Liberaría las elecciones locales. El hecho de aspirar, de lanzarse, de poner un discurso en el espacio público está construyendo sociedad. Y es que, con la venia de la Corte Constitucional, hay, por el otro lado, una tendencia a querer que los partidos políticos sean protegidos por la misma Corte y por las leyes.

Cuando la elección popular de alcaldes fue consagrada en la Constitución, las entidades territoriales estaban en la edad política de merecer.

En los pueblos de mi tierra cordobesa hubo un florecimiento de la democracia local, surgieron las alcaldías cívicas. Recuerdo que el alcalde de Corozal hizo un presupuesto participativo en el parque. El cura León en Montería le ganó a toda la clase política montado en una bicicleta. Eso desapareció, de manera que nos quedamos con la elección popular de alcaldes y de gobernadores, pero sin la democracia. La democracia está sepultada bajo los avales, las pólizas de seguro y las exigencias de todo tipo. La reforma que no la van a hacer por supuesto los partidos políticos porque son los dueños del candado y de la llave.

Insisto: una reforma urgente es liberar a la política de todas las conducerías, como diría Gabo: No dejar que la gente aspire, que celebre lo público, que luche por lo público en lo local. ¿Para qué nos sirve un fetichismo constitucional federalista y descentralista si en la cultura política no permitimos que florezcan los liderazgos en las provincias?

La autonomía no es un tema de norma constitucional, es un tema cultural, de capacidad de autorregulación.

Me quedaría fundamentalmente con algo que es una especie de efluvio, una especie de *fugus* que sale cuando uno lee la constitución del 63 y que es crucial para la crisis de la democracia contemporánea. Es el reconocimiento el reconocimiento del otro y de la otra como legítimos. Eso hay que ligarlo con el tema Federal porque el país mantiene larvadas e ignoradas formas de discriminación racial, formas de discriminación aporofóbica y pronóstica. Hay discriminación contra el campesinado. Son formas que hacen imposible la cohesión. Si no es posible corregirlo, tampoco habrá formas saludables de autonomía.



## Luces y sombras de las leyes federales

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad y en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales y Políticos de Madrid, así como de la Universidad de París II. Magistrado del Consejo de Estado y presidente de la sección tercera de la misma institución, de la que también fue Magistrado Auxiliar. Fue director jurídico de la Superintendencia de Servicios Públicos. Profesor de las universidades del Rosario, Externado y Nacional de Colombia.



Dos leyes fueron fundamentales para el desarrollo del federalismo y para sellar el futuro mismo del país y de la Constitución de 1886.

La primera es la Ley Sexta del 12 de marzo de 1867, que facultó a los Estados para armarse contra el Gobierno general. Se trató de una ley nefasta porque, entre otras cosas, quebró el principio del monopolio estatal de las armas.

Luego tenemos la Ley 20 del 16 de abril de 1867, que dispuso algo aún más nefasto, que maniató al Gobierno y que mereció la crítica del propio Mosquera. El general diría que allí se consignaba la disolución de la misma Constitución. La encontró disociadora porque exageraba la doctrina federal. En sus célebres objeciones planteó que esta ley conduciría a la disolución de la República porque estableció la neutralidad del Gobierno general en las obligaciones de cada estado.

Mosquera fue un clarividente; el sistema federal quedó desacreditado para siempre. Esa ley condujo a la declaratoria de estado guerra, el 29 de abril. El Congreso fue literalmente cerrado. El general Santos Acosta, comandante en jefe del Ejército y segundo designado reduce días después a la prisión al presidente de la República.

Se trata de las grandes sombras de la legislación. No olvidemos que se trataba de un estado compuesto. Teníamos nueve legislaciones por primera vez en la historia. Hubo legislaciones federales en

materia procesal, civil y penal. Habíamos tenido Confederación Granadina con legislación, pero manteníamos la legislación en esos tres aspectos unificados. La situación sobreviniente conduciría a la Guerra Civil del 85.

Dentro de las luces, hay también cosas importantes por destacar. La primera, es la Ley 84 de 1873, que por supuesto, pasará desapercibida en este país sin memoria. Se trata nada menos que del Código Civil de la Unión, que cumple este año 150 años. Una ley que muestra cómo la Constitución del 63 nos dejó un legado tangible, concreto.

Voy a decir algo peligroso en este país, espero que no reviva la idea de modificarlo que tuvieron, en mala ahora, en el anterior Gobierno porque siempre le echaremos la culpa a la legislación, al Código Civil con el que nos criamos y aprendimos las bases del derecho. Es síntesis de sabiduría y se lo debemos a la Constitución del 63.

Es curioso que nadie rescate el hecho interesante que la ley 57 directamente adopte ese código. Allí encontramos el germen del control constitucional vilmente copiado de la Constitución de los Estados Unidos. Pero, de alguna manera están los antecedentes judiciales que permitirían luego el desarrollo de otras instancias.

En una reciente conversación con el profesor Allan Brewer Carías, recordábamos que Colombia comienza a llamarse así formalmente con la entrada en vigor de la Carta del 63. Hasta 1861, a instancias del Pacto, fuimos los Estados Unidos de la Nueva Granada. No es un dato menor. Me dirán que hubo textos constitucionales que estudiaron la expresión concebida, según dicen, por Miranda. Eso es cierto, pero colombianos como tales, que podamos afirmarnos nosotros en este territorio granadino como colombianos lo dirá esa Constitución.

De modo que mi invitación es a que reflexionemos por la periferia de la legislación donde encontraremos cosas muy interesantes para explorar. No nos limitemos a mirar solamente los aciertos y desaciertos del sistema federal y la magnitud de la relación de derechos y de cartas de fundamentales que estableció esa Constitución.

## “La Carta del 63 reconocía la tutela y la supremacía constitucional”

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Abogado, Especialista en Derecho Público y Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Realizó estancias de investigación doctoral en Coimbra (Portugal) y Belen del Pará (Brasil). Adelantó un máster en Derecho Electoral en la Universidad de Castilla – La Mancha (España), y un curso de perfeccionamiento en Derecho de la Integración en la Universidad de Roma (Italia). Profesor universitario. Actualmente es Magistrado de la Sección Quinta del Consejo de Estado.



La Constitución de 1863 termina siendo la cumbre del federalismo, que había empezado ya con la Constitución de 1853, es decir, hace 170 años.

Si vamos a su génesis, esa Constitución del 53 ha sido catalogada como centro Federal por aquella disposición donde las provincias tenían el poder suficiente para regularse.

Diría Diego Uribe Vargas que en el 53 el federalismo había entrado con pisadas de paloma dentro del orden institucional del país. La creación del Estado soberano de Panamá, en 1855, marca ese camino hacia el federalismo y va a encontrar buen puerto en la Constitución de 1863, al punto que, en últimas, la Constitución del 58, prácticamente era un hecho cumplido.

Uno podría mencionar lo que podríamos llamar “las leyes de construcción de la Constitución de 1863”. En esas leyes de construcción, uno de los temas fundamentales era el de las libertades individuales, que estimula el surgimiento de la expresión “estados soberanos”, que no había sido utilizado ni siquiera en la Constitución de 1858, tal vez eso lleva a que encontremos las ideas del federalismo.

Piensen ustedes en otros puntos capitales: la República Federal, el Estado liberal de derecho, la separación de poderes, las garantías de los derechos individuales. Me llama particularmente la atención, frente a la Constitución del 63, el tema de los principios del Gobierno

popular electivo, representativo, alternativo, responsable y me llama mucho la atención porque la constitución del 63 los plasma en tres artículos, como si no fuera suficiente uno solo.

En el artículo octavo dice que los estados se comprometen a organizarse conforme a los principios del Gobierno popular electivo, representativo, alternativo. Luego, en el artículo 17, los Estados Unidos de Colombia convienen en establecer un Gobierno general que será popular, electivo, representativo, alternativo, responsable. Y el artículo 36: el Gobierno general de los Estados Unidos de Colombia será, por la naturaleza de sus principios, constitutivo, además de uno republicano Federal, otra vez electivo, alternativo y responsable.

Muy seguramente, otra de las leyes de construcción de esta constitución del 63 es un estado laico. La declaración de la incapacidad jurídica de las comunidades, corporaciones, asociaciones o entidades religiosas para adquirir bienes raíces. Vemos el tema de la inspección de cultos, la inelegibilidad, por supuesto, de los ministros de cualquier religión

Otro aspecto que vale la pena resaltar en esta Constitución del 63 es el que tiene que ver con el reconocimiento y la tutela de la supremacía constitucional, con dos mecanismos de control para garantizar el anhelo de humanizar las guerras civiles.

Diría el profesor Restrepo Piedrahita, a propósito del artículo 91 de esa Constitución, que su mérito fue anticiparse a lo que hoy moderadamente llamamos el Derecho Internacional Humanitario. Es cierto que en su momento fue muy seguramente mal interpretado el tema del Derecho de Gentes.

Quizás, una última ley de construcción: la reminiscencia de la gran colombianidad. Cuando uno empieza a indagar sobre el nombre de Colombia, se encuentra con la discusión en el Pacto de la Unión sobre si eran Estados Unidos de la Nueva Granada o los Estados Unidos de Colombia. Seguramente, en el 63 pensaban que Venezuela y Ecuador pudieran en el futuro incorporarse de nuevo a ese proyecto neogranadino.

La Constitución de Rionegro superó largamente, en cuanto a su existencia, a las anteriores. Fue una Constitución de un poco más de 22 años de vigencia, a pesar de las vicisitudes sobre el orden público.

El progreso material, cultural y político del pueblo colombiano registró índices algo positivos. Esa carta generó una especie de sensibilidad nacional sobre el sistema político, a pesar de sus defectos, pareciera que respondía a los anhelos y a las vivencias del pueblo colombiano.

No era una Constitución perfecta, pues es posible, como lo diría el doctor Restrepo Piedrahíta, que adoleciera de dos defectos técnicos: la insólita rigidez para su reforma y la hipertrófica concepción de la soberanía de los estados.

Evoco de nuevo al profesor Restrepo porque decía que las constituciones, por uno u otro motivo, son la mayoría de las veces producto de un miedo o de una aversión a algo. La del 63 fue una Constitución dictada con el espíritu del miedo reducido a dos personajes. Uno, Mariano Ospina Rodríguez porque en su Gobierno hubo bastantes atentados contra el orden constitucional Federal que había sido establecido por la Constitución del 58. Otro, Tomás Cipriano de Mosquera con esa tradición de boliviano supérstite, de guerrero formidable de temperamento y de formación. Quizá por eso, por la rampante figura de Mosquera había un interés por limitar los poderes presidenciales.

En el caso de Ospina, sus dos primeros años habían sido moderados. Pero los dos siguientes fueron funestos. Eso explicaría la contracción de las facultades del poder ejecutivo y el constante seguimiento del poder legislativo, especialmente del Senado de plenipotenciarios.

Creo que la Constitución del 63 quedó doblemente hipotecada. La primera hipoteca, es la que tiene que ver, dice Restrepo, con el manejo del orden público, las limitaciones al ejecutivo federal y el desenfrenado temperamento militarista del general Mosquera. Eso indujo a la ideación de un mecanismo que implicara la inhibición por parte del Gobierno general cuando en cualquiera o alguna de las entidades federales sobrevinieran graves circunstancias de trastorno local.

El anticlericalismo recalcitrante, también del general Mosquera, fue una hipoteca viciada de sectarismo que afectó la autonomía política en la convención de Rionegro.

Quiero hacer otra evocación del maestro Hinestroza Daza, cuando el Externado fue una de las pocas universidades que hace 60 años conmemoraba el centenario de la Constitución de 63, a pocos meses de morir, nuestro rector señaló: “No soy un enamorado de la Constitución de 1863, pero jamás he sido ni seré su detractor. Muchos han entendido cuán fácil es buscar y censurar los errores ajenos y aún de calificar de error sus aciertos. Para el juzgamiento de aquella carta ha faltado hasta hoy la serenidad, el aplomo, la frialdad que, en lo general, cuando llega, es solo a través de la perspectiva histórica que, en rigor, es el transcurso de los años”.

Parafraseando, decía el maestro, extendiendo este concepto, debemos decir: “la libertad es algo que hace más visible la vida. Y más aún,

más cabalmente sin libertad, la vida no vale la pena vivirse”. Siempre he considerado que esta fue la norma el ideal de los convencionistas del 63 y con eso me ha bastado para rendirles mi admiración y mi gratitud de colombiano.

¿Qué aspecto del equilibrio de poderes pudiéramos resaltar? La Constitución consagró el principio de la separación de los poderes. Pero las restricciones al Ejecutivo terminaron incidiendo en su debilidad. Por eso se habla de la “Constitución de los miedos”. Le teníamos miedo a un personaje como Mosquera y por eso nos encontramos con el periodo más corto que han tenido los presidentes en Colombia, de apenas dos años.

La Constitución del 63 no se ocupó directamente del electoral que tuvieron que resolver directamente los estados. Eso también trajo inconvenientes. Con las múltiples legislaciones electorales y prácticamente, con calendarios electorales, unos con voto directo, otros con voto indirecto, el modelo se hacía complejo.

Debilitar el poder ejecutivo suponía reforzar el poder legislativo, especialmente el del Senado de Plenipotenciarios, empezando por la reforma constitucional que exigía su voto unánime.

También debía dar el visto bueno para la provisión de los cargos públicos. Se le han achacado muchos defectos a la Constitución del 63. En el campo del orden público limitó el poder del Gobierno federal. En más de 200 años de vida republicana no hemos podido resolver el problema del equilibrio de los poderes.

Muestra de ello es el constitucionalismo que nos ha llevado de ejecutivos debilitados a ejecutivos casi monárquicos.

## “El proceso constituyente no ha terminado”

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA

Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, con estudios de Especialización en Derecho Administrativo de ese mismo centro universitario. Ha ejercido como profesor en las universidades Santo Tomás, UNAB de Bucaramanga, Católica de Colombia, Rosario, Sabana y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Se desempeñó como abogado del Banco de la República; asesor de distintas empresas públicas y privadas; y árbitro de los Centros de Arbitraje y Conciliación de las Cámaras de Comercio de Bogotá y Medellín. Fue conjuce del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Actualmente es magistrado del Consejo de Estado.



Les comparto una vivencia. En la primera década de los años 90 terminé asesorando algunos congresistas en la Comisión Primer de Asuntos Constitucionales del Senado de la República. Por lo menos, en dos oportunidades, ensayé acerca de un texto de Ley Orgánica Ordenamiento Territorial. Esos esfuerzos y los de otros asesores y parlamentarios no llegaron a buen puerto.

La expedición de la Ley 1454 de 2021, que lleva entre comillas ese título, antecedieron diecinueve intentos legislativos por producir un verdadero cuerpo orgánico sobre la materia. Lo que finalmente fue expedido por el Congreso de la República fue lo mínimo aceptable.

Hay una ley de 40 artículos, mientras que los proyectos que yo ensayé tenían, en promedio, entre 300 y 400 artículos. Y es que se trataba de un esfuerzo por atender el mandato constitucional de asignación de competencias normativas.

La solución del Constituyente cuando decidió incorporar al Artículo 151 la Ley Orgánica de ordenamiento territorial, bajo el rótulo de asignación de competencia normativas, fue en realidad una solución que ocultaba mal sus indefiniciones.

El constituyente se limitó a esbozar algunos rasgos esenciales del ordenamiento territorial y lo demás lo dejó en manos del Congreso de la República, con la misión de definir las competencias normativas de todos esos niveles territoriales.

Los vacíos de la llamada ley de ordenamiento son grandes y la verdad es que, a la jurisprudencia, particularmente la de la Corte Constitucional, ha venido a darle una mano al tema. Como faro orientador, la Corte dijo que las normas orgánicas no deberían estar en un estatuto único, sino que dadas su complejidad y diversidad podrían estar consagradas en más de un estatuto, con formas de alta jerarquía normativa.

Bien vale la pena formularnos ahora una serie de preguntas. ¿Cuáles fueron los procesos preconstituyentes a 1863, 1886 y 1991? Me atrevo a utilizar una expresión que uno de mis maestros me enseñó, cuando me explicó también que soluciones constitucionales son soluciones constitucionales a problemas extra constitucionales.

¿Qué significa 1863? En aquella época estábamos viviendo una era de guerras civiles, el proceso de secesión 1859-1860 Tomás Cipriano Mosquera se rebela contra los demás estados y finalmente, llega a Bogotá, victorioso y es cuando convoca a ese proceso constituyente, que va a nominar como tratado.

Resulta que también el proceso constituyente de 1886 estuvo signado por las mismas condiciones, porque venía antecedido de las tensiones que se habían dado en ese proceso Constituyente del 63, entre los extremos de los Estados Unidos de Colombia y los líderes de la Regeneración. De ese proceso resulta victorioso Rafael Núñez. De ese movimiento pendular, entre el modelo federal y el modelo unitario, surgió aquella Carta. Ya no fue un tratado de paz, sino un acuerdo de vencedores.

Aquella Constitución del 86 nos acompañó por más de cien años y vino a ser reformada en el año 1991, con un proceso constituyente que, si uno lo mira en detalle, no tiene muchas diferencias en perspectiva con su antecesora.

Nuestro proceso constituyente, a lo largo de su historia, no ha podido concluir por causa de la violencia.

Retomando el tema territorial, recuerdo que en el 91 fueron presentados más de 160 proyectos o iniciativas ante la Comisión Segunda. Una de sus principales iniciativas fue la que presentó el Gobierno nacional de esa época, que se denominaba, por así decirlo, el nuevo federalismo. Era un modelo fincado en la centralización, pero con



elementos de regionalización, a los cuales, posteriormente, en los debates se le iban a incorporar los modelos de “autonomía”. Estaba de por medio la promesa de organizar las distintas competencias en las entidades territoriales. En ese proceso, debo decirlo, los departamentos tuvieron una gran injerencia.

¿Por qué la injerencia de los departamentos? Porque venían de un proceso constituyente, de ser estados federados y de un tránsito hacia el centralismo. Finalmente, en el año de 1991 el proceso fue pendular y se desplazó hacia el municipio. El diálogo versó sobre si el departamento como entidad territorial descentralizada, llamada a cumplir unas funciones, debían apalancar la construcción de un régimen municipal.

Una de las dificultades que se presentaría giraba en torno a la pregunta de cómo definir las competencias de los departamentos de cara, entre otras cosas, a procesos asociados a las regiones, comunidades administrativas y de planificación.

Una de sus responsabilidades tenía que ver con el desarrollo de los municipios, como núcleo de la reforma territorial, pero para ella no estarían dotados de las herramientas suficientes.

Estamos en mora de desarrollar un proceso legislativo de modernización en perspectiva de lo que es la capacidad fiscal de las entidades territoriales, porque bien lo dijo el constituyente de 1991: las entidades territoriales tienen autoridades propias, eligen a sus gobernantes, eligen sus propias competencias, administran sus propios recursos y participan en las rentas del Estado.

Creo que las soluciones definitivas no estarán dadas en el Congreso, estarán dadas en un proceso constituyente, pero un proceso constituyente que no sea el resultado de un tratado de paz o un acuerdo de vencedores, sino en un acuerdo para la recuperación de la institucionalidad.

## “El Estado ha sido incapaz de leer las necesidades de las regiones”

ÓSCAR DARÍO AMAYA



Abogado y Especialista en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia y Doctor en Derecho de las universidades del Rosario, Javeriana y Externado. Ha sido consultor independiente en temas de servicios públicos y derecho ambiental; Viceministro de Ambiente; Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios; y docente de derecho constitucional ambiental de la Universidad Externado. Fue fundador y director por varios años de la Especialización en Derecho del Medio Ambiente y de la Maestría en Derecho de los Recursos Naturales de la misma casa de estudios. Actualmente es vicepresidente del Consejo de Estado.



Uno de los rasgos más marcados de Constitución del 91 es el ambientalismo. Es la primera Constitución en el mundo que consagra 31 normas sobre medioambiente. Ustedes me preguntarán qué tiene que ver Rionegro con eso. Pues mucho. Fuimos el primer país en tener un código de recursos naturales en el año 1974; fuimos el primer país en tener una constitución ecológica, 32 artículos dedicados a medioambiente, lo cual nos generó, por supuesto, que muchas constituciones latinoamericanas nos copiaran. Al año siguiente, en 1992, Paraguay nos copió la Constitución; Perú en el 93, Ecuador, Venezuela, en general 94-97, y la mejor de todas, República Dominicana en el 2000.

¿Pero qué tiene que ver esto con Rionegro? En estas labores de academia, docencia e investigación empieza uno a buscar el ADN de las instituciones y una de esas, por supuesto, las regiones, los departamentos, los municipios, los estados. En la Constitución de Rionegro, y a mí me llama mucho la atención siempre que lo presento en las clases, como, por supuesto, el Siglo XIX no es un siglo proteccionista, no es un siglo de conservación. Lo que no quiere decir que no haya normas de contenido ambiental en las constituciones. Una de las normas de la Carta de Rionegro, suscrita en estas habitaciones, es

el artículo octavo que dice: los estados se comprometen a no restringir con impuestos ni de otro modo la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido canalización artificial. Esto, dicho de otra manera, es libertad de tránsito sobre los ríos y canales sin impuestos de ninguna clase.

Y la segunda norma llama más la atención, es el artículo 18, que es lo que hoy se llama el componente técnico y científico de las decisiones ambientales, el aporte de la ciencia. El artículo octavo dice: el Gobierno asume temas de estadística, cartografía y civilización de los indígenas.

Yo pensaba que esto estaba ligado a Agustín Codazzi, muy amigo de Tomás Cipriano de Mosquera, deambula entre Venezuela y Colombia. Agustín Codazzi, cartógrafo, geógrafo italiano que se vino a Venezuela, después de las guerras europeas. Duró muchos años y se vino a Colombia, se hizo muy amigo de Tomás Cipriano de Mosquera y se encargó de la cartografía de muchos estados, entre esos algunos de los nueve que están mencionados. Estadística, cartografía y trabajo sobre indígenas, herramientas técnicas y científicas que hoy son el soporte de cualquier decisión de contenido territorial y ambiental.

La tercera norma es el artículo 78 y hace relación, precisamente, a las regiones, así serán regidos por una ley especial los territorios poco poblados, las antiguas intendencias y comisarías o, los ocupados por tribus indígenas que el estado a que pertenezcan, consientan en ceder al Gobierno general, con el objeto de fomentar colonizaciones y realizar mejoras materiales. Repito, no son normas proteccionistas, pero sí ambientalistas. ¿En qué sentido? promover la colonización, el hacha, la apertura de caminos y la apertura de canales.

No estábamos preparados para la Constitución de 1863. Fue una vara muy alta la que se puso en ese entonces y hoy, al leer la constitución del 63, que es de regiones, que es participación ciudadana, es una imposibilidad del Estado de leer la realidad de las regiones. Yo creo que hoy legisladores, jueces, ejecutivo, sociedad, establecimiento, no hemos tenido la capacidad de leer lo que está pasando hoy en día. No podemos o no tenemos la capacidad, no la hemos tenido de leer lo que está pasando. Hoy estamos asistiendo a un Gobierno que arranca, estamos asistiendo a una posibilidad de entender que las cosas han cambiado y que no ha sido el Estado capaz de leer esa esa circunstancia de necesidades, de corrupción, de cambio.

Y para no salirme del escenario en el que me he movido, el escenario ambiental, permíteme que insista en el tema. Lee hoy lo que son las

regiones. Hoy la lectura de las regiones sigue teniendo esa ausencia de realismo, esa ausencia de posibilidades y de participación. No tiene sentido, por ejemplo, que las autoridades ambientales de una zona tan grande como es la Amazonía, que tiene el veinticinco por ciento del territorio nacional, tenga la más baja participación presupuestal para la gestión ambiental. Corpoamazonía, siempre lo digo, no sé quién será el director o la directora. Este señor o esta señora con el 25, casi el 27% del territorio nacional, ¿cómo hace para leer la realidad de minería ilegal, deforestación, quema ilegal y tráfico de especies con menos de 20 mil millones de pesos?

Y en ese sentido, por supuesto, lo que pasa en el Sistema Nacional Ambiental muestra lo inequitativo, repito discúlpeme que insista en el tema, pero muestra lo inequitativo del modelo. Existen cuatro corporaciones autónomas que, por razones de su sostenimiento, la gestión ambiental se sostiene con prediales, con los prediales, existen cuatro corporaciones que son los grandes: la de Antioquia, CVC del Valle del Cauca, CBS al sur de Bolívar y la CAR de Cundinamarca. Pero luego vemos 15 corporaciones (regiones) donde está el grueso del país. Con unos recursos muy regulares y luego otras diez de abajo que se sostienen, con la pobreza, inclusive, el sistema. Es paradójico porque se habla de las compensaciones. Las 15 de arriba sostienen a las 10 de abajo. O sea, no es un sistema que se financia con recursos de afuera sino, los de la clase media sostienen a los de la clase baja.

Todo eso demuestra lo inequitativo del modelo tributario colombiano. Por eso, siempre habrá regiones con mayores recursos, mayor capacidad, los prediales, qué prediales puede haber en el departamento del Amazonas, con solo dos municipios, Leticia y Puerto Nariño. Es el modelo el que está concebido así. Por eso creo yo, para resumir, no hemos tenido la capacidad de leer lo que hoy está pasando en nuestro país. Las regiones reflejan la diversidad, reflejan la multiculturalidad, reflejan la inclusión, pero también, reflejan la discriminación que hoy ronda nuestro país.

Muy en la dirección que ha expresado el ministro Osuna, yo creo que pensar en una federalización, hoy descentralización, sin recursos, pues es lo mismo que nada. Yo creo que este es un país de regiones, este es un país diverso, este es un país que da enormes posibilidades. Entonces, usted nos pregunta qué hacer, hacia dónde coger. Yo pienso que una de las posibilidades o estrategias es la de volver a reconocer o de reconocer la diversidad de las regiones, especializar las regiones y en la medida en que el estado nación, la nación Bogotá suelte algunas

de sus actividades en beneficio de las regiones, se está haciendo el ejercicio en el sentido práctico y sencillo.

Y pongo un ejemplo muy sencillo, perdóneme que insista en lo ambiental, pero hay un enorme potencial: las compensaciones ambientales. Normalmente, es muy crítico cierto sector de la opinión con el desarrollo, con los empresarios, con los petroleros, carboneros, petroquímicos, infraestructura. Pero no se mira el otro lado de ese efecto, solo se mira el impacto ambiental, el daño, el pasivo ambiental, pero alguien ha recalado en mirar los beneficios de ese desarrollo. Y no lo estoy justificando ni mucho menos, pero lo estoy explicando.

Así como hay unos beneficios del desarrollo, de alguna forma está representado en regalías, repartir en algún momento y se acuñó la equivocada frase de la mermelada que arrancó con una buena idea, digamos, de extender la mermelada que son unas regalías a municipios productores y no productores. Luego decayó en la caricaturización de la figura, pero, por ejemplo, especializar regiones, como lo decía el ministro. Si el departamento de Antioquia es fuerte en cierta actividad, pues hombre, vamos a concentrar a que esa actividad sea fortaleza de Antioquia. Si el departamento de Casanare es fuerte en otra actividad vamos a especializarlo, es decir, ir saliendo, ir soltando actividades. Y yo sugiero, desde el punto de vista ambiental, que las compensaciones ambientales que no se cobran, Alejandro, y por mucho tiempo están ahí, se concentren en este tipo de cosas. Es decir, especializar a las regiones, esa es una forma concreta, sencilla y sin una gran reforma, de ir descentralizando actividades que desde el centro no han funcionado.

Yo en algún momento fui viceministro de ambiente, luego procurador ambiental y el esquema de las compensaciones ambientales son esos porcentajes de que yo le doy la licencia. Pero aquí hay unos porcentajes para la comunidad, muchas de esas compensaciones no llegan. Creo que ahí, y puede haber muchas posibilidades, hay un ejemplo de cómo actividades que se manejan desde el centro, pueden perfectamente descentralizarse sin impactar, digamos la tesorería nacional porque no se están cobrando. Entonces allá voy, en el sentido de ir haciendo esa transición de funciones que están en el orden nacional para ir las entregando en regiones, ojalá especializando en actividades

Nuestro mensaje desde la jurisdicción contenciosa es: somos el juez de la administración, confianza en las instituciones. Estas instituciones

están integradas por hombres y mujeres de carne y hueso que son magistrados, jueces, sustanciadores, escribientes, notificadores, en cuya cabeza reposa la difícil tarea de administrar justicia.

Y, por último, por supuesto, leer lo que está pasando en el país. Recientemente el ministro acompañó a las cortes en el proceso de la eventual creación de una jurisdicción agraria y entendió muy bien, digamos, lo que las cortes, con nuestro vocero el presidente de la Corte Suprema y Consejo Superior de la Judicatura que apoyó enormemente esta posición, le transmitieron al ministro las preocupaciones de lo que está pasando en el país y en buena medida ese diálogo constructivo, respetuoso y de frente, condujo a las decisiones que en este momento están en cabeza del parlamento.





## Modelos de Estado y eficacia de los derechos

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Abogado de la Universidad de Nariño, Especialista en Instituciones Jurídicas, Políticas y Derecho Público de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Estudios Avanzados y Doctor en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid (España). Se ha desempeñado como Juez Promiscuo Municipal, Civil Municipal, Civil del Circuito; Magistrado auxiliar del Consejo de Estado y Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Autor de varias publicaciones.



La Constitución Federal de 1863, su legado y los desafíos del presente. Como ya el señor Gobernador y el doctor Tavera afirmaban, Colombia es un conjunto de naciones o regiones. Ya desde la poesía, nuestro gran Aurelio Arturo afirma: Colombia es una multitud de países, los países de Colombia. Igualmente, el Sabio Caldas afirmaba: Colombia es un conjunto de Naciones.

Definitivamente, en el siglo XIX Colombia perdió una gran oportunidad de consolidar un sistema Federal que instauró la Constitución de Rionegro del año de 1863. Sin lugar a duda, el fortalecimiento del sistema federal hubiere conllevado el fortalecimiento de la autonomía regional, el desarrollo social, político, económico y democrático de las distintas regiones y provincias de una manera más justa y equilibrada.

Es el sentir de hoy, como ya lo hemos escuchado. Al menos en América el sistema Federal ha sido muy exitoso. Miren países como los Estados Unidos, el caso de México, el caso de Brasil y Argentina.

¿Qué pasó en Colombia? Después de la Independencia de la metrópoli española, la Gran Colombia, que era el ideario del libertador, se fraccionó en la formación de varios estados hasta quedar reducido nuestro país en lo que es hoy. La pérdida en el siglo 20 de Panamá y gran parte del territorio de lo que hoy es Brasil y Perú, hechos supremamente dolorosos y trágicos de nuestra historia, ocurridos bajo otro

modelo de Estado, que fue el Estado centralista y unitario, que cambió el sistema Federal.

El proceso de construcción de la República en el siglo XIX fue muy difícil y complejo. Los modelos de Estado y de constituciones, que fueron varios, se produjeron y se sucedieron al fragor de las guerras civiles. Las constituciones eran en realidad verdaderas cartas de batalla que imponía el vencedor.

Esto sucedió precisamente con la Constitución Federal de 1863, que fue derogada de facto al triunfar militarmente el movimiento de la regeneración. Con la Constitución de 1886 se impuso el modelo de una República Unitaria, el cual fue, si bien es cierto ratificado y fortalecido en la Constituyente del 91, con algunas características importantes como ser una República Unitaria, descentralizada, con la autonomía en sus entidades territoriales, 32 años después de la Constitución del 91, es un periodo muy importante para evaluar si esa gran promesa ha permeado en la realidad o ha generado una gran frustración.

Punto uno: el sello liberal de la Constitución de Rionegro, el Estado clásico o Estado legislativo de derecho, que en el siglo XIX fue el modelo de vanguardia luego de las grandes revoluciones burguesas de Europa y Norteamérica, fue el primer modelo que con grandes dificultades trataron de adoptar constituciones de Colombia durante el siglo XIX, en un contexto social, político y económico problemático y complejo.

Una democracia incipiente, caudillismo político, altísimos niveles de analfabetismo, fuertes intereses de control de las élites regionales, exclusión de las mujeres del ámbito público, despojo y concentración de las mejores tierras en pocas manos, políticas de reducción de las comunidades indígenas y esclavitud de las comunidades afrocolombianas.

Este era el panorama, el contexto social que se vivía en el siglo XIX. La Constitución Federal de 1863 es la que mejor encarna el modelo del Estado liberal al reconocer y garantizar derechos civiles y políticos, y libertades individuales considerados como naturales.

En este sentido, esta Constitución está muy influenciada por los más claros principios de la Revolución Francesa. Es así como en el artículo 21 se reconocen derechos y libertades individuales clásicos como la libertad, entre ellos, así se dijo, la libertad absoluta de expresión e imprenta. No se hablaba de una libertad responsable.

La libertad de enseñanza y de culto, las libertades económicas de industria y trabajo, la inviolabilidad de la vida humana, se prohíbe la pena de muerte, se reduce a diez años las penas de prisión. Mire, aquí



ayuda un antecedente muy importante de la gran escuela abolicionista en el derecho penal contemporáneo, la prohibición de la esclavitud, la igualdad ante la ley el derecho de propiedad privada, entre otros.

Es preciso también, desde el punto de vista jurídico, destacar que la Constitución de 1863 protegió la propiedad particular frente al Estado y si alguien era privado de ella, por algún motivo de necesidad pública, debía ser previamente indemnizado a través de un proceso judicial.

Pero, además, es importante señalar que igualmente se contempló un principio de responsabilidad patrimonial del Estado muy importante: dice la Constitución “por actos violatorios de las garantías individuales”. Esto, sin lugar a duda, fue un gran avance no solamente en el constitucionalismo colombiano sino en el mundo, porque era la época, el siglo XIX y gran parte del siglo XX, el Estado en general, el poder público, era irresponsable, no había ninguna posibilidad de llamarlo a cuentas por los daños que podía producir.

En este sentido, la Constitución de 1863 fue más lejos que, incluso, los principios de la Revolución Francesa, la cual solamente contempló la protección patrimonial frente a los abusos del Estado. Sin duda alguna, es un antecedente olvidado que es preciso reconocer y rescatar.

Lastimosamente, con la derogatoria de facto de la Constitución del 63 desaparece este principio general. En lo económico, el Estado Federal no intervenía en el incipiente mercado puesto que se consideraba que lo único que debían hacer las autoridades era garantizar orden y seguridad, resolver los conflictos entre particulares a través de la administración de justicia, y proteger las fronteras.

En este sentido, la Constitución de Rionegro seguía la visión dominante de Norteamérica y en Europa de la revolución industrial y del desarrollo del capitalismo. A mediados del siglo XIX, en Colombia se planteaba ya como una necesidad urgente de insertar la economía de este país naciente en el mercado mundial con el librecambismo.

Se hablaba ya del comercio internacional libre, de la necesidad de impulsar la industrialización, la manufactura y la exportación de bienes materiales. De allí que el sistema Federal se lo veía con gran entusiasmo por el liberalismo económico y se seguía desde luego el modelo de los Estados Unidos.

Segundo punto, en busca de la mejor forma del Estado poscolonial. Esta Constitución que estamos conmemorando, de hoy hace 160 años, se produce en un contexto de confrontación, como ya se ha afirmado,

de dos modelos de Estado: el federalismo, que fue impulsado por sectores liberales y anticlericales, y el modelo de Estado fuerte, centralista, unitario y confesional, defendido por sectores conservadores y católicos.

El anhelo de un sistema Federal venía construyéndose de tiempo atrás. Se consagró por primera vez en la Constitución Neogranadina de 1853, que precisamente también, en este año, estaríamos conmemorando 170 años de esta importante Constitución, que sentó las bases del sistema Federal. Luego vendrá la Constitución de la Confederación Granadina del año de 1858, luego de cruentas guerras, guerras civiles, enfrentamientos militares.

Pero fue la Constitución de Rionegro, en donde se llegó a su máximo apogeo el sistema de organización federal y en esto tenemos que reconocer que se expide en la Constitución de Rionegro, gracias al gran liderazgo de un caucano, aguerrido, hijo de la Ilustración como fue el general Tomás Cipriano de Mosquera.

De allí que es muy grato y profundamente significativo realizar esta conmemoración, aquí en su tierra natal. La República Federal estaba conformada por nueve estados: el estado soberano de Antioquia; Bolívar; Boyacá; Cundinamarca; Magdalena; Panamá; Santander y Tolima.

Cada estado tenía una Constitución, tenía un presidente, un órgano legislativo, una milicia y competencias propias, sin injerencia del poder central. El estado soberano del Cauca, como ya lo recordaba el señor gobernador, fue el más grande y el más económicamente rico de la unión.

Comprendía lo que hoy serían los departamentos de Chocó, Valle, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Amazonas y todo el territorio de la Amazonía que Colombia pierde en la guerra con el Perú en los años 30. De allí el gran liderazgo de lo que se denominaba el Gran Cauca en el proceso político y militar que produjo esta constitución.

Aquí es preciso preguntar: ¿cuáles fueron los factores que hicieron posible esta división, inicialmente de nueve estados soberanos y luego, posteriormente, a inicios del siglo XX, ya con el modelo de estado centralista unitario, en la dictadura de Reyes, la formación de los departamentos, de tantos departamentos como conocemos hoy?

Según los estudiosos, antes de la llegada de los españoles, el territorio de lo que hoy es Colombia no era un espacio político, económico, o cultural unificado, sino que era disperso y sin integración de las diversas élites. En el siglo XVIII, en el periodo colonial se creó el virreinato de la Nueva Granada bajo criterios administrativos, militares y fiscales,

y especialmente para asegurar la defensa de Cartagena y sus costas, que era una preocupación muy grande sobre todo desde el punto de vista de la riqueza y tributario por parte de la corona española.

Era un territorio muy extenso y cuyos límites tampoco estaban bien demarcados, como en uno de los escritos lo ponía de presente Caldas. Está problemática la hereda la naciente República, en la cual, la definición del territorio fue muy complicada y originó celos, ambiciones y enfrentamientos armados, incluso, propiciados por las élites regionales, especialmente terratenientes. Las tensiones son muy fuertes entre el concepto de nación y el concepto de región.

Según un gran investigador, como es Paul Alies, el territorio es una construcción histórica desde el poder. En la naciente república se opta por construir ciudadanía a partir de la pertenencia a un territorio determinado, y no a partir de la pertenencia a una comunidad étnica. Esto, sin duda alguna, privilegió construir comunidad política asentada en un determinado territorio, que produjo efectos muy importantes. Por ejemplo, existían comunidades indígenas que quedaron artificialmente separadas por la formación de los nuevos estados y los nuevos departamentos.

O el caso, por ejemplo, del Chocó y de las áreas del Atrato que, por afinidades de origen étnico afrodescendiente, geografía y estilos de vida, está más ligada como hoy reconocemos a la región del Pacífico suroccidente colombiano. Sin embargo, en el siglo XIX, si bien esta región inicialmente pertenecía al Gran Cauca, por intereses económicos del estado de Antioquia, le disputaron dicho territorio al estado del Cauca y fue asignado luego al estado de Antioquia. Y esto tuvo importantes repercusiones, solamente por citar un ejemplo, las vías de comunicación, no hay comunicación terrestre entre Quibdó y el Valle del Cauca. Y sí hay una comunicación bastante conflictiva, muy mala, entre Antioquia y el Chocó.

Como lo sostienen la profesora Lucía Duque, durante el siglo XIX surgió una concepción de nuevo territorio nacional bajo las exigencias económicas de un capitalismo periférico y las necesidades de proyectos políticos, sociales y económicos republicanos. Esto definió, entre otras cosas, la construcción de caminos y vías de comunicación.

Las élites regionales de los estados competían entre sí y se disputaban con otros estados el intercambio comercial, los tributos y un incipiente mercado, curiosamente con países. A estos estados les interesaba comerciar con los estados extranjeros, especialmente los Estados

Unidos y la Gran Bretaña, y no se preocuparon por estrechar lazos de cooperación económica y cultural entre ellos.

De ahí que heredamos la existencia de estados federales más prósperos y otros muy débiles, y esto propició, al menos se calcula, 40 enfrentamientos armados. Si bien es discutible y problemática la delimitación de los estados soberanos, desde un plano sociológico el sistema federal significa o ha significado reconocer que Colombia está conformada por regiones muy diversas, con identidades, historia, particularidades y necesidades propias.

Sin embargo, la vida de la Constitución Federal fue muy corta. Solo duró 23 años. El estado Federal enfrentó grandes dificultades que igualmente dejaron grandes enseñanzas. La anarquía y desestabilización, o debilidad institucional, propiciaron que desgraciadamente, el movimiento de la regeneración, en cabeza de Núñez, acabara con una forma republicana que merecía un mejor destino.

Se impuso un modelo de estado centralista, unitario y autoritario, que se caracterizó por el recorte de libertades, fuerte presidencialismo en contraste con el modelo de estado liberal en donde había más bien una preeminencia del poder legislativo, e indudablemente, también se debilitó la autonomía regional y territorial.

¿Qué legado nos deja la Constitución Federal del 86? A diferencia de las anteriores, la Constitución del 91 fue fruto de importantes consensos de fuerzas políticas diversas y disímiles, y también, de movimientos regionales y sociales.

El modelo del Estado constitucional y democrático de derecho, que instaure la Constitución del 91, ha sido un avance importante, especialmente en libertades, derechos y garantías, aunque definitivamente tardó y en pleno auge de una ideología neoliberal que hasta ahora padecemos.

Este modelo de Estado rescató la Constitución Federal de 1863, al contemplar bases jurídicas muy importantes, entre otras, ya se señalaba aquí el fortalecimiento regional y el desarrollo autónomo que se pretende que sea mucho más equilibrado y equitativo. El problema reside en que ha faltado, por una parte, voluntad política para desarrollar estos importantes principios constitucionales y por otro, ha faltado también, debemos reconocerlo, la suficiente fuerza de participación y de movilización ciudadana y territorial para alcanzarlos. Es decir, ha faltado pueblo.

De allí que el ideario que motivó la constitución Federal sigue vigente. Su vida fue corta pero muy intensa, como dicen los jóvenes.

Nos ha dejado muchas lecciones de errores y de aciertos, errores que no debemos volver a cometer.

Definitivamente, no se trata de ingenuamente regresar a las formas territoriales del pasado federal, pero sí es preciso repensar nuestra organización política y administrativa. Construir nuevos espacios de relacionamiento, solidaridad e intercambio internos, no solamente económicos, sino también culturales y simbólicos, más allá de los límites territoriales.

Es oportuno volver a pensar propuestas, entre ellas, las de un gran pensador colombiano como fue el sociólogo Orlando Fals Borda, cuya familia estuvo muy ligada a esta querida ciudad de Popayán, quien fue un artífice muy valioso en la Constituyente del 91, sobre el fortalecimiento de la autonomía de las regiones y las provincias. Fals Borda, por ejemplo, puso de presente que el ordenamiento del territorio debe ser integral, en armonía con el espacio geográfico, la población y el Gobierno, bajo principios de unidad, autonomía, solidaridad y asimetría, que permiten a los entes territoriales compartir características comunes y construir una historia mejor.

En definitiva, ya no es posible seguir tolerando este centralismo asfixiante como aquí se ha puesto de presente. Y, además, soberbio, que trata a las provincias y regiones como si fueran menores de edad.

Quiero concluir que el gran desafío de hoy, definitivamente, es buscar con terquedad y sin vacilación los consensos democráticos fundamentales que entre ellos nos permitan superar el estado de guerra, que lo vivimos con mucha intensidad en las provincias, en los departamentos, en las regiones.

De una violencia organizada que azota gran parte de la nación y la necesidad de combatir, con generosidad y grandeza, la injusticia e inequidad no solamente social, sino también territorial y regional. Reconocer la gran importancia que tiene fortalecer las comunidades ancestrales, reconciliarnos con la naturaleza, y por fin, definitivamente, construir un estado más democrático, social y ecológico. Ese es el gran desafío.

## Entender el pasado desde la historia del derecho

DAVID FERNÁNDO RAMÍREZ FAJARDO

Magistrado del Tribunal Administrativo del Cauca, corporación judicial que actualmente preside. Es docente y autor de varios textos especializados.



Cuando se me invitó a hacer unas palabras de lo contencioso administrativo, pensando un poco en lo que iba a realizarse aquí, me encontré con uno de los aspectos que hoy conllevan a observar, a veces, algunos conocimientos, y era, digamos, un meme, en el cual un alguien que estudiaba o que iba a estudiar medicina le decían: la medicina no es nada más que la biología aplicada, y esa persona lo observaba muy tranquilo, después, había otra frase en la cual le decían: la biología no es más que la química aplicada, y él se retorció, un poco después le decían, la química no es más que la física aplicada, y ya se empezaba como exaltar un poco más y después le decía, la química no es más que la física aplicada, y ya se empezaba a crispár los nervios y después le dicen, la física no es más que las matemáticas aplicadas y allí el señor se salía, como se dice, de la ropa porque no lograba, digamos, entender o lo colocaban en una situación de análisis de su profesión.

Eso también nos pasa en el campo del derecho. En el campo del derecho nosotros observamos las normas que nos aparecen y se nos entrega por parte del ordenamiento jurídico. Sabemos que hay unas fuentes formales del derecho que en términos generales y sin entrar en mayores disquisiciones, entendemos como la legislación, la ley en sentido estricto, en sentido amplio, en sentido amplísimo, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, la costumbre, y esos factores de cómo en esas fuentes formales en los emerge la norma que es de obligatorio cumplimiento también debemos entender cuáles son las razones para que esa norma haya surgido.



Es lo que los doctrinantes han llamado las fuentes materiales del derecho. Esas fuentes materiales del derecho son aquellas consideraciones y factores que intervienen en la emisión de la norma, en la que haya surgido. Entonces, recordando un poco la teoría de Cheming, que nos habla de aquellos factores que ayudan o que hacen que surja la norma, unos factores de índole real, que son situaciones de la naturaleza que en algún momento se llegan a presentar.

En esos momentos, en Popayán, hace unos pocos días, conmemoramos los cuarenta años del terremoto. Esa fue una situación de la naturaleza que permitió que se esbozara, que se estudiara y que emergiera un código de sismorresistencia, norma que después ha sido lógicamente complementada. Y también, hoy tenemos normas relacionadas con los factores ambientales, los factores de clima y demás, que en algún momento determinan que surjan las normas, los aspectos ambientales que también han hecho que surjan las normas en determinado momento.

Pero, también hay un dato histórico, que son lo que le ha sucedido a la sociedad, lo que les ha acontecido a esos pueblos y que determinan de alguna manera que surjan determinadas normas.

Igualmente, lo racional y lo ideal, que es lo que observa esa sociedad en determinado momento, sin que entremos a valorarlo en ese momento, porque en cada momento, en cada circunstancia va a haber un análisis diferente de esos aspectos racionales e ideales que, en determinado momento, nos van a orientar para que surja la norma.

Esos factores también son por esencia los factores políticos, los factores religiosos, los factores económicos, y por qué no, lo psicológicos que en algún momento determinado se presentan y también, el aspecto moral.

Cuando surgen algunos momentos en la sociedad, donde hay cambios de paradigmas en lo político, en lo económico, podemos observar cuáles son esos factores que van a determinar la norma. Seguramente el día de hoy se están observando con mayores veras esos aspectos políticos, económicos, que van a determinar el surgimiento de ciertas normas, y como cada incendio, también las circunstancias que desaparezcan determinadas normas.

Y a eso es lo que quería realizar mi intervención especial, para que ahondemos en esos espacios de entender por qué surgen las normas. Y ese contraste de la Constitución de 1863, de 160 años después, cuáles fueron esas circunstancias económicas, sociales, de la idea de poder que había en esa época, y de la idea de poder que hay hoy. ¿Ha variado? ¿Se trata de regresar quizá algunos aspectos de esa época? ¿Qué motivó que las personas que determinaron la Constitución de 1863

tuviesen esas ideas? Y para eso, es bienvenido el evento que aquí se está realizando porque nos ayuda a comprender ese aspecto de la historia del derecho como un espacio también de reflexión acerca de lo jurídico. La sociología jurídica, el derecho comparado, y en este caso la historia del derecho, nos ayudan a reflexionar, a entender el pasado, comprender el presente y seguir avanzando.





## “Es importante establecer estos logros de una autonomía relativa en el manejo de los recursos de la educación”

MARÍA CLAUDIA BARÓN ORTIZ

Juez Sexta Administrativa del Circuito de Popayán.  
Juez galardonada en 2017 con el Premio de la Rama Judicial José Ignacio Márquez (categoría plata).



En principio, la educación era financiada únicamente por las entidades territoriales con las limitaciones de recursos que ello acarrearba. Posteriormente, la ley 43 de 1975 dispuso la nacionalización de la educación y yo quiero decir que es la nación la que asume el costo de los servicios públicos de la educación.

Se considera como relevante destacar que en el año de 1968 se expidió el acto legislativo 1 del 11 de diciembre de ese año, que modificó el artículo 182 de la Constitución Política de 1886, y determinó que los departamentos tendrían independencia para la administración de sus asuntos, con la limitación que la Constitución y la ley les establecía y determinó que tendrían la tutela administrativa respecto de los municipios para coordinar y planificar el desarrollo seccional y local. Este acto legislativo dispuso que habría una parte los recursos de la nación que se transferirían a las entidades territoriales para la atención de los servicios que estaban dispuestos a atender a los departamentos, en especial la educación.

Y a partir de 1972, se dispuso que, de esa parte, los recursos se irían incrementando gradualmente para satisfacer la educación. Estos recursos se conocen como lo que es el situado fiscal, definido en la versión original por el artículo 356 de la Constitución política, entendido como los ingresos corrientes de la nación que se ceden a las entidades territoriales para la atención directa de la prestación de los servicios que les compete en este campo, pues, la educación.

Fue la Ley 60 en 1993, que estableció la distribución de esos recursos y de cómo se determinaría el manejo del situado fiscal por parte de los departamentos. En el ámbito de la jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo existió la controversia si ese porcentaje de los ingresos de la nación, que eran cedidos a las entidades territoriales, vía mandato del situado fiscal, una vez incorporados a los presupuestos locales cambiaba su naturaleza, es decir, esos recursos eran considerados como parte del presupuesto de los entes territoriales.

Para resolver esta controversia, al Consejo de Estado en la sentencia de unificación SJ011 del 2008 acudió a los principios de descentralización administrativa y autonomía y estableció que a partir de los conceptos de los artículos 356, 357, cuando la nación cede estos recursos de las entidades territoriales con motivo del situado fiscal, una vez ingresan a los presupuestos de las entidades territoriales, son propiedad exclusiva de ellos. Lo cual da sentido al postulado del artículo 2 del acto legislativo 04 de 2007 que indica que no puede haber descentralización de funciones sin la asignación de los recursos propios para llevar a cabo esa función.

Esto quiere decir que, si bien es cierto, esos recursos, originalmente, son de la nación, por virtud de esa cesión pasan a incorporarse al presupuesto de las entidades territoriales y ellos pueden administrar esos recursos, sin embargo, deben destinarlos y utilizarlos conforme los fines previstos en la Constitución en la ley.

Tenemos en cuenta también que si bien la Constitución de 1886 no tenía una norma expresa o relativa a la autonomía de las entidades territoriales, así como lo establece el artículo 287 de la Constitución política, vemos cómo fue la ley 46 del 71 que nos remite de manera indirecta a los conceptos de descentralización y autonomía territorial. En la sentencia renombrada del Consejo de Estado se estudió el tema de si el situado fiscal una vez pasaba de la nación a los entes territoriales era de su propiedad, se estudió ello en el marco del reconocimiento de la pensión, gracias a los docentes que a diario tenemos que ver en los juzgados y los tribunales administrativos. Se indicó que estos recursos del situado fiscal, al momento de ingresar a las entidades territoriales, hacen parte de sus presupuestos y pueden disponer de ellos.

Ahora, en lo que toca el sistema general de participaciones, que fue lo que reemplazó el situado fiscal, existe un consenso por la sección Segunda del Consejo de Estado, donde la novedad más relevante, establecía los artículos 356, 257 desarrollado por la en la ley del sistema general de participaciones, es que ya no las entidades territoriales ya no son cesionarios sino que son destinatarios directos de esos recursos que la nación gira a las entidades territoriales, que están constituidos por esos ingresos que establece el artículo 356 y 357

de la Constitución política. Así, actualmente la Constitución política asigna directamente a todas las entidades territoriales los recursos denominados bajo el Sistema General de Participaciones, lo que se indica es que ya son titulares directos. Evidentemente, si bien estos recursos son exógenos, porque provienen de la nación, no deben ser considerados como unos recursos nacionales.

Esta discusión que se ha tratado por parte del Consejo de Estado sobre la titularidad de los recursos del situado fiscal, ahora Sistema General de Participaciones, toca también en lo que tiene que ver con los fondos educativos regionales. Estos fondos educativos regionales, antes de la ley 60 de 1993, pertenecían o hacían parte de la estructura nacional. Posteriormente con la ley 60 del 93 ingresaron a ser parte de la estructura de las entidades territoriales. Pero los recursos que manejan estos fondos territoriales no solamente son los recursos que provienen del situado fiscal, sino que la misma ley dispuso que estos fondos territoriales podrían ser cofinanciados por recursos propios de las entidades territoriales.

En todo caso, ya sean los recursos del situado fiscal o los recursos del régimen general de participaciones, por expresa disposición de la ley ingresan directamente a hacer parte de los recursos de las entidades territoriales y podrán ser administrados y distribuidos con las finalidades de la Constitución y la ley.

La relevancia de esta distinción, frente a si estos recursos son de origen nacional o son de origen territorial, tiene que ver porque se creía que este ítem era relevante para determinar la calidad de un docente: si era nacional, territorial o nacionalizado, para efecto de determinar si este docente tenía determinadas o no prestaciones sociales y en especial, a lo que es la pensión gracia. Entonces, para zanjar esa discusión, el Consejo de Estado y los juzgados han tenido como parámetro la posición del Consejo de Estado en la sentencia que nombró, que si un docente es nombrado con la intervención de estos fondos educativos regionales, lo que tiene que determinar el juez para establecer si el docente o no tiene derecho a determinada prestación, es la plaza a la que se quiere proveer, y no a si los recursos frente a los cuales se financian, porque se insiste: el fondo educativo regional, así establezca o intervenga a través del representante del Ministerio de la Educación Nacional o sean con los recursos que ha transferido la nación, ello no determina la calidad del docente. Lo que determina es qué plaza se quiso ubicar, o se quiso nombrar al docente y ellos se logra a través de los actos administrativos.

Es importante establecer estos logros de una autonomía relativa en el manejo de los recursos de la educación, y en lo que toca la jurisdicción, pues debemos establecerlos, puesto que como ya lo dije, ello es relevante en materia del régimen salarial y prestacional y por cuenta de la de la pensión de gracia, debe acreditarse para efecto la pensión gracia, no solamente los veinte años de servicio, sino que sea un docente de carácter territorial o nacionalizado.

CAPÍTULO TERCERO

HERNANDO PARRA NIETO  
PADRE DIEGO ALONSO MARULANDA DÍAZ  
ALFONSO REYES ALVARADO  
OMAR MEJÍA PATIÑO  
ARMANDO NORIEGA RUIZ  
LAURA GARCÍA MATAMOROS  
ALEXANDER CRUZ MARTÍNEZ  
ÉDGAR CAMACHO GODOY  
MARCOS CRIADO DE DIEGO  
LUISA FERNANDA GARCÍA  
JUAN DAVID DUQUE BOTERO  
MIGUEL MALAGÓN PINZÓN  
GONZALO RAMÍREZ CLEVES  
HUGO ARENAS MENDOZA  
ÁNGEL HERNÁNDEZ ESQUIVEL  
JOHN JAIRO PEÑA OCAMPO  
JUAN CAMILO RODRÍGUEZ  
VANESSA SUELT COCK  
ÁNGELA BEJARANO DAZA

# VOCES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACADÉMICOS

Los mandatos constitucionales de descentralización y autonomía no se reflejan en la realidad de la gestión pública territorial. En ese sentido, la herencia del 63 se dilapidó. Las ecuaciones planteadas por los constituyentes del 1886 y 1991 en materia territorial no han resuelto el problema.

Las intervenciones de los académicos que se reúnen en este capítulo buscan las raíces de esta situación y hacen una reflexión por momentos bastante crítica de la indefinición que se ha dado en esta materia.

¿Cuáles son entonces los rumbos por los que debemos orientarnos para plantearle al país un cambio necesario al ordenamiento territorial? Estos son sus criterios orientadores.

## Conmemoración de un texto paradigmático

HERNANDO PARRA NIETO

Es Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derecho de Boston University Law School; diplomado en Negociación de Harvard Negotiation Institute y en Arbitraje Internacional de la Cámara de Comercio Internacional de París. Fue miembro del Tribunal Disciplinario de la Bolsa de Valores de Colombia y del Autorregulador del Mercado de Valores (AMV); Árbitro del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá y Medellín; ha sido Conjuez de la Corte Constitucional. Actualmente es Rector de la Universidad Externado de Colombia.



¿Qué hubiese ocurrido en Colombia si no se hubiera derogado la Constitución de Rionegro 1863? Predecir el futuro y barruntar el porvenir son habilidades que no considero connaturales al ser humano, a pesar de que se ha deseado ello por muchos años durante el decurso de la historia. No obstante, nada impide la sapiencia e imaginación de cada cual. Ese deseo de otear el futuro permite realizar conjeturas, inferencias y predicciones de todo lo que pudo haber sido y no fue.

Hoy, esta casa liberal conmemora los 160 años de existencia de un texto constitucional paradigmático para la historia jurídica y política de nuestra patria. Un texto que condesaba las ideas, los valores y el espíritu que fundamentaron los cimientos de nuestra casa de estudios.

Vaticinar la suerte de nuestra nación de haber proseguido esta carta política conlleva, sin lugar a duda, a imaginar un resultado diametralmente diferente al actual. Esta norma jurídica que hoy recordamos, suprema, promulgada el 8 de mayo de 1963 en la población antioqueña de Rionegro, constaba de tan solo 93 artículos redactados por 61 delegatarios, los cuales esbozaban los Estados Unidos de Colombia, una república de tinte federal que otorgaba una amplia autonomía a los nueve estados soberanos que la conformaban.

Esta Constitución era la materialización sin precedentes del ideal laido y liberal en el sentido más prístino de la expresión, lo cual se puede percibir de la sola lectura de sus disposiciones.

Para citar algunos ejemplos, en su artículo sexto esta Constitución disponía: “La propiedad raíz no podrá adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario y de transmisible a los herederos conforme al derecho común”. Así pues, lo que se establecía era que las comunidades, corporaciones a asociaciones y entidades religiosas eran incapaces de adquirir bienes raíces.

Tan vanguardista y progresista era nuestra Constitución de Rionegro que en su Artículo 12 abolía plenamente la esclavitud, aún en los tiempos en los cuales, en otras latitudes, como los Estados Unidos de América, se tuvo que esperar dos años más, hasta 1865, para aprobar la décima tercera enmienda a esa Constitución en la que se abolida oficialmente la esclavitud.

Por otro lado, el Gobierno que establecía esta carta era de talante republicano federal, electivo, alternativo y responsable. Paralelamente, los ciudadanos tienen un catálogo inmenso de libertades individuales, a saber: la libertad absoluta de imprenta y de circulación de impresos, tanto para nacionales como para extranjeros; la libertad de expresar sus pensamientos de palabra por escrito, sin limitación alguna; la libertad de viajar en el territorio de los Estados Unidos de Colombia y de salir de él sin necesidad de pasaporte ni permiso de ninguna autoridad en tiempos de paz; la libertad de ejercer toda industria y trabajar sin usurpar la industria de otro. También, la libertad de asociarse sin armas, la de ejercer la profesión libre pública o privada, de cualquier religión u oficio y la libertad de poseer armas y municiones dentro del contexto regulatorio y de hacer un comercio libre de ellas, pero solamente en tiempos de paz.

Al analizar todo este panorama político y normativo, de no haberse sustituido esta Constitución, probablemente hubiéramos sido una nación con más apertura a la educación y al conocimiento, con una menor o nula injerencia del clero en las funciones pública, como por ejemplo en la documental o la registral. Probablemente tendríamos un desarrollo político social y económico más poderoso de las regiones tanto internas como externas de nuestro país.

Sin embargo, todas estas son utopías, ilusiones, espejismos y quimeras, como lo expresó el presidente Rafael Núñez el 10 de septiembre de 1885 en el balconazo: “La Constitución de Rionegro ha dejado de existir; sus páginas manchadas han sido quemadas entre las llamas de la humanidad”.



No obstante, ahí están las cenizas donde se fue creando un faro de luz y un faro de esperanza para la democracia de nuestra patria. Ese faro es nuestro Externado de Colombia.

El recordatorio que hacemos de la Constitución de Rionegro quiere evocar el mensaje permanente de nuestro eterno maestro, el doctor Fernando Hinestroza, cuando se dirigía en cierta oportunidad a los alumnos primerizos, como él los llamaba: “Su Universidad, nuestro Externado, nació como una afirmación valerosa, altiva, de libertad, tolerancia, respeto mutuo, teniendo como valor supremo la ética radical. En este credo democrático se formaron nuestros mayores, nos formamos nosotros y usted se formará. Ética en la convicción y no el temor y menos en el oportunismo. Así se nos identifica y por eso se nos respeta. En el panorama nacional tenemos una identidad de prestigio por los cuales respondemos; un modo de ser, un talante externadista. Somos activos, independientes, confiamos en nuestras propias fuerzas. Nada nos ha sido regalado. En este hogar, esta es su casa. Sienta en ella el peso y la fuerza del espíritu de los abuelos radicales”.

Evocamos hoy, entonces, el espíritu radical de nuestra casa que han defendido todos nuestros antecesores en el ejercicio de la docencia. Evocamos también al profesor Carlos Restrepo Piedrahita, de quien jocosamente quiero manifestar que ejerció oposición al Gobierno de Núñez hasta el último día en su existencia.

## “Departamentos y municipios juegan un papel clave en la cohesión nacional”

PADRE DIEGO ALONSO MARULANDA DÍAZ



Filósofo, Teólogo y Doctor en Teología de la Universidad Pontificia Bolivariana. Con una maestría en Teología en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma. Antes de ser nombrado Rector de la Universidad Pontificia Bolivariana, se desempeñaba como Vicerrector Pastoral de la misma institución. Fue Rector del Seminario Misionero San José; director del Departamento de Liturgia de la Curia Arquidiocesana; Decano de la Escuela de Teología, Filosofía y Humanidades de la UPB; y docente investigador.



Este acto académico, que tiene como marco de fondo la conmemoración de los 160 años de la promulgación de la Constitución de Rionegro, propicia una reflexión sobre un tema que ha sido común a toda nuestra historia republicana: la organización del territorio y de sus comunidades locales.

Esta carta constitucional no solo es un reflejo del momento político de Colombia a mediados del Siglo XIX, sino que puede decirse es un referente para comprender la división administrativa del país y la forma en que la tensión centro-periferia ha sido resuelta según el momento histórico.

Dentro de esas tensiones está, por supuesto, la descentralización del poder, el federalismo, las autonomías regionales y el papel del Estado central en la gestión del poder público.

En esa Constitución de 1863 se consagra una especie de Confederación. La Carta Constituyente de 1886 que estableció un régimen centralizado con descentralización administrativa, esto en un estado unitario, y la Constitución de 1991 que trató de resolver esa tensión al disponer que Colombia sería un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales.

En este contexto, la distinción de los conceptos de centralización administrativa, autonomía de los departamentos y municipios,

centralización y federalismo adquiere una importancia fundamental en orden precisamente a la gestión eficiente de los recursos y decisiones y su concentración o no el nivel central en pro del desarrollo sostenible y el bienestar de toda la población.

Es este ejercicio de reconocimiento, al que apelamos para comprender que los departamentos y los municipios tienen sus particularidades y diferencias, que juegan un papel crucial en la cohesión nacional y en el logro de esos objetivos que su trabajo coordinado con el poder central; es premisa fundamental para una gestión eficiente y sostenible de los recursos del Estado. Esto solo justifica este diálogo, este debate, que debemos darlo con altura, que debe ser permanente y de realización a partir de este foro.

Como partícipes en la conmemoración que se llevará a cabo en Rio-negro, reafirmamos nuestro compromiso académico de estar presentes en los distintos espacios de diálogo y contribuir al fortalecimiento de la cohesión nacional.

La Constitución de 1863 nos invita a considerar a las regiones y departamentos como fundamentos claves del progreso de nuestra nación. Confiamos en que este evento nos permitirá reafirmar la importancia de la unidad nacional y avanzar en estos asuntos que hoy competen a todos los colombianos.

Deseo expresar mi agradecimiento a la Federación Nacional de Departamentos, a la Universidad Autónoma Latinoamericana y la gobernación de Antioquia, aquí representada con nuestro querido gobernador, por auspiciar este evento de gran relevancia para el país.

La Universidad Pontificia Bolivariana ha sido, es y seguirá siendo esa ágora donde los temas de ciudad y los temas de país son tratados con altura académica.

## “La inequidad proviene también de la mirada miope hacia las regiones”

ALFONSO REYES ALVARADO



Físico e Ingeniero de Sistemas y Computación de la Universidad de los Andes. Con Maestría en Ciencia Computacional de la Universidad de Maryland (Estados Unidos) y es PhD en Cibernética de la Gestión de la Universidad de Humber-side, Hull (Reino Unido). Ha trabajado como profesor en los departamentos de Ingeniería de Sistemas y Computación, Física y Matemáticas en la Universidad de los Andes, así como en las universidades Piloto de Colombia y La Gran Colombia. Actual Rector de la Universidad de Ibagué, cargo que años atrás ya había desempeñado.



En 1783, hace 240 años, el sabio Mutis visitó nuestras tierras, y maravillado por la exuberancia de nuestro territorio, decidió estudiar y clasificar esa riqueza natural. Si volviese a nacer, entre nosotros valdría la pena preguntarse qué haría en este momento. Probablemente, volvería a asombrarse con nuestra biodiversidad, pero, seguramente no se dedicaría a elaborar detalladas taxonomías, ni dedicaría mayor tiempo a crear una escuela de pintores que mostraran al mundo esa riqueza. En cambio, haría uso de las tecnologías modernas de la realidad aumentada para registrar con los teléfonos inteligentes las características de nuevas especies. Pero también, es probable que se interesase por indagar sobre el uso de nuestra biodiversidad para mejorar la calidad de vida de los habitantes del planeta. De hecho, ya en su época lo exploró con la quina.

Hoy, esa misma pregunta seguramente lo llevaría a proponer un desarrollo social y económico basado en la biodiversidad, es decir, en la bioeconomía. Hacer un inventario de experiencias exitosas y usos potenciales de esta riqueza que nos rodea sería la base de una tercera expedición botánica.

De manera similar, valdría la pena preguntarse qué pensarían y qué propondrían en términos del ordenamiento institucional colombiano quienes fueron protagonistas de la Constitución de Rionegro de 1863,

si fuesen testigos directos de nuestro acontecer nacional. Tal vez, una de las propuestas novedosas para esa época fue concebir la nación como una Federación de Estados autónomos, a imagen y semejanza de los Estados Unidos de Norteamérica.

Noten que esta estructura federada está en consonancia con el reconocimiento de la diversidad biológica de nuestros territorios. Lo biológico incluye a todos los seres vivos, a los hombres y mujeres, con sus costumbres y modos de vivir que conforman realidades muy distintas, que no pueden ser reducidas en una visión centralista que trate de homogeneizarlas.

Gran parte de nuestra inequidad social proviene de esta miope apreciación de la diversidad territorial que nos caracteriza. ¿No valdría la pena imaginar entonces y diseñar nuevamente una organización político-administrativa que reconozca nuestra biodiversidad, en el sentido más amplio de su expresión, para que el desarrollo de la nación provenga del desarrollo armónico, pero autónomo de nuestros territorios?

No se trata de mirar el pasado, no con nostalgia, sino como una oportunidad de visualizar el futuro y desde allí iluminar el presente para disolver las tinieblas de la incertidumbre.

## “Hay que promover el debate sobre el desarrollo regional”

OMAR MEJÍA PATIÑO

Abogado, Especialista en Derecho Público, Administrativo y Penal Económico, también, y Doctor en Derecho Penal. Docente universitario. Fue Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué. Es miembro principal de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de Universidades. Desde el 2016 ejerce como Rector de la Universidad del Tolima.



Celebro esta ocasión tan importante para hablar de autonomía territorial, a propósito de la conmemoración de los 160 años de la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, conocida como Constitución de Rionegro, un hito importante para la historia de nuestra nación.

Las universidades más importantes del país hemos construido espacios para aportar de manera significativa a la conservación de la memoria histórica del país, a través de la academia y del intercambio de saberes que logramos entre las instituciones de educación superior.

Seguimos construyendo un futuro sin perder de vista los acontecimientos que nos tienen hoy en el lugar en el que estamos como sociedad.

Hablamos sobre autonomía territorial, inspirados en la Constitución de 1863 que hace 160 años se promulgó y que fue fruto de la gran Convención de Rionegro, instalada entonces por el presidente Tomás Cipriano de Mosquera.

Pasaron alrededor de tres meses de deliberaciones entre grandes ilustres del país quienes, a pesar de sus diferencias, suscribieron el documento que dio a luz para una nación, que tuviera un espíritu liberal, laico y federal. Es por eso que este espacio asume unos diálogos reflexivos sobre la duda que, como instituciones, debemos

dar a las regiones en el marco de la descentralización y el desarrollo económico.

Necesitamos promover, aún más, una conciencia en nuestras juventudes sobre los retos que impone la sociedad actual, con tecnología, con transformaciones económicas, culturales, ambientales y en general, con aspectos que sin lugar a duda configuran procesos democráticos para una convivencia estable y una institucionalidad autónoma.

Reconocemos la obligación que tenemos de incentivar a estudiantes, docentes, comunidad en general, a debatir respetuosamente sobre la importancia de las regiones dentro del desarrollo económico del país, teniendo en cuenta que Colombia presenta importantes brechas entre sus territorios, lo cual se transforma en un obstáculo para el desempeño general de la nación.

Así pues, temas como el significado de la Constitución de Rionegro, el legado libertario de la misma y su mirada actual desde lo regional; los conceptos aludidos de descentralización de autonomía y federalismo; los modelos territoriales en la perspectiva comparada y la eficacia de los Derechos, el desarrollo económico las finanzas territoriales y la gobernanza multinivel, las deudas pendientes en materia de descentralización y autonomía territorial en la constitución de 1991, al igual que los retos actuales para la convivencia, la institucionalidad democrática y los equilibrios centro-periferia permitirán, desde luego, abrir un panorama más completo frente a lo que debemos analizar como ciudadanos, para así contribuir desde nuestras posiciones, desde la Academia y desde la Federación Nacional de Departamentos, a un territorio más próspero y autosostenible.

## Rionegro y la tradición libertaria

ARMANDO NORIEGA RUIZ



Abogado de la Universidad de Cartagena, Doctor honoris causa de la Federación Iberoamericana de Abogados, Especialista en Derecho Penal y Criminología, en Derecho Procesal y en Docencia Universitaria y Magister Derecho Administrativo. Fue miembro de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana Facultades de Derecho, Conjuez del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena. Docente universitario, y actualmente es el Rector de la Universidad Libre - Sede Cartagena.



Desde la Convención de Rionegro de 1863 pervive hasta hoy un inegable sabor federalista. Lo hace en todos aquellos postulados de lo que significa la territorialidad en las regiones. Su legado está presente desde que, bajo el mandato de Tomás Cipriano de Mosquera, se mutó aquella denominación de Confederación Granadina por la de Estados Unidos de Colombia.

Se trató de la entrega de esa confiabilidad propia de los sistemas abiertos de autodeterminación normativa a la autonomía territorial o regional de los Pueblos. Una coyuntura de 160 años atrás, que a la fecha se conjuga, con acentuada incidencia y trayectoria, a los tiempos contemporáneos e históricos de orgullo de nuestra apasionante y respetada Universidad Libre.

No podemos hablar de la Convención de Rionegro, ni mucho menos de la Constitución de 1863, promulgada el 8 de mayo por liberales, sin dejar de hablar ni celebrar con ello el profundo arraigo y tradición libertaria de esta universidad.

Son dos líneas de evolución histórica que se llevan 60 años de diferencia, pero, que bajo unas mismas cuerdas paralelas en la historia, se entronizan para marcar hitos filosóficos de libertad, en distintos ámbitos y diferentes contextos espacio/temporales.

Es el legado de autodeterminación, de libre convicción crítica de la humanidad, de los asociados y de todas aquellas formas civilizadas de



esa verdadera capacidad de deliberación política y autosostenibilidad territorial.

No es necesario desplegar mayor esfuerzo con una retrospectiva de impacto de toda esta vigencia y trascendencia de la Constitución del 63 para entender que existe una elevada composición de lo que es la prospectiva de la autonomía territorial en las regiones, a partir de 2023. Basta una simple mirada de la redacción normativa y supralegal para encontrar, con gusto, esas características geopolíticas y económicas de la consolidación de esos nueve estados soberanos de aquella época.

Eran estados que propugnaban por su autonomía, por la unidad y la soberanía de la Unión misma. Lo hacían con un sublime reconocimiento de la integridad nacional y del respeto básico, esencial y fundamental de los postulados de identidad y soberanía para el territorio. Todo esto nos permite entender que existe una gran cantidad de principios y valores unilibristas que devienen de todo ese sentir constituyente del pueblo, en preservar el respeto por la autonomía individual, territorial, reguladora y moduladora de los estados y de los asociados. Sin embargo, a pesar de todo ello, pervive la unidad que es la que hace menos vulnerable la integridad nacional.

No es solo recordar, no es solo evocar aquel arsenal de contundentes principios aún vigentes, que hoy anhelamos desde el pasado, desde la territorialidad, con todo ese potencial de trascendencia para traerlos al presente.

Debemos saber qué es lo que queremos en la funcionalidad de la descentralización territorial y su autonomía para la consecución, producción y crecimiento de los propios haberes de la región. Y dos, estructurar en lo posible un documento que condense, a tono con las necesidades de hoy, ese reclamante efecto restaurador de ese poder vinculante de traer una positividad real a nuestros territorios.

No se trata de generar polarización de centralismo y federalismo. Eso no comulga en absoluto con nuestra filosofía unilibrista, que es de cero sectarismos. Es hacer de este escenario un inconmensurable eje académico, un verdadero extracto de columnas y espacios, ese señorío constructivo de lo que significa la institucionalidad soberana de los territorios. Porque si hay un renglón, señores, una línea que cuente con mayor legitimación de huella institucional y del actual impacto de la gobernabilidad en los territorios y que se encuentra, sin lugar a duda, endémico desde la Constitución del 91, es la autonomía territorial.

Estamos convocados a buscar ideas que nos permitan, bien sea central con federalismo o federalizar con centralismo, ese despegue veraz de la autonomía y de la soberanía en el asiento territorial de todas nuestras regiones.

Ciento sesenta años de la celebración de la Constitución de 1963 no bastan o no son suficientes para volvernos a inquirir o volvernos a preguntar sobre la mora que tenemos por retomar o refundar la organización territorial de un país, su consecuencia garantista, que funcione como un verdadero polo serio de desarrollo, que consulte la identidad y la idiosincrasia cultural, pero sobre todo la necesidad propia de las regiones con todas las propiedades, fortalezas y vicisitudes particulares de su dominante radio de acción. Sin perder de vista, en absoluto, toda esa identidad propia de su distintiva condición.



## “Se trata de evaluar las deudas pendientes”

LAURA GARCÍA MATAMOROS

Abogada de la Universidad del Rosario. Con estudios de postgrado en Derecho Internacional Privado de la Universidad París II, y Doctora en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Actual Decana de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.



La Constitución de Rionegro de 1863 ha dado lugar a una serie de eventos que se han venido organizando este año a lo largo y ancho de todo el país, recordando la vigencia del federalismo, y que hoy, la Universidad del Rosario, como centro de pensamiento, acoge, para conmemorar la actualidad de la Constitución más liberal que ha conocido la historia de nuestro país. Hace 160 años nos habíamos convertido en una república federal con 9 estados soberanos, que fueron el preludio de la organización territorial que hoy divide a nuestro territorio. La Universidad del Rosario, cuna de la república, no podía estar por fuera de esta serie de conmemoraciones, que en asocio con la Federación Nacional de Departamentos y el Colegio de Abogados Rosaristas, les da la bienvenida, el día de hoy, para reflexionar sobre nuestro modelo de Estado, rememorar la relevancia de la Convención de Rionegro y entender la trascendencia del modelo federal que trajo la Constitución de los Estados Unidos de Colombia aunado a la reflexión en torno del modelo descentralizado que trajo la Constitución de 1991.

El asunto del federalismo ha sido uno de los grandes mitos como elemento de diferenciación doctrinaria entre el partido liberal y el partido conservador y durante las transformaciones que trajo la Constitución de Rionegro, se adoptó un federalismo a ultranza, hasta el punto que se ha insistido que doctrinariamente el liberalismo colombiano fue federalista, y con base en la Constitución de 1886 el conservatismo es centralista.

Los Estados Unidos de Colombia, nos recuerda la gran autonomía de los 9 Estados en la cual pocas funciones correspondían al Gobierno Central y que cada Estado tenía rentas, potestad legislativa y Gobierno propio debiendo ser, eso sí, “popular, electivo, representativo, alternativo y responsable”. Se proclamaron una serie de valores, de derechos fundamentales, el laicismo, un sistema republicano y democrático, una justicia constitucional que impuso la prioridad del derecho constitucional de la unión. Se organizó un sistema de paz pública obligatoria, aceptando milicias particulares a la imagen de la constitución alemana de 1871, se adoptó, igualmente, el principio de estricta neutralidad obligando al presidente que en caso de rebelión al interior de alguno de los estados la no intervención, para proteger la intangibilidad de los gobiernos y evitar la centralización de los asuntos de los estados.

Colombia Federal, Colombia Unida, es el fundamento de una serie de reflexiones que han surgido desde el territorio, para debatir sobre la relevancia de la descentralización y la necesidad de una mayor autonomía territorial como modelo de desarrollo que mejor se adapte a la realidad colombiana. Se trata de evaluar las deudas pendientes que aún perduran en la Constitución de 1991 y que el día de hoy, analizaremos desde los diversas posiciones y diversos sectores que estarán representados en los 4 paneles que hoy nos convocan.

Nuestros ilustres panelistas provenientes de diversos sectores y orientaciones, serán los emisarios de las fortalezas, o las falencias, así como, las deudas pendientes de la Constitución de 1991 y cómo, el modelo centralista de la Constitución de 1991, debe ser reinterpretado desde la visión futurista y global de la Colombia del siglo XXI.

## “No podemos olvidar las lecciones de Rionegro”

ALEXANDER CRUZ MARTÍNEZ

Abogado de la Universidad de Ibagué, docente universitario, especialista en Ciencias Políticas y en Servicios Públicos Domiciliarios, magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, también en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario y doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido Magistrado auxiliar en el Consejo Superior de la Judicatura, Asesor del Ministerio de Justicia y Derecho y del Concejo Distrital de Bogotá. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué.



Bruce Ackerman, profesor de la Universidad de Yale, dice que básicamente cuando se dan las rupturas se produce lo que él llama “momentos constitucionales”. Cambian los regímenes, ya sea a través de la revolución o a través de una simple reforma.

Cuando uno revisa la línea de tiempo, encuentra que la Constitución de 1863 parte básicamente del año de 1853, después de que se dan las reformas de mitad de siglo, entonces empiezan a gestarse en esa Constitución, la de 1853.

La consolidación del modelo federal fue inspiración, obviamente, de otros modelos que se estaban gestando en la región. Particularmente, Estados Unidos ya había adoptado ese modelo desde 1876 y Argentina tuvo tres momentos muy especiales también, luego de la independencia en el 31. Allí fue un estado centralista y luego, casualmente en 1853, adopta como modelo el federativo o federalista.

Entonces, las rupturas caracterizan un momento constitucional de corte federalista, de autonomías y de libertades. Luego, decantando los hechos históricos, llegamos al otro momento constitucional: el de 1886, caracterizado por el unitarismo, por el centralismo y por el conservadurismo.

Ahí empiezan 105 años de oscurantismo. Si bien es cierto hay algunas reformas, algunas concesiones, lo que uno encuentra en ese periodo es que no hay progreso realmente en materia constitucional. Aquí uno puede plantear una hipótesis y es que esos 105 años nos cegaron de tal manera, que cuando el constituyente de 1991 empieza en la Comisión Segunda territorial, los debates sobre cuál debe ser el nuevo modelo, concurren todas las ideas: desde un modelo totalmente conservador, como el que ya viene, hasta un modelo Federal, pasando por modelos de formas autonómicas. Formas como las que traen la Constitución española y el modelo italiano de 1947, el modelo Federal Alemán.

Se opta finalmente por un modelo ecléctico mixto, no puro. Como no traemos una tradición de descentralización, se plasma allí cualquier cosa como modelo. Empezamos a sufrir un poco a partir de ese momento constitucional. El modelo de descentralización del 91 se ha venido pervirtiendo por obra del legislador y sus múltiples reformas.

El legislador ha mostrado desinterés frente a las leyes, ordenamiento territorial en unas cosas y mucho interés en otras, como aquellas afines a la descentralización que permiten el ejercicio del caudillismo.

El presidente de la República es el alcalde supremo, tiene unas facultades en materia de orden público muy interesantes, donde casi que puede intervenir en todo el país. Se desconoce ese nivel bisagra, ese nivel departamental, bajo el principio de que la concurrencia se haría con la acción municipal. Los proyectos hay que ir a gestionarlos a Planeación, que es el otro gran alcalde de todo el país y entonces, eso crea un desarreglo institucional.

El modelo territorial es un modelo fuertemente vertical y vertebrado. Algunas regiones, provincias, municipios, departamentos son esencia entidades territoriales con autonomía política-administrativa. Otros son una mixtura, zonas, asociaciones de entes territoriales y para un ciudadano del común no es claro, realmente, dónde está la división de competencias.

Si bien es cierto, el artículo 78 de la Constitución de 1863 menciona esta posibilidad que haya de leyes especiales para territorios donde se pueda colonizar, el legislador no quiso hacer la tarea. Finalmente, el presidente, a través de un decreto ley en el 2014 logró más o menos dar unas indicaciones, pero el Estado no se siente en comunidades consideradas menores de edad. Hay una idea equivocada según la cual el centro no se equivoca en la toma de decisiones.



Cala su discurso de que hay corrupción en la periferia y lo rural está subordinado a lo urbano.

La Corte Constitucional toma decisiones en materia de autonomía territorial, para proyectos de minería y proyectos turísticos. Allí mata esa autonomía.

Hay un apego a ese statu quo, estamos en una zona de confort y no sé exactamente si podemos pensar hoy en día en el modelo federado, un modelo más puro. Lo otro sería irnos al centralismo, pero eso es inviable. Si vamos por la senda del modelo federado el problema es que se corrompa esa idea, tal vez pura, y se olviden esas lecciones que nos dejó la Constitución de Rionegro.

## “Las nuevas generaciones deben conocer el proceso del 63”

ÉDGAR CAMACHO GODOY

Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca. Abogado de la Universidad del Cauca, Especialista en Derecho Público y en Derecho Procesal Civil. Es Decano y docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Autor de varios textos especializados.



Cuando recibí la invitación de los doctores Hernán Andrade y William Zambrano Cetina, exmagistrados del Consejo de Estado, para realizar un evento académico conmemorativo de los 160 años de la Constitución de Rionegro, me pregunté sobre el porqué de la celebración y sus singularidades.

Pronto comprendí que sería vital para las nuevas generaciones, que no han estado como tan cerca del tema, saber que el proceso de 1963, en la historia del Derecho, ha sido uno de los hitos más importantes desde el punto de vista constitucional, por lo que significó, por lo que se plasmó políticamente hablando en la Constitución de Rionegro frente a las ideas liberales en Colombia.

Fue tal vez, diría yo, el primero y único ensayo de ver una Colombia pensada distinta desde las regiones, desde la conformación de los estados soberanos y que hizo mucho énfasis en las libertades individuales. En ese periodo, para nosotros en el tema por ejemplo de la educación, trató el Gobierno de sentar las bases de lo que sería un sistema de educación a nivel nacional, especialmente a nivel de lo que serían los colegios y el fortalecimiento de lo que se llamó, desde esa época, “las normales”, como escenario donde se iban a formar los futuros docentes y se pensó en la posibilidad de entender la educación como una herramienta de desarrollo frente a un país que mayoritariamente eran analfabeta en ese momento.

Esas ideas, que después fueron cambiadas por el proceso de la Regeneración de 1886, creo que vuelven a tener algo de sueño en la Cons-



titución de 1991, cuando encontramos una parte dogmática bastante fuerte, donde se trató de plasmar y fortalecer las libertades individuales y las acciones constitucionales para buscar la protección de los derechos de la población.

Pero, pensaría uno en el trasfondo, que tal vez la federación también está pensando en la deuda histórica que hay frente a las regiones. Creo que ha sido una constante en el país la diferencia entre un centralismo instaurado desde 1886 y las necesidades de las regiones, donde muchas veces las decisiones se adoptan, con todo el respeto, desconociendo lo que efectivamente pasa o lo que necesita cada una de las regiones.

Ahí hay una deuda histórica, también desde la constitución del 91, desde el desarrollo de entidades territoriales que nos tocan al Cauca. Cuando hablábamos con el doctor William Bueno, sobre qué particularidades, y creo que hoy el señor gobernador lo decía antes de bajar a instalar el evento, pues él decía, es que el resumen cuando yo presento el Cauca, es decirle al señor presidente: es que el Cauca es todo un país completo, todas las problemáticas y todas las diversidades están aquí, y una de las más grandes es la diversidad cultural, la diversidad técnica y las dificultades frente al territorio y la tenencia de la Tierra.

Y ahí hay un tema que nos toca mucho de la Constitución del 91, de las deudas, y es que pasa con la reglamentación de los territorios. Tomamos en este caso las comunidades indígenas, conflicto que genera dificultad dentro de la misma sociedad caucana, conflicto al cual nosotros no podemos dar espalda.

Y parte del evento era tener esos contrastes. Así como hay representación de las comunidades indígenas, por ejemplo, también se buscó que la doctora Yolanda nos acompañara para hablar de la parte de los gremios, porque también en el sector de los gremios se enfrenta y se confronta frente a este tipo de situaciones, y frente a estos conflictos, para que en el evento pudiéramos tener un balance de los distintos intereses que pueden estar de por medio, pero buscando que tuviéramos una reflexión muy particular y era: frente a la Constitución de 1863, frente a la deuda histórica que se tiene entre la región y el centralismo, y frente a las particularidades del Cauca que se vieran reflejadas en este evento académico.

Así que, no podría también dejar de lado, lastimosamente, que a la conferencia no pudo venir el doctor Gregorio Eljach. Debo hacer énfasis sobre lo que significó esa Constitución para el Cauca. Tal vez,

uno de los personajes más icónicos y representativos del Cauca fue el general Tomás Cipriano de Mosquera, quien fue protagonista de todo ese proceso histórico, de las ideas liberales en Colombia, y que tal vez, en sus ideas o en ese periodo histórico, se vieron de pronto las ideas desde el punto de vista de libertades de mayor avance en la historia constitucional y colombiana.

Aunque sé que eso tendrá también muchas críticas, creo que esas ideas se plasmaron ahí y como regalo para las nuevas generaciones les diría: lean un autor muy querido que tiene una historia interesante de las ideas liberales y es Gerardo Molina, *Las ideas liberales en Colombia*, se los recomiendo.



## Territorio y agro, problemas que aún no encuentran solución

MARCOS CRIADO DE DIEGO

Abogado egresado de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor (PhD) en Derecho Constitucional por la Università degli Studi di Bologna. Es Secretario Académico del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante. Ha realizado estancias de investigación postdoctorales en las Universidades de Bolonia, París II y Central de Venezuela. Ha sido Investigador Prometeo en la Corte Constitucional de Ecuador; Consultor de Naciones Unidas, del Banco Mundial, del Ministerio de Justicia y el Derecho y de la Defensoría del Pueblo en Colombia. Actualmente es Jurista Experto Internacional de Salas de la Jurisdicción Especial para la Paz de Colombia y docente universitario.



La Constitución de 1863 supone una Constitución que parte dentro de un periodo de enorme pugnacidad y enfrentamiento dentro de la sociedad colombiana, donde existen visiones opuestas sobre el Estado que se debía construir a través de la Carta que se aprobaba en ese momento.

Esta pugnacidad existe por varias razones. Existe porque hay una sociedad dividida, porque hay que construir una identidad nacional ausente en ese momento. Las distintas posiciones ven que el triunfo de una de ellas puede significar un tipo de país que ya nunca se va a poder cambiar y esto exacerba enormemente los ánimos.

La Constitución de Rionegro sería la culminación de una de las posiciones que allí se confrontaron. La Constitución pretende dar una solución a dos de los problemas que se afrontaban en ese momento: cómo integrar los distintos territorios dentro del Estado y qué poder otorgamos a los territorios dentro del Estado a la hora de tomar las decisiones.

La Constitución de Rionegro terminó en un nuevo enfrentamiento nacional que dio lugar a una Constitución de corte contrario. Una Constitución que estuvo vigente hasta el año 1991 con importantes

reformas, pero que en buena parte se basó en la crítica y en muchas ocasiones, también en una cierta destrucción del legado de la Constitución de 1863.

Hoy día, la Constitución del 63 no nos parece ni tan terrible ni tan errada como se quiso presentar por parte de los padres de la Constitución de 1886. Desde la óptica de la Carta de Rionegro, podemos ver cómo los problemas que se intentaron confrontar desde la visión federal, en buena medida, siguen estando presentes en la sociedad colombiana.

De esta suerte, el modelo de organización territorial unitario, heredado de la Constitución de 1886 y reformado a través de la Constitución de 1991, no ha dado solución ni a la cuestión territorial colombiana, ni a la cuestión rural colombiana, ni a la cuestión agraria colombiana.

En el curso de los debates hemos visto cómo se plantean dos soluciones. Una es aquella que dice que la Constitución de 1991 no ha sido correctamente actuada y lo que debemos hacer es desarrollarla convenientemente para que pueda desplegar todo su potencial y su capacidad de aportar salidas a estos problemas que siguen vigentes. Otra posible solución proviene de aquellos que plantean que desde una perspectiva unitaria no es posible resolver estas cuestiones y, en consecuencia, es preferible avanzar en la descentralización de los territorios, en un camino quizá cercano al regionalismo, quizá de corte más federal, pero otorgando un mayor nivel de autonomía a las regiones.

Sin embargo, hemos visto cómo el gobernador de Cundinamarca, por ejemplo, plantea que no es tanto un problema de reparto de poder dentro del territorio del Estado, sino que es también un problema que implica que las competencias que tenemos reconocidas, a la hora de ejecutarlas presupuestariamente, nos encontramos con obstáculos del orden nacional.

Así, no se trata solo de un problema de reparto competencial, sino que es también un problema de estructuración de los procedimientos de ejecución del gasto público y por tanto, también de reestructuración de todos y cada uno de los actos que componen una competencia. De suerte tal, que cuando se habla de competencias de carácter territorial, sean competencias plenas y no sean competencias fraccionadas que permiten la obstaculización de procedimientos por parte de la administración nacional.

En todo caso, la conclusión que podemos sacar es que en Colombia sigue abierta la cuestión territorial, sigue existiendo un problema de



organización territorial y consecuentemente, sigue existiendo el reclamo a los esfuerzos de todos por reflexionar, plantear soluciones, volver a pensar, de tal manera que, a través de la experiencia acumulada, de las perspectivas históricas que nos permiten no repetir los errores del pasado, podamos también afrontar las problemáticas de nuestro tiempo.



## “La descentralización es un modelo por definir”

LUISA FERNANDA GARCÍA



Es profesora principal de carrera y hace parte del Grupo de Investigación en Derecho Privado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Ha publicado varias obras y artículos especializados en Derecho Constitucional. Actualmente dirige la Especialización del Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario.



Hay un debate que gira en torno a los principios rectores de la estructura constitucional actual del Estado colombiano y no podemos dejar de referirnos propiamente a la Constitución de 1863 como punto de referencia de la organización territorial de la Constitución de 1991.

Si bien hablamos de un estado Federal, de unos estados soberanos que se fueron estructurando, el estado colombiano o la organización territorial, tal y como la entendemos hoy en día, encontramos una interpretación distinta desde la Constitución de 1991, desde la perspectiva de un escenario de un estado unitario, de un estado que nos convoca a una descentralización territorial.

Es fundamental reflexionar en torno a la descentralización dentro de la perspectiva de un estado unitario y sobre cómo entender el Artículo número uno de la Constitución, cuando nos propone un modelo de estado centralista, un modelo de estado unitario, pero al mismo tiempo nos propone la figura de la descentralización como un principio fundamental, como principio rector del Estado colombiano. Y adicionalmente, combinarlo con el Artículo 287, donde efectivamente invocamos el principio de autonomía y de esa autonomía de las regiones, que está previsto en el Artículo 287.

¿Es importante reinterpretar la Constitución de 1863 cuando el lema fundamental de nuestro encuentro el día de hoy es una Colombia unida, una Colombia Federal? ¿Cuál sería el alcance de esta premisa?

En cuanto a ciertos modelos, relacionados con los avances de la autonomía, existe un modelo innovador: la asociatividad regional que,

en cierta medida, define o le da un alcance a ese a esa noción de autonomía que hemos cuestionado tanto, en torno a nuestro modelo de Estado.

Es necesario precisar también otros aspectos claves de la Constitución y prevalentemente, en la ley y tal vez definir cuál es el alcance de nociones tales como la soberanía y la participación porque no se pueden quedar en un mero limbo conceptual.

La descentralización administrativa es una esas deudas pendientes que todavía no se han resuelto y seguimos pendientes de encontrar su concordancia con lo que son los principios de concurrencia, subsidiaridad y todos aquellos elementos que han sido consagrados en la Constitución del 91 y que hoy en día, no han sido realmente definidos.

Ha existido también un proceso inconcluso marcado por diferentes escenarios, y particularmente, por la violencia y las guerras constantes de nuestra historia constitucional. Algunos especialistas plantean que el proceso constituyente no ha encontrado eco en general en el legislativo.

Nos plantean, incluso, que la Constitución tiene muchas lagunas y que las reformas que ha sufrido la Carta del 91, en el curso de sus 32 años de vigencia, no han resuelto el problema de nuestro modelo de Estado.

El reto hoy es vislumbrar, desde el punto de vista constitucional, una visión futurista que nos convoca hoy en día y que finalmente nos hace estudiar nuevamente la Constitución del 63, como si el modelo de estado ideal o como si la solución a estas promesas inconclusas fuera el federalismo.

## Cogestión, autodeterminación y participación

JUAN DAVID DUQUE BOTERO



Doctor en Derecho de la Universidad Alfonso X El Sabio de Madrid (España) y Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario y experto en Contratación Pública de la Universidad de Deusto. Ha sido Director General de la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente); Secretario General del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de la Superintendencia de Industria y Comercio; Magistrado auxiliar del Consejo de Estado; Subsecretario de Planeación Distrital de Bogotá; y docente universitario.



El único problema que históricamente se le veía a la democracia, en su momento, era que se quedara sin pueblo. Como eso no pasó y que cada vez el pueblo se hacía más grande, la democracia siempre fue siempre la solución. Dugger decía que los franceses no se cansaban solo de criticar, sino que ahora también querían participar. En su momento, esa posición se veía muy despótica. Era el debate entre lo técnico y el papel del pueblo. El debate también se refería al exceso de la liberalización de los servicios y al exceso de entidades y de los trámites.

El papel de lo que hace el Estado en el municipio, lo que juega cada uno de los departamentos y cómo se va repartiendo las funciones, pero no la plata, hace que el Estado en su momento fracase y hace volver a esas ideas de la libertad. Aparece la cogestión, la autodeterminación y la participación, es ahí donde el liberalismo trae su propio cáncer, porque empieza a opinar más de lo que le toca y el Estado se vuelve lento.

Estos factores hacen que el liberalismo decaiga y ahí estamos nosotros envueltos en la crisis de nuestra Constitución liberal, que quedó envuelta en un grave problema, pues no fue federal. Durante estos treinta años fuimos creciendo en nuestras problemáticas. Desde mi visión -soy profesor de contratación estatal- pasamos de los escándalos locales a los escándalos globales, así como pasamos entonces, de nuestro escándalo de ciudad a pasar a un escándalo nacional.



Debemos destacar la importancia de los contrapesos, necesarios en el papel que tiene que jugar un Estado. Ese es un punto central porque también se cumplen los 30 años de la Ley 80 (Estatuto de contratación pública). Pasamos de tener una ley que quería establecer un sistema competitivo, participativo dándole oportunidad a las regiones, a la centralización. En el sector del transporte, por ejemplo, pasamos de liquidar a quien tenía las funciones de hacer los caminos vecinales para dejársela a Invías.

Creamos el Instituto Nacional de Concesiones y a observar el crecimiento de una crisis que hoy, 30 años después, tenemos en el área de la infraestructura. Se acaban esas concesiones de tercera generación y pareció perpetuarse un pequeño error: que el mayor recaudo era para los concesionarios. Se están acabando las concesiones exitosas. Ahora vienen las que tenían que cumplir una función, pero que no eran exitosas.

El exceso de la liberación de los servicios lleva a la crisis hoy que tenemos y nos quedaron faltando algunas cosas porque el Estado trata de quedarse también prestando un servicio. Lo empieza a hacer de forma equivocada. No sabe si quedarse prestando un servicio con las empresas industriales o dejarlo en la liberación, que también era uno de los planes.

Cuando se ha quedado en la prestación del servicio, pues casi siempre ha fracasado, Telecom hubiera sido una gran empresa, hoy ya no podemos apostar porque seguramente su lote vale más que la empresa.

En medio de las competencias que está entregando, vemos que el Estado no está listo para competir, esas son las restricciones que también habría que pensar. Si tenemos una empresa que es Artesanías de Colombia y vende artesanías, representa a todos los artesanos colombianos. La Imprenta Nacional está haciendo eventos.

Al Estado le da miedo modernizarse y le da miedo liquidarse, la liquidación. Al Gobierno de Uribe le fue muy mal, la Administración Postal y Telecom sucumbió ante las reclamaciones, el Estado tiene que modernizarse de alguna manera y ese papel de controlar también la liberación debe hacerse de una forma más fuerte y menos imperceptible, como pasó con el sector del transporte.

En esa evolución de la liberación de todos sus servicios, el Estado tiene que saber si va a coordinar, si va a ser centralista, si va a ser federalista, si va a gerenciar o si va a prestar los servicios. Muchas veces se equivoca porque también mantiene en su papel toda el control y la vigilancia de los servicios.

La Constitución de 1886 no es producto del fracaso del federalismo, sino la consecuencia de tres guerras civiles. Lo que se debatía allí eran intereses y nos límites del Estado.

Hoy ya tenemos un mundo global, hay unos límites importantes que pueden llegar a tener esos controles. Se abre la oportunidad de espacios políticos que consulten las necesidades locales. Se ve favorecida la competitividad. Los criterios de administración se modernizan.

La implementación de los pliegos tipo funciona en algunos sectores, pero si los aplicamos a todo, no surten los mismos efectos que los acuerdos marco de precio. Si pensamos que las soluciones se pueden dar en las entidades del orden nacional, estamos resignando a las regiones a que vivan su propia suerte.

El universo digital debe ser tenido en cuenta, los servicios que hoy presta el Estado también tienen que entrar a renovarse. Las notarías pueden llegar a volverse en anacrónicas. Necesitamos un Estado moderno, un estado digital. Eso implica que sus servicios pueden estar totalmente diseñados para el empresario. Debe ser un Estado pequeño, debe profesionalizarse. Debe tener una planta que no tiene y evitar que se repliquen tantos servicios y regiones. Debe desarrollar la capacidad de discernimiento para fijar prioridades nacionales, regionales y locales, pues no todas son uniformes.

El gran problema de estos de estos 30 años lo veo en el fracaso del control. Si bien hubo una liberación de servicios importantes, el Estado se quedó corto en el uso de sus buenas herramientas de control. Habrá que ver cómo lo están haciendo todos los países donde comienza a generarse la cultura del autocontrol. Allí donde las entidades crecen con el criterio de prestar un buen servicio y de profesionalizar el servicio público, con buenas herramientas tecnológicas y sin dejar de lado el desarrollo local.

En algún momento, la contratación pública también debe encontrar cómo centrarse para contribuir al impulso, impulsar los negocios del Estado. El exceso de normas nos lleva a extraviarnos en el bosque de la complejidad. Las actuaciones judiciales y administrativas deben ser claras y sencillas. Hoy día debo enfrentar los límites que van desde una tutela hasta un acto de convencionalidad. Esto dependerá si tengo una sola herramienta y puedo hacer un buen uso de ella.

Uno de los caminos para evitar el uso de normas es la digitalización. En el país digital que queremos las normas deben ser muy claras muy sencillas. Hay que pensar en un Estado multinivel, en el que las funciones que tenga el municipio no se estrellen con las del centro.

## La fascinante evolución del control constitucional

MIGUEL MALAGÓN PINZÓN

Abogado y Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Magíster en Estudios Avanzados de la Universidad Complutense de Madrid (España) y Doctor de la misma universidad. Especialista en Derecho Público, Ciencia y Sociología Política de la Universidad Externado y Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca (España). Actualmente es director del Área de Derecho Administrativo y de la Colección Estudios Académicos de la Universidad de los Andes.



El control constitucional en Colombia nace en el derecho administrativo y de ahí migra hacia el derecho constitucional. En la Constitución de 1832 encontramos un control constitucional que ejerce el Congreso de la República sobre las ordenanzas que hacen las provincias y cómo lo ejerce a través de leyes que anulan esas Ordenanzas. Ahí hay un cúmulo de leyes. Interesante: anulando ordenanzas de las cámaras de provincia, que son actos administrativos de carácter general.

Después pasamos a la Constitución de 1843 y en ella nace la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia. Me encontré con uno de los casos más representativos: el de Miguel Samper y de un problema tributario. El doctor Samper demanda una ordenanza de la provincia que fija unos impuestos y lo hace ante la Corte Suprema de Justicia. La Corte primero la suspende y después la anula.

Vemos entonces algo que va a ser característico de Colombia de ahí en adelante, este mismo control va a subsistir bajo la Constitución del 53, pero va a cambiar en la del 58. Uno mira el texto constitucional del 58 y ve que se habla claramente de la acción pública inconstitucionalidad y esa la puede ejercer cualquier ciudadano.

Hay que hacer un paréntesis. Las restricciones que tiene el concepto de ciudadanía en ese momento. Pero esa acción la tiene a su alcance todo ciudadano y también la tiene el procurador general de la nación: pueden demandar las leyes de los estados federados y

demandar las constituciones de los estados federados que violen el texto constitucional del 58. La Corte, si había unanimidad entre sus magistrados, la suspendía y ahí la remitía al Senado de plenipotenciarios, aquí en Bogotá, para que el Senado las anulara o las dejara vigentes. Hablamos de un control constitucional y llegamos al culmen de ese control.

La única Constitución que en el Siglo XIX rigió en medio de un estado de derecho es la Constitución de 1863. En ella vamos a ver que se controlan todos los actos del poder público y es fascinante por el entronque que vamos a encontrar entre federalismo y control constitucional. En primer lugar, se controlan las leyes que hace el Congreso Federal y los decretos reglamentarios del presidente de la República.

Hay un control de la periferia sobre el centro. Es un control que hacen las asambleas legislativas de los nueve estados federados. En cada asamblea legislativa deciden si una ley del Congreso Federal o un decreto del presidente son constitucionales o inconstitucionales. Y con el voto de cinco de esas asambleas legislativas se anulaba una ley o un decreto.

Por esas cosas milagrosas que tiene la vida, encontré un caso que comprueba que esto sí existió. Antes de irme de la Universidad del Rosario tuve una última conversación al respecto con el doctor Carlos Sáchica. Por supuesto detestaba la constitución del 63, pero yo le decía: “Maestro, mire esto que yo encontré, que nos cambia completamente la perspectiva, porque además, es una forma de control fascinante”.

Después, vamos a encontrar el control que ejerce el centro, que es igual al de 1858. Los ciudadanos y el procurador demandan las leyes y las constituciones de estados, la Corte la suspende y el Senado las anula.

El profesor Carlos Restrepo Piedrahita, del Externado, invitó una vez al presidente de una de las cortes constitucionales italianas de los setenta. El tipo decía: “Este es el único caso en el mundo que yo conozco en el que funcionan el federalismo y el control constitucional.”

Encontré trescientas sentencias de la Corte Suprema de Justicia de control constitucional. Es algo impresionante, que yo creo que la Corte ignora porque desgraciadamente, alguna vez pedí que me ayudaran a publicar las sentencias y no tuve ninguna acogida. Creo que sí era interesante porque nos cambiaba bastante la perspectiva.

Finalmente, vamos a encontrar control sobre los actos administrativos de carácter general que se producen dentro de los estados. No diríamos los acuerdos que hacen las municipalidades y dependiendo

del tipo de estado vamos a encontrar que hay acción pública de los ciudadanos, que demandan directamente.

Cuando llega la Constitución de 1886, creo yo, erradamente, vamos a acabar con el control constitucional de la ley. Sí, lo hicimos copiando el modelo francés que no me parece muy adecuado. Pero va a persistir el control sobre las asambleas y las ordenanzas que hacen. Ahí uno encuentra casos de acción pública que tienen todos los ciudadanos para demandar las ordenanzas de las asambleas departamentales ante la Corte Suprema de Justicia. La Corte mira, si son ordenanzas que violan los derechos fundamentales de la Constitución del 86, son suspendidas por la Corte y anuladas por el Senado. Eso es lo que llama la atención: hay anuladas por el Senado. Pero si la Asamblea y su ordenanza violan los derechos fundamentales, la Corte directamente anula.

Fijémonos entonces que no es cierto que bajo la Constitución del 86 haya control constitucional. Sí hay control constitucional, pero de actos administrativos, no de leyes. Entonces, no es el doctor Esguerra el que trae la novedad de la acción pública en constitucionalidad en 1910. Esto es muchísimo más viejo de lo que nosotros pensamos.

## La génesis del control de constitucionalidad

GONZALO RAMÍREZ CLEVES



Abogado de la Universidad Externado de Colombia, Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (España) y Especialista en Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid (España). Es profesor titular de la Universidad Externado de Colombia. Fue Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional. Docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.



Me quiero concentrar, principalmente, en la idea del control de constitucionalidad que se dio en vigencia de la Constitución de 1863. La revista *Derecho del Estado*, número tercero de 1997, aborda el tema de manera interesante. El doctor Carlos Restrepo Piedrahita trajo a colación una sentencia del año 74 sobre el derecho de los muertos sobre los cementerios en Santander y cómo se dio un control de constitucionalidad de esa ley a través del sistema de entonces. Pero investigando también sobre esto me encontré con otro artículo interesante, también de un rosarista, Miguel Malagón, sobre otra demanda que se dio sobre el año 78.

El doctor Restrepo dejó este primer tomo, el del control de constitucionalidad del 21 hasta el 60. ¿Pero qué pasó más allá? ¿Qué pasó en el 63?

La Constitución de 1863 tiene dos lecturas. Unos dicen que es terrible, que es una Constitución atea, que es una Constitución que dio lugar a la anarquía organizada, que se limitó la religión y derivó en guerras civiles.

La idea de que fuera difícil de reformar dio lugar a que finalmente cayéramos en un sistema conservador, que es el de la Regeneración. Creo que hay que reivindicar esta historia y volver a la historiografía que nos invitaba a hacer el doctor Restrepo Piedrahita para ir más allá de la

lectura sobre esta dicotomía entre la leyenda negra de la Constitución del 63 y lo que pueden ser sus ventajas. Esa es una lectura que puede corresponderse con varios de estos elementos críticos que nos hacen.

Sobre el control de constitucionalidad, Alexei Julio, en su libro sobre *Rama Ejecutiva y Judicial*, nos dice que era un sistema muy similar al de la Constitución del 58 y que en su Artículo 14, centraba principio de supremacía de la Constitución y que se desarrollaba en el artículo 72, que establecía en el numeral 10, que corresponde a la Corte Suprema de Justicia suspender por unanimidad de votos, a pedimento del procurador general o de cualquier ciudadano, la ejecución de los actos legislativos de las asambleas de los estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o las leyes de la unión.

Entonces, se trataba de un control de constitucionalidad de las leyes, digamos de los estados federados sobre la Constitución o incluso, las leyes de la federación, no solamente la Constitución. Julio también nos dice que introducía el Artículo 25 que fue innovador en cuanto decía que todo acto del Congreso Nacional o del poder ejecutivo de los Estados Unidos que violara los derechos individuales de los habitantes de la Unión, o que fuese contrario a la soberanía de los estados, podía ser anulado por el voto de la mayoría de las legislaturas estatales.

Nos encontramos así con un control de constitucionalidad por vía de acción, pero también un control que tiene que ver con la idea de que, si se violan los derechos contenidos en el Artículo 15 sobre garantías individuales, el derecho a la vida, el derecho a la libertad de expresión, libertad de imprenta, la propiedad privada, la libertad religiosa, los estados podrían anular por voto de la mayoría de las legislaturas.

Vale la pena explorar también lo que pasó con el Artículo 72 y con las objeciones que puede tener el presidente por inconstitucionalidades. Todo eso, sin dejar de lado el Artículo noveno relativo al deber de los estados de cumplir y hacer que se cumpla y ejecute la Constitución, dentro de la idea de su supremacía. Evidentemente, hay que tener en cuenta el 14 sobre los actos legislativos de las asambleas de los estados que salgan de la esfera de acción y se hallen así sujetos a suspensión y anulación.

Este sistema de control podría ser catalogado por algunos como un sistema mixto, porque participa un órgano jurídico, que podría ser la Corte Suprema de Justicia, que suspende, y luego el órgano político que es el Senado, que decide definitivamente anular o no la ley de los estados por razones de inconstitucionalidad. Sin embargo, Malagón dice que no, que él considera que es un control difuso porque final-

mente el Senado, con sus 27 miembros, hace de juez. Así, su control va más allá de lo político.

Yo no diría que es un control mixto, pero tampoco difuso. Haría qué mirar qué tipo de control es, incluyendo un elemento adicional: la intervención del Procurador General de la Nación, especialmente en dos casos.

El primero está expuesto en la revista *Derecho del Estado* y tiene que ver con la Ley 51 de 1874, expedida por la Asamblea Legislativa del estado que asigna a la Policía la vigilancia de dónde se entierran a los muertos, dónde se hacen los cementerios, y dispone que no puede haber ningún particular que se ocupe de ello. Unos curas de San Gil que hacen entonces una demanda y alegan que lo dispuesto va en contravía de la libertad religiosa.

El procurador conceptúa que los demandantes no tienen la razón y que no se debe suspender la ley, pero, finalmente la Corte Suprema decide suspender y el Senado le da la razón, teniendo, lo que llamaríamos nosotros, un bloque de constitucionalidad. La decisión no tuvo en cuenta ni el Artículo tercero ni el 15, sino los tratados internacionales firmados con Francia, con Gran Bretaña y también, con la Iglesia Católica, esto es, el Concordato.

El segundo caso está expuesto en la *Revista de Estudios Socio jurídicos* de la Universidad del Rosario y tiene que ver con la Ley Sexta del 29 de noviembre de 1879 que, en su artículo primero, estableció que eran de libre nombramiento y remoción del gobernador del estado de Cundinamarca, los destinos del rector y vicerrector del Colegio Nuestra Señora del Rosario. El artículo segundo también disponía que el gobernador del estado, en ejercicio de su patronato, podía fungir como autoridad para la suprema inspección de la universidad.

Los demandantes fueron dos exrectores, Gil Colunje y Francisco Eustaquio Álvarez, quienes salieron de sus cargos con base en esas normas. Ellos accionaron con fundamento en el Artículo 18 de la Constitución. Eso significa que se alejan de los derechos fundamentales o las garantías constitucionales y hablan más bien de lo que puede ser los límites de los poderes de los estados federados, estatales y los poderes, es decir, del Estado federal. En últimas se decidirá quién tiene allí la capacidad de regular la educación pública.

El procurador emitió concepto negativo y la Corte Suprema de Justicia lo acogió. Pero, finalmente el Senado Plenipotenciario les da la razón a los demandantes y declaró inconstitucional la ley, pero con base en el Artículo 18. Invito a leer los dos textos.



Algunos críticos hablan de que la Constitución del 63 es una copia de la Constitución de los Estados Unidos y yo no creo que sea así. Tiene elementos que vienen de nuestra tradición histórica y que hay que rescatar. El profesor Marcos Criado hablaba en una clase, en la que yo participé, de Gargarella y la sala de máquinas de las constituciones y la idea de que nosotros los latinoamericanos tenemos muchos derechos fundamentales, pero no tenemos unos órganos que posibiliten que estos derechos finalmente se vuelvan efectivos.

No hay que quedarse en esa dicotomía que nos plantea Gargarella, porque cuando se establecen derechos fundamentales o garantías constitucionales, se puede llegar a proteger, incluso, a minorías, como en el caso del clero, porque las leyes de algunos de los estados estaban limitando sus poderes.

La acción pública de constitucionalidad moderó el tema. Eso lo resalta el propio Malagón que ha sido un crítico de esa Constitución y se queja de que los liberales impidieron reformas a la educación y prohibieron la entrada de extranjeros que podrían haber hecho valiosos aportes en ese campo. Sin embargo, cuando prosperó la acción de los exrectores del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, entonces sí se declaró a gusto con el diseño constitucional.

Hay que buscar también, dentro de esa lectura de la sala de máquinas, cómo funciona el control de constitucionalidad y la separación de poderes para garantizar esos derechos.

## Una mirada al desarrollo jurisprudencial

HUGO ARENAS MENDOZA

Abogado, Sociólogo y Maestro en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Tiene una maestría en Derecho en la Universidad de Salamanca y es Doctor en Derecho Administrativo de la misma universidad, y en Estudios Jurídicos Comparados y Europeos de la Università degli Studi di Trento (Italia). Docente universitario. Fue Magistrado Auxiliar del Consejo de Estado.



Quisiera hablarles sobre un poco de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia. El propio nombre ya nos da muestras de su importancia. La Constitución de 1863 es una Constitución liberal porque se cimienta en dos pilares fundamentales: el modelo federal y los derechos de las personas.

Sobre el modelo federal, podemos decir que ha sido el tema fuerte de este encuentro. Se formó a partir de nueve estados miembros que no estaban de acuerdo con el modelo central que estaba instaurado hasta el momento. Por eso se produjo una fuerte guerra.

Se llegó así al acuerdo de darles autonomía porque también en los años pasados cada estado miembro se había ido fortaleciendo. Simplemente, fue un reconocimiento formal del poder de cada estado.

Hubo problemas porque el Estado Federal tenía un ejército que no era muy fuerte. Hablo del conformado por los nueve estados. Tan es así, que el ejército del estado de Antioquia, junto con el ejército del estado del Tolima, eran más fuertes. Esto quería decir que en cualquier momento de discrepancia estos dos estados podían imponerse por medio de las armas.

También, este modelo fue proclive a los conflictos armados porque no nombró a Dios como parte ni en su preámbulo ni nada. En cambio, instauró un modelo de libertad de cultos. El problema fue tan grande que llegaron a contarle al Papa que había una constitución en Suramé-

rica que era atea, que no respondía a los lineamientos de la Iglesia Católica. Entonces, el Papa hace una encíclica, un sílabo en 1864, en el que dice que no se deben seguir los lineamientos que ha propuesto la Constitución de los Estados Unidos de Colombia. Esto era casi que una carta de batalla y dio origen a dos guerras. Primero, la guerra de 1876 -1877, que es la llamada Guerra de las Escuelas o de Los Curas, ya que eran los mismos sacerdotes quienes instaban a la gente a que atacara al que obedeciera esta Constitución. Después, se da la guerra de 1884 -1885, que sí ganan los conservadores y se produce el cambio constitucional.

Entonces, por este lado está el Estado Federal que facilitó las confrontaciones. Mi segunda tesis se refiere a los derechos individuales, al gran reconocimiento que hubo al derecho a la vida. Hablamos de que se prohibió la pena de muerte, se habló de igualdad, se habló de libertad y se habló de un derecho que va a ser muy importante: el de la libertad.

Son 16 los numerales que hacen referencia a los derechos individuales que van a tener las personas en esta Constitución. El derecho de propiedad va a ser muy importante porque llevará al reconocimiento de responsabilidad del Estado.

En Colombia, hay algunas leyes a las que hemos hecho mención y hay que destacar una en especial: La Ley del 27 de mayo de 1865, que es la que reconoce los daños causados en guerra por el Estado a los ciudadanos y no solamente a los extranjeros. Esta figura se ha mantenido hasta nuestros días, hasta la Constitución Política de 1991, que tiene el gran mérito de haber introducido esta figura a una escala constitucional.

En este periodo es cuando la Corte Suprema Federal hace las primeras sentencias por los daños causados por los enemigos del Estado. No solo los que hace el Estado, sino también sus enemigos. ¿Quiénes eran los enemigos del Estado en ese momento? Pues los conservadores.

Esta figura también ha marcado el desarrollo de nuestra jurisprudencia hasta nuestros días. Hoy también podemos reconocer los daños causados por los grupos guerrilleros, por los grupos paramilitares. Entonces, podemos ver cómo esta Constitución tuvo el gran mérito de habernos regalado esta institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. No quiere decir que se haya tocado por primera vez, pero sí quiere decir que logró un amplio número de sentencias coherentes en el mismo sentido con base en estos daños que causaban los ejércitos

en sus combates. Los causaban porque necesitaban armas, alimentos y lugares estratégicos para defenderse.

Es ahí donde nace la responsabilidad del Estado en Colombia, por empréstitos, suministros y expropiaciones y también por daños causados durante el desarrollo de las guerras civiles. Vemos cómo confluyen en un modelo una visión, una garantía de los Derechos individuales y nos queda una institución que se ha mantenido hasta nuestros días.



## El cambio y la dinámica de la confrontación

ÁNGEL HERNÁNDEZ ESQUIVEL

Profesor de la Universidad de Ibagué. Profesor de Derecho Constitucional del programa de Derecho, presidente alterno y miembro del Consejo de Fundadores de la Universidad de Ibagué desde 2020.



La Constitución de 1863 es solo la conclusión de todo un proceso federativo que se había iniciado desde los años 50 con la llegada al poder de José Hilario López y el surgimiento de la primera República liberal.

Esa generación del 50, a cargo de López, va a romper unos patrones centralistas y autocráticos y va a llevar a este país hacia una visión mucho más moderna, mucho más al tono con las revoluciones del siglo XVIII, como la francesa y americana.

Para los historiadores y constitucionalistas, la primera república liberal va desde el año 50 hasta el 86 (otros lo ubican hasta el 82), va a consagrar transformaciones profundas en la medida en que generará un amplio catálogo de derechos. Rompe o trata de hacerlo- una sociedad clerical y construye parámetros para una descentralización, tanto política y administrativa, como fiscal.

En 1850, de la mano del chaparraluno Manuel Murillo Toro, se va a dar la primera descentralización de rentas. Es Murillo, como secretario de Hacienda de López, el que va a fijar el norte de la descentralización de las rentas. Señala una renta al Estado central y abre el espacio para las transferencias y para los recaudos propios de las provincias.

Los avances consolidarán lo ya dispuesto por la Constitución de 1853. En ella fue establecido un artículo específico que autorizó a las provincias para darse sus propias constituciones. Se abrirá entonces la era de las “constituciones esenciales”, más o menos 65, que se producirán entre los años 54 y 56.

Para que veamos cómo a historia es un péndulo, el gran abanderado de esas constituciones provinciales, el gran facilitador, era Rafael Núñez, por entonces secretario de Gobierno. Ocho provincias se van a

agrupar en estados y esos estados van a tener la administración de las rentas y los gastos descentralizados.

En medio de aquella experiencia, en el año 57 se va a pensar que la estructura de la Constitución del 53 ya no cabe dentro de la organización política-administrativa vigente. Liberales y conservadores se ponen de acuerdo para expedir la Constitución en 1858, en la que Colombia deja de llamarse Nueva Granada para llamarse ahora Confederación Granadina.

Los estados encuentran su raigambre constitucional e hilvanan un modelo de estado federal, así no se llame Estados Unidos. La Carta del 58 crea una independencia y una autonomía de los estados que va a tratar de romper Mariano Ospina Rodríguez como presidente de Colombia. Él es uno de los protagonistas de las “pausas” en medio de lo que llamamos la hegemonía liberal. El suyo, el primer triunfo del Partido Conservador, creado en el 48.

Ospina trata de intervenir para tratar de manipular las elecciones de los estados y para tratar de intervenir en la autonomía de los estados. Su primera intervención va a ser contra el estado soberano de Santander. Sobreviene la reacción y el estado de Santander entra en guerra contra la Federación.

La situación genera unos vasos comunicantes que llegan al Cauca y el general Mosquera va a alebrestar y a liderar un movimiento en contra del Partido conservador, en contra del poder establecido, en contra de Ospina. Va a concitar a todos los jefes de los estados y suscriben convenios para lanzar una guerra abierta, liderada por Mosquera.

Mosquera logra vencer a los ejércitos de la Confederación, entra Bogotá, toma prisionero a Ospina y asume como presidente provisorio. Convoca la convención de 1863 para redactar una nueva Constitución que va a regir hasta 86, cuando el modelo se reinvierte, se abandona la forma federalista y la Regeneración impone la visión de un país unitario.

Mientras rigió, el federalismo generó unas prácticas democráticas, la costumbre de escuchar al otro de no destruirlo por causa de lo que piensa. La confrontación ya no es de guerra, sino de ideas. Periódicos y folletos van y vienen. Se expresan la iglesia, los conservadores, los liberales golgotas, los liberales radicales, todos.

La única la guerra que se produce después del 63 tiene que ver con otra, con la insatisfacción de la iglesia, en asocio con el partido conservador, a propósito de una misión para reformar la enseñanza. Se llamó la Guerra de las Escuelas. Los rebeldes fueron sometidos.



## Los ejes jurídicos de la Carta del 63

JOHN JAIRO PEÑA OCAMPO

Abogado, Magíster en Derecho y Candidato a Doctor en Derecho. Docente investigador de la Universidad del Tolima. Fue honrado con una 'Exaltación al Mérito Cívico' por su labor en el departamento de Tolima. Autor de varios textos especializados.



La Constitución de 1863 tiene un marco de Derecho Internacional girando entre tres temáticas: derecho internacional público, derecho internacional privado y derecho internacional humanitario o derecho de gentes, propiamente dicho.

Como Estado federado, su Constitución estableció una obligación general de defensa mutua frente a la violencia contra la soberanía y a la luz del principio del derecho internacional. Dispone crear las fronteras del país a través de tratados internacionales de forma idónea. La nacionalidad de los estados nacionales y el interés de agregarse a él se hará a través de tratados internacionales.

Su Artículo sexto generaba una separación de los bienes del Estado y las comunidades religiosas, lo que le quita prevalencia al Concordato. Desaparecían las exenciones o privilegios especiales que la Iglesia tenía en materia tributaria.

Se dio forma a un posible tratado de extradición, al que quedan sujetos quienes cometiesen delitos contra el Gobierno nacional. Estaban establecidos para ello cierto tipo de delitos.

Había un reconocimiento expreso de derechos individuales y de garantías a habitantes y transeúntes, lo mismo que la fijación de reglas claras para que el jefe del estado manejara las relaciones exteriores, declarase la guerra o hiciese la paz. Se establecía un marco para la nacionalidad por adopción y la sujeción al derecho internacional en caso de hechos ocurridos en alta mar.

Se abrió la compuerta para el ingreso a los principios esenciales del Derecho Internacional Humanitario con la prevención y solución pacífica de conflictos antes de que se desataran y enervaran. En ese sentido, hacía mandatorio agotar las posibilidades de conciliar y previa autorización del Congreso.

## Constitucionalismo local, tradición española y hacienda. Una memoria viva de la Convención de Rionegro

JUAN CAMILO RODRÍGUEZ

Director del Museo y Archivo Histórico de la Universidad Externado de Colombia. Economista de la Universidad Externado de Colombia y Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Es profesor Emérito del Externado. Ha sido presidente de la Academia Colombiana de Historia; editor de la revista Credencial Historia; Coordinador General del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Universidad Externado. Es autor de múltiples libros sobre historia.



En el año 2013, con ocasión del sesquicentenario de la Carta de 1863, se hizo una gran exposición que fue, en cierta medida, la base de lo que hoy día es el Museo Histórico del Externado. Se trató de una exposición alusiva a la Constitución y al periodo del liberalismo radical. Fue publicada también una bella edición facsimilar de esa ley de leyes y del Pacto de Unión, cuyos originales reposan en el Archivo General de la Nación.

Desde entonces, el énfasis de la Universidad se ha inclinado hacia el aspecto académico, hacia el balance, análisis y estudio de la Constitución del 63. Se trata de un énfasis hacia lo jurídico y en concreto hacia lo constitucional.

Se abrió un amplio espacio a paneles y a expresiones enriquecedoras como la conferencia inaugural del doctor Daniel Gutiérrez Ardila, ya en el aspecto histórico, y la del profesor Edwin López en la misma perspectiva. Sus intervenciones han marcado un referente muy valioso, porque más allá de los lugares comunes, trasiegan por el campo de la investigación y formulan aportes nuevos.

Tenemos entonces, mejores elementos para hacer una mirada perspectiva hacia aquellos años en los que Colombia se organizó a través de estados federados. Bien vale la pena consultar los aportes investi-



gativos hechos por el profesor Gutiérrez Ardila. Él se ha enfocado, no tanto en el aspecto militar, sino en el aspecto político y en lo sucedido en las deliberaciones del Consejo Nacional de Delegatarios.

Por su parte, el profesor López, a partir de una investigación muy interesante que hizo con su colega Salomón Kalmanovitz, desmitifica lo relacionado con los lugares comunes, como aquellos relacionados con la crisis fiscal y el entorno económico que se vivió en aquella época. Su estudio fue publicado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano y muestra un panorama radicalmente diferente de abordar los aspectos jurídicos, políticos e históricos.

En nuestro Museo de Archivo Histórico del Externado tenemos materiales inéditos únicos. Entre ellos, están documentos relacionados con aquellos producidos en la segunda mitad del del siglo XIX por Jorge Isaac, Salvador Camacho Roldán y Aníbal Galindo, entre otras personalidades de la época.

Está abierta la invitación a investigar estas fuentes documentales que ahora reposan a buen seguro y que nos van a permitir ampliar el espectro de la investigación sobre un tema en verdad apasionante. Hay, por supuesto, elementos de carácter museográfico que también son únicos. Tal vez, el más icónico de ellos sea la Bandera de la Batalla de la Humanidad, la bandera en la cual fue envuelto el cadáver del General Daniel Hernández luego de su muerte, en aquella gesta bélica.

Recuerdo las palabras de Alberto Lleras Camargo con ocasión de la conmemoración de otro aniversario de la constitución del 63. Aquellas que pronunció en Barichara, cuando comparó la vida pública de dos de los grandes protagonistas de aquellos años: Rafael Núñez y Aquileo Parra, enfrentados en sus desavenencias políticas y particularmente, en las duras elecciones de 1876. “Prefiero los hombres, a los Parra y a los Núñez”, dijo Lleras.

## “A un Estado como Colombia ya no le sirve un modelo unitario”

VANESSA SUELT COCK



Docente de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad del Rosario. Abogada de la Universidad Javeriana, con Doctorado en Derecho Público, Derecho Constitucional y Administrativo. Ha trabajado en la Alcaldía Mayor de Bogotá en la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales y en la Consejería para la Equidad de la Mujer en la Presidencia de la República. Fue directora del Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana.



Luego del episodio del florero de Llorente, José Acevedo y Gómez dijo que la única posibilidad para las provincias era el establecimiento de un sistema federativo, cuya representación debería residir en Bogotá. En ese momento el arraigo del modelo territorial estaba en lo federal y también se centraba en el imaginario de la República.

Eso, como lo ha señalado la doctrina alemana, tiene un carácter emotivo. Tanto, que todavía hoy nos sigue produciendo profundas reflexiones sobre las posibilidades de ese modelo para Colombia. La Regeneración sigue siendo vista por muchos como una traición a las ideas de esa República naciente, a esas ideas que concebían a los estados como soberanos.

El norte sí era el anglosajón o americano, como lo llama la doctrina de la teoría del Estado. Tenía fuertes características duales y eso significa que el Estado está en continua transformación. Es curioso y emotivamente confuso el modelo autoritario unitario y centralista que desde finales del siglo XIX perdura aún en Colombia.

Las características mínimas, de acuerdo con la doctrina que ha estudiado el Estado federal, es que debería tener como base una Constitución en la que haya una división de poder político y económico, entendiendo que los estados soberanos y el estado central, como un todo, son sujetos políticos de igual nivel. Por eso, el estado Federal es

una forma de equilibrio de poder vertical. Nosotros hemos estudiado el constitucionalismo con la idea arraigada de que la única forma de equilibrio de poder es el equilibrio de poder horizontal de las diferentes ramas y funciones del poder público.

El estado Federal no es estático, es dinámico. Si me preguntan por las características del modelo del 63 y subsiguiente de la Constitución de 1886, diré que es un estado dual. Es un estado que presenta una fuerte tensión entre el estado central y las partes que lo componen los estados soberanos. Esas tensiones se vieron y rompieron el modelo con el tema de orden público, en el que el estado central quería tener injerencia en los estados soberanos. Eso pasa en casi todos los modelos duales. Existe esa atención, pero eso varía en el tiempo. Entonces, después, en la primera parte del siglo XX, se dio un paso del liberalismo dual a un federalismo cooperativo y a finales de siglo y actualmente, vemos un estado federal con características competitivas. Es decir, va a depender de la época en la que lo vivimos para ver qué característica tiene.

Si hubiera sido posible para Colombia tener ese Norte Federal, pues las características estáticas que proponía la constitución en 1863 probablemente hubieran cambiado y se hubieran adaptado a los tiempos y a las necesidades de la sociedad colombiana.

Si se hubiera permitido su desarrollo, muchas de las tensiones hubieran podido ser resueltas.

El artículo 16 de la Constitución de 1863 disponía que todos los asuntos de Gobierno, cuyo ejercicio no estuviese delegado a los estados, serían claramente de competencia del Gobierno general. Esa es una parte del modelo, es decir, el estado general se reservaba unas funciones y el resto, sin mencionarlas, quedaba en manos de los estados soberanos con total autonomía, entendiendo que el régimen local en los Estados federales es competencia de los estados soberanos.

Ahora hay una tendencia a señalar que la autonomía local podría ser también tan importante como la regional, pero esa discusión sigue sin ser resuelta.

¿Cuáles son las competencias de un estado general? Las competencias que nos involucran a todos, que nos interesan a todos: las relaciones exteriores, la organización de la fuerza pública (los estados soberanos proveían el personal), el crédito público, el mantenimiento de la paz, la declaración de guerra exterior, el comercio internacional, el arreglo de las vías interoceánicas, el censo, la moneda, el armamento y la conservación del patrimonio cultural, por ejemplo.

Las competencias exclusivas, las competencias compartidas y concurrentes las va a desarrollar el modelo alemán, pero el modelo colombiano del 63 ya hablaba de competencias exclusivas y señalaba otras de carácter concurrente en su Artículo 18. Señalaba que son de competencia, aunque no exclusiva del Gobierno general, la instrucción pública, el servicio de correos y la “civilización de los indígenas”.

Los conflictos que surjan entre el estado central y los estados soberanos los dirime Un tribunal constitucional, una corte de justicia de carácter federal. Va a haber disputas por los recursos, por las políticas económicas, por el ejercicio de las competencias y otras de carácter normativas, por el uso de competencias, recursos asociados a ellas, pero habrá quien las arbitre.

El ideal de un poder legislativo es que sea bicameral y que haya una representación en una de las cámaras de por parte de los estados. Esa fue una discusión muy importante en el federalismo anglosajón que casi levanta la Convención de Filadelfia. Y fue establecer que no importa el número de población que existan los estados, todos tienen en el Senado de la República dos representantes. Eso implica un equilibrio en las discusiones económicas y políticas.

Así se genera, por parte del propio modelo, unos equilibrios políticos que permitan igualdad en la toma de decisiones de asuntos territoriales. También, por supuesto, el establecimiento de un poder judicial y también de un poder legislativo, un poder legislativo que estaba a cargo de los estados soberanos.

Ese modelo dual se rompe en el momento en que estalla la Guerra de Secesión en los Estados Unidos, es decir, cuando se toma una decisión que puede afectar económicamente a unos estados y a otros. Después, ya la doctrina del Derecho Público va a abandonar la característica que en ese momento tenía los estados duales que, repito, concebían una doble soberanía: la soberanía nacional y la soberanía de los estados que componen la Unión.

De allí la altísima conflictividad que hacía que se levantaran aquellos que no estaban a favor de las decisiones del centro, que no podían compartir soberanía, que la soberanía es indivisible, según la teoría surgida en Düsseldorf desde el siglo XVI. Lo que sí se puede dividir -y ahí voy al punto de discusión - es la autonomía. La soberanía deja de ser el elemento característico del estado dual y cede el espacio a la autonomía. Ese es el concepto y el principio que rige a un estado Federal,

pero en ese momento no se daba esa discusión precisamente por el momento histórico. Habría que ver que en otros estados federales ya se habla de autonomía, de que esas competencias generales sí podían ser cumplidas por los estados soberanos, en el marco de la unidad de un estado federal.

El acento municipalista que tiene la Constitución del 91 encuentra una dificultad en la fragmentación de las políticas locales versus las regionales. Ese acento unitarista lo que logró hacer realmente fue desarraigar de nuestros imaginarios y de nuestras emociones al modelo federal. Por eso, sigue pendiente esa deuda de reconocimiento de autonomía.

La Constitución del 91 trata de fracturar esa tendencia unitarista con un Artículo primero reconociendo la autonomía territorial y diseñando un proceso federal, como lo hace con los Artículos 305 y 306, que establecen cómo se componen las regiones. Dispone que será una Ley Orgánica la que desarrollará el ordenamiento territorial.

Ahí, haciendo eco las ideas federales del 63, se recoge esa necesidad de volver a pensar ese diseño de equilibrio de poder desde el punto de vista vertical y una mayor simetría entre el poder central y el de los territorios. Porque existen asimetrías y unas brechas económicas entre los territorios y lo que ha hecho el modelo unitarista es profundizarlas.

Hay una especie de dobles estados entre la centralidad. Aquellos donde funciona la Constitución y aquellos que componen una periferia que está por fuera de esos principios del Estado de derecho. Persiste la tendencia según la cual todos los problemas en Colombia se tienen que resolver centralmente, con una sola visión. Eso genera enormes problemas a la concepción misma de la democracia.

De otro lado, creo que debería replantearse la organización territorial del Estado, pero no sé si tengamos y la fuerza política para hacerlo hacia el lugar de un modelo regional o federal, es decir, con autonomía política de primer grado, que supone potestad legislativa. De segundo significa que hay direccionamiento político diferenciado por parte del nivel municipal y distrital.

Con frecuencia me preguntan si podemos hacer algo con la Constitución del 91. Considero que, si se quiere, podríamos desarrollar el modelo regional, si nos da miedo irnos a una asamblea Constituyente donde en la partida política nos la podrían ganar de nuevo los unitaristas.

¿Cuál es el fuerte peligro de la autonomía? Que se asocie la corrupción del país al ejercicio del poder en el nivel local. Toda la meritocracia, la reforma del Sistema General de Regalía, la reforma al situado fiscal o al Sistema General de Participaciones. Ese sesgo se advierte en

cada paso que se ha hacia la recentralización, cada vez que le quitan recursos al nivel territorial.

Eso conlleva también a la creencia de los unitaristas, en el sentido de que el nivel local no tienen capacidad administrativa y que, por esa razón, todo hay que dirigirlo desde el centro. Siempre hay una *capitis diminutio*.

Yo quisiera una nueva Constitución, con un nuevo modelo de organización territorial que es fundamental porque, guardadas las diferencias de espacio y lugar, los debates sobre la organización territorial del Estado son los que generan la mayor problemática en todos los estados modernos y siguen teniéndola en los contemporáneos.

Cuando se piensa en Birmania y en Sudáfrica se está pensando en el modelo Federal. Resulta, sin embargo, que el modelo federal también lo fue para Rusia. A un Estado con las dimensiones de Colombia no le sirve un modelo unitario. Lo dice toda la doctrina: el modelo unitario sirve para Estados pequeños.

Sudáfrica y la misma India, tienden hacia la profundización modelos contemporáneos que buscan un cambio de paradigma del Estado unitario al federal. Y nosotros seguimos reforzando el poder central en contravía de la tendencia contemporánea que aboga por mayor autonomía.

Hay unas fuerzas políticas muy importantes en el país, de cuño histórico, que siguen defendiendo al estado unitario y a la centralización del poder. Tan es así, que las normativas expedidas, el 617 y el 715, lo que han hecho es quitar recursos al nivel territorial y disminuir su autonomía.

Ante el riesgo de que volvamos a perder frente al unitarismo, debemos mirar la alternativa de profundizar el modelo regional.

## Planes de Desarrollo, motor de la gobernanza

ÁNGELA BEJARANO DAZA

Docente Universidad del Tolima. Abogada, magister en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia y especializada en el área de derecho Comercial y derecho de Empresa de la Universidad del Rosario.



Mi intervención gira en torno a los planes de desarrollo, las políticas públicas y la intervención del Estado en la economía, dado que esto es un lineamiento constitucional que se ha venido desarrollando y tenemos estas herramientas en la Constitución para materializar las políticas públicas que hay a nivel nacional y territorial, pero los planes de desarrollo tanto a nivel nacional, es decir, el plan de Gobierno que el presidente y sus ministros tienen que presentar seis meses después de iniciado su Gobierno, como lineamientos generales, son políticas públicas, no tenemos que decir que estos tan solo son lineamientos o una visión del Estado.

La Constitución trae fundamentos básicos y esenciales para desarrollar esas políticas del Estado y aquí, hoy quiero representar a las mujeres como un triunfo de participación ciudadana femenina y antecede algo muy importante: el derecho del voto a la mujer en Colombia, que fue aprobado el 25 de agosto de 1964, en el acto legislativo número tres de la Asamblea Nacional Constituyente.

Desde la perspectiva de la gobernanza, en un escenario democrático que incorpora la constitución del 91, es competencia del ejecutivo y de los ministros, pero en el nivel territorial de las gobernaciones y las alcaldías, materializar los proyectos de inversión social con nuestros recursos públicos.

Entonces, no debemos confundir políticas públicas con leyes. Entonces, nos dan unos lineamientos y aquí el autor Salazar Vargas define las políticas públicas como una política del Estado, una respuesta del Estado a lo que socialmente consideramos problemático.

Müller, en cambio, la define como un proceso de mediación social en la medida que cada objeto de política debe tenerse en cuenta los desajustes que puedan ocurrir en un sector y en otro.

Y aquí, para aterrizar esto, la realidad de esta contingencia que tenemos ahora, la alerta naranja del volcán nevado del Ruiz requiere mediar diferentes sectores entidades gubernamentales. Por ejemplo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones, pero solamente esa política pública se podrá desarrollar de manera inmediata si realmente existe la participación de las entidades gubernamentales, las alcaldías, que juegan un papel fundamental en dicha mediación social.

Roth lo corrobora cuando dice que una política pública existe siempre y cuando las entidades estatales asuman el compromiso de alcanzar esos objetivos, que son como deseables.

Entonces, mientras los gobernantes hagan un diagnóstico real de las necesidades y se materialice desde el comienzo del ejercicio de sus gobiernos esas planeaciones en la inversión social, realmente habrá un ejercicio transparente y en la ejecución del presupuesto acorde a la planeación de cada Gobierno. Esto lo establece el artículo 350 de la Constitución política cuando nos dice que se debe tener un concepto muy importante que es el gasto público social. El gasto público social, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, trae un presupuesto básico de los órganos colegiados que todo se debe orientar hacia el gasto público social. La Corte Constitucional define cómo se deben solucionar esas necesidades primariamente insatisfechas, como la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable.

Este principio constitucional, que parece tan fundamental, es tan alejado de nuestra realidad y aquí esto lo reflejan las innumerables investigaciones disciplinarias y fiscales sobre la fuga del presupuesto en época de pandemia, que creó un decreto, el 499, que establecía que de manera ágil y rápida se podía hacer contratación directa para contrarrestar los efectos letales del Covid-19. Sin embargo, se encontró que se destinaron a fines diferentes.

Entonces, la pregunta es si será necesario hacer un cambio constitucional para aterrizar y destinar las políticas públicas a ese gasto público social si nuestra Constitución del 91 ya lo establece como un principio general. Es cierto que la autonomía territorial, en la definición de políticas públicas, está dada por el grado de dependencia al sector central, puesto que el presupuesto de las entidades territoriales depende de las transferencias que se hagan del nivel central sobre todo



para las categorías de los municipios, que son principalmente dependientes de los recursos de la nación.

No obstante, sería más allá de debatir, porque es muy importante, sobre la descentralización, que los municipios también diseñen sus propias políticas, teniendo en cuenta la creación de recursos propios y, eso, a través de conglomerados públicos empresariales, la creación de empresas industriales y comerciales del Estado que nos permitiría no depender tanto del presupuesto nacional.

Finalmente, existirán problemas complejos públicos que buscan solucionar las políticas públicas. Por ello, es necesario identificar cuál es el problema, la complejidad de ese problema. El aborto, por ejemplo, es un problema complejo que requiere el consenso de diferentes entidades estatales, como académicas, como del Ministerio de Salud, la Iglesia. Es muy difícil llegar a ese consenso entre un problema tan complejo como el aborto, pero habrá otros problemas sociales simples como, por ejemplo, solucionar el alcantarillado y la satisfacción del servicio público domiciliario del agua en Ibagué.

Una vez identificado el problema social o público, se pueden implementar modelos, como el *top down*, que quiere decir precisamente de arriba hacia abajo, donde la administración ejecuta una política pública y no toma en cuenta la participación ciudadana o implementar, por ejemplo, el modelo *bottom up*, donde realmente sí se incluye la participación de las bases en la negociación y en la construcción de consensos y en la participación de la política pública desde el corazón de la ciudadanía, como lo desarrollan Estados Unidos y los países desarrollados.

Será mejor, entonces, tener en cuenta cuáles son los efectos de la política pública desde su diagnóstico. Ejemplo, implementar el pico y placa en Bogotá donde se diseñó una política pública que propendía por la descongestión del medio ambiente, que consistía en una restricción de vehículos particulares de 14 horas en dos años. La misma trajo como consecuencia el aumento acelerado de la congestión, eso para reflexionar si es necesario hacer una asamblea Constituyente y cambiar las bases de la Constitución o realmente lo que queremos, es entonces, que se identifique primeramente el diagnóstico real de las necesidades públicas sociales y luego se evalúe sus consecuencias de manera objetiva.



## CAPÍTULO CUARTO

GUSTAVO ZAFRA ROLDÁN  
FABIO VILLA RODRÍGUEZ  
AMYLKAR ACOSTA MEDINA  
EFRAÍN GÓMEZ CARDONA  
JOSÉ DOMINGO CALDÓN  
KENNY ELIZABETH CAMPOS SASOSA  
JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO  
MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO  
PAULA ROBLEDO SILVA  
ROCÍO ARAUJO OÑATE  
JAIME ORLANDO SANTOFIMIO  
AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA  
JORGE OCTAVIO RAMÍREZ

# VOCES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y SUS DESARROLLOS

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se convirtió en un escenario de grandes expectativas para la reformulación del modelo territorial vigente desde 1886. Desde la propuesta presentada por el Gobierno nacional, pasando por las múltiples iniciativas que querían dar un vuelco al modelo de la Regeneración, y hasta la enunciación en el artículo 1 constitucional de la definición del Estado colombiano, razones para creer en dicho cambio.

Sin embargo, para muchos intervinientes, la Constitución, en este tema, parece incompleta y sin un norte claro y sin que los desarrollos encargados al legislador hayan llenado los vacíos e indefiniciones anotadas.

Por lo que existe, sin duda una, deuda pendiente en esa materia. En este capítulo se recogen las consideraciones de algunos de los constituyentes que participaron en la construcción del modelo, las de varios de sus críticos, pero también, las de numerosos actores que proponen el desarrollo real y posible de la temática en el marco de la actual Constitución.

## “Bienvenido el estado regional”

GUSTAVO ZAFRA ROLDÁN

Abogado y Doctor en Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana y Máster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; miembro de la Comisión de Ordenamiento Territorial; Juez ad-hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Conjuez de la Corte Constitucional; Conjuez de la Corte Suprema de Justicia; y Procurador General Ad-Hoc elegido por el Senado de la República. También fue Decano de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad de Los Andes y profesor de derecho constitucional en diferentes universidades del país.



¿Qué hubiera sido si se respeta la fórmula constitucional original del 1991, del Sistema General de Participaciones, que comenzó a erosionarse, no como se ha dicho con la crisis de final de siglo del Gobierno de Pastrana, sino en los comienzos del Gobierno del presidente Samper? Hay que decirlo: si ustedes leen la ley 179 del 94, que es el presupuesto de ese año que introdujo unas reformas al Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el artículo 55, encontrarán respuestas a las inquietudes de hoy en materia de retrocesos en la descentralización.

¿Qué hizo ese artículo? Sacó de la base de ingresos corrientes todas las rentas contractuales, que incluían en ese momento todos los contratos de televisión, de concesiones del espectro y, además, sacó los excedentes de las entidades descentralizadas que en ese momento incluían todos los excedentes de Ecopetrol, porque Ecopetrol no había sido convertido en una sociedad anónima de capital público, como lo es ahora con el 11% de participación privada.

Hagan la cuenta, lo que dice el exministro Amylkar Acosta es totalmente cierto. La fórmula incremental de ingresos corrientes del 1991 al 2001 hubiera llevado la participación no solo al 30%, sino al 42%

de los ingresos corrientes. Hay una deuda ética de quienes horadaron esa fórmula.

El segundo tema que quiero plantear es: cuiden la separación de elecciones. No dejen que las elecciones de alcalde, gobernadores, asambleas, concejos y ediles se vuelvan el premio seco si unen las fechas con las elecciones nacionales. Y no dejen que Colombia se devuelva a ese momento trágico de 1970 donde, el 19 de abril, se votaban todas las elecciones de una, como si una democracia fuera un baloto jugándose todo en una sola fecha.

Y la tercera es: bienvenido el estado regional, pero un estado regional con que el Estado controle el problema de orden público, porque Fabio y Augusto, que estuvieron presentes, saben que ese fue el tema fundamental para no llegar a un mayor grado de federalismo. La tercera parte de Colombia la controlaba el señor Tirofijo y casi la otra tercera parte los grupos de autodefensas que para qué vamos a mencionar los nombres de sus cabecillas, que todos conocemos. Hoy el Estado tiene que negociar en el Plan de Desarrollo, incluir al ‘Chiquito Malo’ y al ‘Iván Mordisco’, en una fórmula que no sé qué va a decir la Corte Constitucional, cuando vea y revise en control previo ese Plan de Desarrollo.

Yo estudié con Carlos Restrepo Piedrahita en el Externado, esa gran casa del federalismo y del radicalismo y Restrepo Piedrahita nos enseñaba que no creyésemos en el espiritismo ni en los espíritus. Entonces, no invoquemos el espíritu de Álvaro Gómez, a quien aprecié mucho para efectos de interpretar la Constitución, más bien lea las normas.

En el artículo 287 se habla de los derechos. ¿Derechos de quién? De las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, a tener sus competencias, a administrar sus recursos y la última, sí que es importante, a la participación en las rentas nacionales.

Me sumo a la tesis planteada por el historiador Jorge Orlando Melo en el sentido de que, si superamos el debate federal y unitario, iríamos por un modelo regional. Recomiendo ampliamente la lectura de Melo, gran intelectual, que en su última obra nos aconseja esa ruta como intermedia.

No es cierto que los departamentos no tengan competencias. ¿Quiénes ayudaron a construir ese término de competencias departamentales? El Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional liderado por Orlando Fals Borda, que no era un amateur, era el sociólogo más importante de América Latina. No fue un advenedizo el que nos inspiró en la comisión segunda territorial.

Estaba también Carlos Holmes Trujillo, con su experiencia de alcalde de Cali, que por eso insistió tanto en el tema del alcalde jefe de policía. Estaba Jaime Castro, esa gran autoridad del Rosario, diseñador del Estatuto de Bogotá, que es de su puño y letra. Y estaban Juan Gómez Martínez defendiendo Antioquia, gobernador Gaviria, allá estaba Juan Gómez, representando Antioquia.

Quisiera hacer dos sugerencias muy concretas para los gobernadores que están, como muy bien lo dijeron, en su última etapa. La primera es que, si ustedes miran el Plan de Desarrollo aprobado, que tiene cosas muy interesantes, hay un artículo que precisamente dice hacer un estudio para aumentar el porcentaje de participaciones a las entidades territoriales. Entonces, hay que, como se dice, cogerle la caña al Gobierno. Ahí hay un artículo en el Plan de Desarrollo.

Pero, la segunda, que sí me preocupa, es que hay más de 300 normas en el Plan de Desarrollo, pero ustedes van al plan de inversiones y hay una especie de listado de obras, como de carta al Niño Dios.

Algunas no le pueden descentralizar funciones, competencias u obligaciones a las entidades territoriales sin descentralizarles recursos. Por ponerle solo un ejemplo concreto de mi departamento, en la lista del Valle del Cauca, el departamento se compromete y el municipio, a ayudar a construir la sede de la Fiscalía. Pues sí, muy lindo, pero obviamente todos sabemos que esa es una función nacional. Ojo ahí.

Y lo otro, es que realmente la carne del plato es la Ley Anual de Presupuesto que aprueben ahora. Porque el plan de inversiones es un listado muy importante; me gustó, porque está hecho por departamentos. El listado figura por departamentos, pero, obviamente hay que ponerle las cifras en la ley anual de presupuesto, porque si no, se les queda escrito.

Entonces, creo que los gobernadores salientes tienen una tarea clave, que es entregar un buen presupuesto para el próximo año porque esa es la carne real del plan de inversiones y de, obviamente, el Plan de Desarrollo. Y dejemos que la Corte mire cuántos micos y cuántos canguros hay en la ley del Plan de Desarrollo porque son muchos. Se meten con el *habeas data*, nos iban a montar una especie de KGB en el Plan de Desarrollo (afortunadamente eso se tumbó). Se meten con la libertad religiosa y se meten, profesor Kalmanovitz, con el Banco de la República. Yo no entiendo mucho de eso, pero usted sí. Échele una miradita a la cantidad de normas que quedaron sobre el Banco de la República en el Plan de Desarrollo.

Uno no lee las competencias constitucionales de los departamentos y, sinceramente, puede ser, de hacer todo, perdónenme. Planeación, desarrollo económico y social, apoyo financiero, crediticio, turismo, transporte, ambiente, obras públicas, vías de comunicación, desarrollo de fronteras, educación y salud.

¿Qué es lo que pasa realmente? Que lo va a decir con el mayor respeto porque es una entidad muy seria y que le ha servido mucho al país, pero Planeación Nacional se quedó un poco en la tesis nostálgica de los Corpes viejos. Los gobernadores son tan jóvenes que de pronto no se acuerdan de los Corpes viejos.

Entonces, nos decían Corpes de occidente, está Antioquia y Valle juntos y entonces como emulaban, había que poner la sede en Pereira, Caribe junto etcétera y ¿qué pasaba? Pues aquí hay buenos administrativistas, mejores que yo, eso es desconcentración administrativa. Los Corpes ni siquiera eran delegación, por Dios, menos descentralización, menos autonomía política porque ojo, cuando hablamos de autonomía es política, por eso los eligen democráticamente, lo mismo que Italia que es un estado unitario con autonomía política, pero es unitario. España es un estado unitario con autonomía política, pero es unitario, de allí tomamos los modelos, por Dios.

Para entrar, están desbaratadas las calles y para salir de allá, casi que uno no puede salir ni físicamente. En estos días que estuve en la conferencia de Albert Berry, casi me toca quedarme durmiendo allá en el edificio de planeación. Entonces, es una metáfora, quedan en los laberintos de planeación, el plan de desarrollo trae lo que está diciendo Augusto, lo que pasa es que hay que leerlo, 363 normas, hay que leerlo, 260 páginas, entonces, hay que leerlo. Trae la clasificación, posibilidad de clasificar departamentos y entidades, poner los factores y los indicadores. Pero adivinen quién los pone, planeación nacional.

Con José Antonio Campos y Guillermo Perry trabajamos lo que era la ley 14 del 83, que por cierto cumple 40 años. El primer intento descentralización fiscal, pero con quién nos reunimos en el Ministerio de Gobierno, yo era viceministro de Gobierno, con los secretarios de Hacienda departamentales, quienes nos ayudaron en el plano municipal, otros dos colegas suyos gobernador Gaviria, Luis Alfredo Ramos gran amigo mío y Manuel Santiago Mejía que se estrenaba como secretario de hacienda.

Le clavamos los impuestos al sector financiero de industria y comercio, desplumamos el águila de la época. Sí se puede.



## “No ha habido una reedición del centralismo consagrado en 1886”

FABIO VILLA RODRÍGUEZ

Sociólogo de la Universidad de Antioquia y Doctor en Sociología Jurídica de la Universidad Externado de Colombia. Fue dirigente nacional de la Juventud Revolucionaria de Colombia y fue el único estudiante elegido miembro de la Asamblea Nacional Constituyente por la Alianza Democrática M-19 en 1991. Se ha desempeñado como concejal de Medellín; presidente y Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Concejales; y docente de Políticas de Desarrollo y Sostenibilidad Territorial de la Universidad Santo Tomás.



Siento que ha quedado la sensación, de que el drama -no dudo- en afirmarlo de esa manera, que sufre hoy los departamentos y los municipios del país, es responsabilidad de la Constitución de 1991. Y la verdad me parece un poco injusto ponerlo de esa manera, porque la Carta del 91 no fue, en manera alguna, una reedición de la Constitución de 1886.

Decir que, por tener allí, en el artículo primero, la condición unitaria de la República, se revive el centralismo y la centralización de la constitución del 86, no es justo. La verdad es que, al lado de esa República unitaria, también, se dijo claramente que esta debe ser una república descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Y esto es muy importante, esto no es una cosa menor. Solamente con ese concepto de autonomía podría verse en estos 32 años legislado para que Colombia tuviera departamentos que ejercieran sus funciones como líderes del Estado, sin estar sometidos al centralismo bogotano.

Solo con ese artículo y los demás artículos 286, 287, 288 y 289, pudiéramos tener hoy día una Ley de Ordenamiento Territorial que hubiera definido claramente cuáles eran las competencias, cuáles eran las funciones y cuáles eran los recursos que le correspondían a las entidades territoriales. Solamente con ese artículo podríamos tener hoy

leyes que permitieran a los gobernadores y a los alcaldes de Colombia poder cumplir con el mandato constitucional, que desde las entidades básicas de la organización del Estado se prestaran los servicios de salud, de educación, de saneamiento básico, de agua potable y que no estuvieran dependiendo las gobernaciones y las alcaldías de las decisiones de Bogotá, como aquí se ha explicado suficientemente.

Ya lo mencionó mi colega, el doctor Gustavo Zafra, que además fue quien abogó para que yo me sentara en este sitio, el artículo 356 y 357 decidieron un situado fiscal y una participación en los ingresos corrientes de la nación para departamentos y municipios que debería incrementarse, que realmente estaba previsto de una manera generosa para que, en Colombia, por lo menos el 45% de los recursos que provenían a los ingresos corrientes de la nación se devolvieran. No es que se entregaran, no es que se regalaran, es que se devolvieran a los departamentos y a los municipios. Pero eso cambió y Colombia se recentralizó, se recentralizaron los recursos, se descentralizó la capacidad de las decisiones.

El sólo hecho de haber tomado la decisión en la constituyente, de refrendar la elección de alcaldes, que apenas había empezado hacía dos años y haber decidido la elección Popular de los gobernadores, es un cambio histórico significativo para poder garantizar que las entidades territoriales avanzaran. Pero, de igual manera, y con esto cierro ya esta primera parte, dejamos un esbozo de lo que sería un país regionalizado y con provincias. Además, con un reconocimiento a las entidades territoriales indígenas, que tampoco se ha podido materializar de la manera como estaba concebido en la Constitución del 91 y que incluso, se ha retrocedido, como ayer se dijo, con prácticamente una municipalización de las entidades indígenas.

Entonces, el Constituyente del 91 tuvo una intencionalidad y la Corte Constitucional esa intencionalidad la ha ratificado en una serie de sentencias. Pero el legislador tiene poderes de reforma y en esos poderes de reforma, y lo digo aquí como corolario de esta primera intervención, lo que ha hecho es retroceder en las decisiones tomadas en el año 91.

Quisiera empezar leer una frase en relación con las entidades territoriales. En la sentencia 258 del 2005, la Corte Constitucional dice: “La autonomía está consagrada en la Constitución”. Yo, en verdad, siento un gran alivio y siento una enorme tranquilidad de ver el empuje con que la Federación Nacional de Departamentos, doctor Didier Tavera, gobernador Aníbal Gaviria y todos los gobernadores, han

llegado con este impulso tan grande para que avancemos en autonomía. Para que incluso hablemos de federalismo.

En el 91, ¿a qué fueron los gobernadores a la Asamblea Constituyente? A decir que no podíamos caminar hacia allá, a decir que había que defender los departamentos y a decir que había que defender la estructura territorial que había en ese momento. Para ellos 1863 era el diablo. Estábamos con Fals Borda dando la pelea por las regiones. Ahí estábamos tratando de que la región Caribe pudiera ser reconocida y el resto de las regiones del país. Pero eso era, en ese momento, minoría absoluta.

Hoy, al ver a los 32 gobernadores halando para el mismo lado, para que sea posible que hagamos reformas, en lo posible, y para que avancemos en una discusión de fondo sobre el tema del federalismo, esa es una cosa maravillosa, de madurez política. La Constitución del 91 es una Constitución de consenso y los que llegamos con la idea del regionalismo, hicimos un acuerdo con los departamentalistas y posicionamos y fortalecimos al municipio, pero dejamos las figuras de la regionalización y de las provincias como figuras posibles y necesarias.

Entonces, claro, hay momentos en la historia en que es fácil decir “esto es lo que debimos haber hecho”. Ese momento de la historia no daba para eso, daba para una transición en la cual se avanza. Pero, decir hoy que estamos peor que en la Constitución del 86, es sinceramente falso. Lo digo con toda honestidad.

Y claro que tenemos divergencia, Alfonso, aquí tenemos divergencia en este panel entre algunos que creen que ese tipo de decisiones y de momentos porque son como color de rosa y uno ahí puede tomar las decisiones que quieren y tenemos un momento, que además hemos vivido 32 años con un Congreso legislando en contra de ese propósito autonómico.

Es decir, aquí hay una realidad en los departamentos y los municipios de Colombia que yo no desconozco. Es dramático en términos de competencias, pero, sobre todo, en términos de recursos. Pero si todos halamos para el mismo lado, podemos hacer esos cambios que el país necesita.

Algunos convencieron al país, hace 20 o 25 años, de que, si se seguían trasladando recursos a los departamentos y a los municipios, el gasto público se iba a disparar y el país iba a quebrar. Pero si lo gastaba la nación no se quebraba el país. O sea, eso es una cosa rara, ¿no? Si la gastan los departamentos y los municipios el país se quiebra,

pero si la gasta la nación no se quiebra el país. Más o menos a esa fue la cosa que nos metieron a la cabeza, un debate muy importante en esa época en la que yo estaba dirigiendo la Federación de Concejales. Hicimos estudios económicos. Recuerdo al profesor Iván Jaramillo que nos ayudó mucho para demostrar que eso era falso. Pero, finalmente aprobaron el Sistema General de Participaciones.

Una cosa que podemos hacer hoy, y que incluso pasó varios debates en el Congreso, es tratar de ponerle un mínimo al sistema general de participaciones de lo que debe pasarse a departamento y a municipios. En ese momento el proyecto de acto legislativo, que repito alcanzó a pasar, creo, cinco debates, se hundió en el sexto. Hablaba del 35% como piso, como el mínimo que debería transferirse a las entidades territoriales en el Sistema General de Participaciones. Es decir, eso era como del abogado el sombrero. De lo que el constituyente había decidido, los artículos 356 y 357, para que a través del situado fiscal se llevara hasta el 45, pudiéramos por lo menos rescatar un mínimo para que no siga bajando porcentualmente en relación con los ingresos corrientes de la nación, como lo ha hecho durante todo este período, a partir de los actos legislativos del 2001 y del 2007. Ese es un tema en el cual creo que se puede trabajar y se puede trabajar en concreto.

El otro es la modificación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Es decir, eso es una ley que demoró mucho en hacerse, pero que como lo dijo esta mañana Amylkar, no dice nada. Esa es una ley donde realmente hay que definir funciones, competencias y recursos para las entidades territoriales. En esa ley se pueden definir claramente cuáles son las atribuciones en materia fiscal que podrían tener los departamentos. Por ejemplo, para que no sigan dependiendo de unos impuestos pétreos y que en algunos casos ya son decrecientes, que es lo único que les entrega la nación.

Otro tema que me parece que se puede avanzar, pero toca también hacerlo primero en la ley, no es que Antioquia no haya tenido iniciativa o gasto. Es que primero hay que hacer una ley de la república para poder definir cuáles son los marcos en los cuales se puede aplicar el artículo 302. No puede Antioquia solo hacer un estatuto, tiene que haber una ley, según el artículo 302, para que se definan capacidades y competencias distintas.

De hecho, mi tesis doctoral, Augusto, que yo le pasé a usted, era sobre eso: no se puede para todo el país, como si todos fuéramos iguales. Hay que hacer en el país legislaciones que permitan que entidades territoriales diversas podamos tener competencias, capaci-

dades y formas de manejar el Gobierno distintas. Y eso es una cosa que aquí nunca se ha hecho. Aquí se legisla igual para el municipio de Puerto Nariño en el Amazonas que para el municipio de Bello o para cualquier municipio de Cundinamarca: Faca, Chía o cualquier municipio del interior del país. De manera que hay que hacer de la descentralización, además, una capacidad real para cada territorio, de acuerdo con sus condiciones, pueda manejar las competencias y los recursos a través de una distribución más equitativa de los recursos nacionales.

Nosotros nunca hemos defendido a la actual la Constitución como una obra perfecta. Es una obra que tiene que hacerse mejoras y sobre todo, es una obra que hoy día, después de 50 reformas que ha tenido, es una obra a la cual hay que incluso, recuperarle parte de su esencia, porque algunas cosas fueron modificadas para mal. Entonces, tenemos que recuperar parte de esa esencia que está en el preámbulo en los 13 principios iniciales de la Constitución del 91.

Creo que ahí, en esos principios, y ayer en alguna intervención, en la del magistrado Reyes, muy inspiradora, la del gobernador Aníbal Gaviria y otras, la del gobernador Olimpo, varias de las intervenciones, se hablaba de temas sustanciales a la Constitución que tienen que ver con el ordenamiento.

Temas como la democracia, la participación y el pluralismo que es como sigue el artículo primero, después de hablar de la república unitaria, descentralizada y con autonomía las entidades territoriales, sigue con una república democrática, participativa y pluralista. Como elementos, como el de la dignidad humana, son la base fundamental para que hablemos de autonomía territorial, para que hablemos de descentralización y para que hablemos, y comparto con usted doctor Santofimio en este momento esa apreciación, para que hablemos del reconocimiento de las diferencias como base de la unidad nacional.

No tengo duda de que esta frase de Colombia Federal, Colombia Unida es el reconocimiento de que nuestra posibilidad de ser una República unitaria, pero exitosa, pasa por el reconocimiento de las diferencias y eso precisamente es lo que implica poderle dar competencias, pero recursos, competencias con recursos a las entidades territoriales.

Reconocer las diferencias, incluso para gobernarse de manera distinta. Ayer hablábamos de que Colombia tiene 1058 municipios de sexta y quinta categoría. O sea, este es un país diverso y este es un país de regiones. En un país como estos, no se puede gobernar con criterio homogeneizante, como se ha hecho durante estos 32 años.

Entonces creo, que el gran valor o la gran riqueza que hoy tenemos es que este consenso lo saquemos adelante. Yo sí creo que hay un espacio político adecuado, yo creo que hay condiciones para que esto jale unas reformas que puedan avanzarse durante este periodo que falta a los gobernadores actuales. Pero, además, que se debe como un legado a los nuevos gobernadores para que se siga trabajando en el propósito de estos cambios. Sí creo que tenemos un ambiente político propicio para desarrollar este ejercicio.

Creo que con la disciplina y el orden que le conozco al doctor Didier Tavera y a la Federación de departamentos, hay una primera conclusión y es que, de todo esto que se ha dicho en estos paneles, han salido una cantidad de tareas que deben organizarse para armar una ruta de trabajo.

El gobernador Aníbal Gaviria decía que va a haber una fecha en la cual se van a volver a reunir los gobernadores y revisar esa ruta. Yo creo que es muy importante, entonces, este ejercicio, que se ha hecho y que se va a hacer de reuniones en distintas partes del país y este ejercicio que se ha hecho hoy, termine con una ruta clara de trabajo. Eso es como lo primero, porque ha habido una cantidad de ideas de cuáles son las reformas, de cuáles son las tareas y las decisiones.

Yo creo que hoy no hay espacio, realmente, y posibilidades de una nueva asamblea nacional Constituyente. Pero sí creo que se puede abrir un espacio para una consulta a los ciudadanos sobre este tema del federalismo en un momento próximo.

Hace 33 años yo impulsé, con un grupo de muchachos, una cosa que llamó la séptima papeleta. Yo creo que hoy, el país, tiene condiciones para preguntarle a los colombianos si les gustaría tener o si les parece conveniente un régimen Federal en Colombia. Yo creo que ese sí sería un gran avance sin necesidad de destrozarse la Constitución. Preguntarles a los colombianos si creen que Colombia debería avanzar hacia un régimen federal y esa orden de los ciudadanos del constituyente primario podría orientar una discusión en el Congreso de la República para hacer la reforma constitucional a que haya lugar.

Pero con una orden de los ciudadanos. No hacerlo al revés, no primero discutir la esencia y después llevarlo sin preguntarles a los ciudadanos de Colombia y luego tramitar un proyecto que pueda avanzar hacia allá.

Lo tercero, es que tiene que ver con el primer mandamiento que acaba de hacer, trabajar con un grupo técnico en la preparación y la revisión de incluso, varios documentos de reforma que ya hay, para



presentarlos prontamente a través de los partidos políticos al Congreso de la República. Algunos son de iniciativa del Gobierno, pero pueden ser convalidados. Pero a mí sí parece muy importante presentarle al Gobierno y a los partidos, una agenda de reformas de manera inmediata, que pueda tramitarse, en lo que resta del Congreso y pienso que, como elemento inspirado, decía ahora, lo repito, debe estar el tema de la dignidad humana y el fortalecimiento de los principios esenciales de la Constitución.

Es decir, aquí no estamos hablando de mayor poder para mandatarios locales o departamentales. No estamos ni siquiera hablando del avance en materia del ordenamiento territorial. Estamos avanzando el poder garantizar la dignidad humana, poder avanzar en la paz, poder garantizar los derechos de los ciudadanos y para eso se necesita un orden justo y este orden centralista es un orden autoritario e injusto.



## “Las reformas tributarias no les arbitran recursos a las regiones”

AMYLKAR ACOSTA MEDINA



Economista de la Universidad de Antioquia. Fue concejal de Medellín y de Riohacha; Senador de la República y ministro de Minas y Energía. Tiene 42 años de experiencia como docente universitario. Fue presidente de la Sociedad de Economistas y es Miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Historia. Autor muy prolífico de libros, ensayos, columnas de opinión y artículos especializados.



La Constitución de 1886 se hizo tabula rasa de lo que fue la Constitución de 1863. En un discurso de balcón -que está ahora tan en boga- Núñez no solo declaró fenecida la Carta del 63, sino que proclamó como principios fundamentales la centralización política y la descentralización administrativa. Se trataba en realidad de una fórmula dicotómica que tuvo más descentralización política que descentralización administrativa.

La Constituyente de 1991, sabiamente, dio un paso adelante en la dirección correcta cuando dijo que Colombia es una república unitaria descentralizada. Pero el plus de esa Constituyente fue el establecimiento formal de una autonomía de las entidades territoriales.

Yo me acojo a la definición de un paisa eminente, como lo fue en vida Javier Henao Hidrón, que fue presidente del Consejo de Estado. Él, para distinguir entre lo que es descentralización y la autonomía decía: “Entendemos por descentralización la capacidad de gestión de las entidades territoriales; cuando hablamos de autonomía nos referimos a la capacidad de decisión política.

De esta manera, la autonomía territorial que reconoce la Constitución de 1991 es un avance en la dirección correcta. Ahora bien, Orlando Fals Borda, que fue el intelectual que creó la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional -una de las eminencias del autonomismo en Colombia y constituyente que fue- le otorgó la importancia necesaria a esa postulación y concibió el mandato constitucional sobre la adopción de una la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.



Fals Borda la denominaba “ley madre,” porque es la ley que tiene que ver con recursos y competencias. Es ella la que debe establecer cómo han de ser repartidos los recursos y las competencias entre el Gobierno central y los gobiernos territoriales. Que recuerde, a mi paso por el Congreso, se alcanzaron a presentar aproximadamente 12 proyectos de Ley Orgánica de ordenamiento territorial y todos terminaron archivados.

Participé de dos de ellos y, mientras tanto, se fueron expidiendo leyes que de una u otra manera tenían que ver con la Ley Orgánica de ordenamiento territorial. Yo llegué a afirmar que el día y hora en que finalmente el Congreso se resolviera a expedir esa ley madre, le iba a tocar armar un rompecabezas. Y añadía que ojalá no terminara convertida en un Frankenstein.

Desde la región Caribe, que ha desarrollado una firme vocación por la autonomía, comprometimos al entonces presidente Juan Manuel Santos, durante su segundo mandato, a que llevara a consideración del Congreso de la República la Ley Orgánica de ordenamiento territorial. Ocurrió en Valledupar. Allí le hicimos ver que mientras no existiera la Ley Orgánica de ordenamiento territorial, las nuevas figuras que se establecieron en la Constitución, tales como las regiones administrativas y de planificación, y la región como entidad territorial, no podían tener viabilidad. La ley Orgánica era un prerequisite.

Pero se ha evadido, se ha eludido el desarrollo de la Constitución de 1991, en lo que tiene que ver con recursos y competencias. Yo me di a la tarea de examinar las 25 funciones y competencias fundamentales del Estado colombiano. De esas 25 el Gobierno central se arroga 15 de ellas para ejercerlas con exclusividad. Diez las comparte con las entidades territoriales, pero éstas no tienen competencia propia sobre ninguna de ellas. No puede hablarse entonces con propiedad de un sistema multinivel porque el Gobierno central es absorbente.

Cuando la Constitución estableció los principios de complementariedad y de subsidiaridad, lo hizo como si la cancha estuviera nivelada. Pero no, aquí estamos jugando con dados cargados y eso es lo que le ha permitido a la nación la recentralización. En los 31 años que lleva la Constitución Nacional aquí en Colombia, no solamente no hemos avanzado hacia la autonomía territorial, que es la novedad de la Carta, sino que hemos retrocedido en materia de centralización. Y el principal mecanismo que se ha tenido para descentralizar el Estado colombiano es delegando funciones y competencias en las entidades

territoriales, pero sin recursos. Estamos vulnerando así los mandatos de la Constitución que obliga a que siempre que se transfieran competencias, se deben asignar los recursos necesarios y suficientes para asumirlas.

Recordemos cómo nacieron las regalías. En la Constitución de 1886 -lo pueden consultar-, encuentran el artículo 202 que les expropió a las regiones los derechos que tenían sobre el suelo y el subsuelo. Pero claro, toda acción despierta una reacción y para apaciguar los ánimos se les dijo: a cambio de lo que les hemos quitado, les vamos a reconocer unas regalías. Así nacieron las regalías.

¿Qué pasó en la Constitución de 1991? Eso se discutió ampliamente. Consenso: hay que respetarles a las regiones sus derechos adquiridos y por eso, su artículo 361 se estableció que se mantendrían los derechos adquiridos por los departamentos y municipios. Fueron añadidos los municipios portuarios que antes no recibían regalías.

En 2011 se promovió una reforma al sistema de regalías. Saltó a escena el doctor Juan Carlos Echeverry, diciendo que los recursos naturales no renovables, que están en el subsuelo, son del Estado y que había que promover una reforma. ¿Cómo así que el 74 por ciento de las regalías se quedaban en las regiones productoras y portuarias? ¿Y el resto del país qué? Ahí fue cuando dijo que había que esparcir toda la mermelada en la tostada nacional.

Núñez les quitó a las entidades territoriales el recurso, pero les dio unas regalías. Y ahora Juan Carlos Echeverry y el Congreso de la República aprobaban una reforma donde a las regiones productoras y portuarias les quitaban las regalías a las demás regiones para esparcirlas.

Yo planteé entonces que, si se trataba de esparcir la mermelada en toda la tostada nacional, ¿por qué solo las regalías? Porque resulta que las empresas extractivas en Colombia pagan por impuesto el doble de lo que pagan por regalías. Pregunté entonces: ¿Por qué no metemos a la bolsa no solo las regalías, sino los impuestos, y ahí sí esparcimos la mermelada? El daño no habría sido tan grave para las regiones productoras como el que produjo la reforma.

En este punto es preciso aclarar que la reforma tributaria que fue aprobada en 2022 se desmontó algo, eso sí inequitativo, que era la deducción del impuesto de renta de las regalías, ya que a las empresas se les ocurrió alegar que es que lo que pagan por regalías es un costo para las empresas. ¡No señores! El artículo 360 la Constitución, que está por encima de cualquier ley, dice que la explotación de un recurso

natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación a título de regalías. Luego, las regalías no son un costo, son una contraprestación económica que debe pagársele al Estado. Y eso tiene fundamento en uno de los clásicos de la economía: David Ricardo. Hace más de 200 años él dijo que si las minas fueran abundantes, e igualmente fértiles, su dueño no tendría derecho a una renta, pero que no siéndolos, tiene derecho a percibir una renta por ellas.

Viene gravitando una pregunta crucial: ¿Es preciso volver al federalismo? Yo siempre he dicho que uno no puede llegar a la tarde sin pasar por el mediodía, de manera que sí, nuestro objetivo es llegar al federalismo. Pero no tenemos que esperar a que seamos federales para que podamos transitar en esa dirección. Comparto un planteamiento razonable hecho por el gobernador de Sucre, Héctor Olimpo Espinosa, sobre la necesidad de trazar ya la hoja de ruta. Una de las estaciones más importantes de esa ruta debe ser la reforma tributaria territorial.

Miren, entre el año 2000 y 2022, han sido expedidas en Colombia 14 reformas tributarias, una cada año y medio en promedio. Todas, absolutamente todas, para arbitrarle recursos a la nación. Ninguna de ellas para arbitrarle recursos a las entidades territoriales.

Y hay expertos, despistados a mi juicio, que cuando ven esa proporción de las que se habló aquí: que el 82 por ciento de los recaudos van a la nación, que el 6 por ciento a los departamentos, y el 12 por ciento a los municipios, hablan de la “pereza fiscal” de las entidades territoriales. No creo que obedezca a pereza fiscal, sino a falta de espacio fiscal. Si los departamentos y municipios establecen nuevos impuestos, ¿quiénes tendrán que pagarlos?, ¿quiénes tendrán que cargar con esa reforma tributaria? Los mismos que pagan los impuestos nacionales.

En virtud de la Ley 1943 del 2018, fue creada una misión de expertos para que estudiaran las finanzas territoriales, y le recomendaran al Congreso una reforma. Ese informe fue presentado hace tres años y lo tienen engavetado. Pues que lo saquen de la gaveta: ahí hay unas propuestas bien interesantes. Yo las he estudiado y tengo mis consideraciones sobre ellas, pero ese es un punto que debe estar sobre la mesa para negociar con el Gobierno central.

José Antonio Ocampo, el ministro anterior de Hacienda, anunció que iba a presentar esa reforma tributaria territorial. ¡Pues cojámosle la flota al Gobierno nacional!

Otro punto medular tiene que ver con el Sistema General de Participaciones. Sabiamente, el constituyente decidió ligar esas transferencias de recursos de esa bolsa, que tiene destinación específica: educación,

salud, agua y saneamiento básico. Si se hubiera cumplido la Constitución de 1991, las entidades territoriales deberían estar recibiendo aproximadamente el 45 por ciento de los ingresos corrientes de la nación. ¿Cuánto están recibiendo? 24 por ciento ¿Ustedes saben cuánto han dejado de recibir entre el año 2001 y 2020 los departamentos y los municipios por cuenta del acto legislativo 01 del 2001 y 04 del 2007? 348 billones de pesos.

En 2020, a raíz de la crisis por la pandemia, el Gobierno nacional expidió el Decreto 444 y creó el fondo de emergencias, el Fome. ¿De dónde echó mano para los recursos? Del sistema General de Regalías dizque en calidad de préstamo. Lo hizo sin el consentimiento de gobernadores y alcaldes. Les quitaron 14,8 billones de pesos. Y esta es la hora en que no se sabe cuándo será ese cuándo que van a reintegrarle esa plata a las regiones. Es como si la nación le quitara las alas a una paloma y luego le pidiera que volara.

Estoy de acuerdo con el gobernador del Huila, Luis Enrique Dusán, en que es una gran prioridad trabajar en el ordenamiento territorial. Todavía el país no ha sido capaz siquiera de terminar la delimitación de sus páramos. Mientras tanto, se han generado una serie de conflictos de uso y ocupación del territorio. Es fundamental promover la territorialización de las políticas públicas. Lo he venido diciendo a propósito de la hoja de ruta para la transición energética. No es lo mismo la transición energética en departamentos o en regiones que tienen un gran potencial de fuentes no convencionales, de energías renovables, y en donde se está dependiendo tanto como se depende de la actividad extractiva, que en otros departamentos que no lo son. Y déjenme decirles que este país es tan centralista, que mientras no llueva en Bogotá no hay invierno y el país.

## “Hay que generar una redistribución del poder”

EFRAÍN GÓMEZ CARDONA

Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Ha sido Conjuez del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Antioquia. En 1991 participó como Asesor en la Asamblea Nacional Constituyente. Fue director de la Especialización en Derecho Administrativo Universidad de Medellín, y ha sido profesor en reconocidas universidades del país.



Las palabras descentralización y autonomía nacieron juntas. Cuando en Francia se enfrentó al problema de que el estado central era paquidémico y no se movía, surgió la necesidad de crear entidades que pudieron actuar más ágilmente que el Gobierno nacional y esa fue la semilla del descentralismo.

Como en Francia había 60.000 municipios y cada uno tenía un emperador, Napoleón reunió a los juristas y les pidió una figura que le permitieron al gerente de cada entidad descentralizada obrar rutinariamente, sin apartarse de sus órdenes. Los civilistas le propusieron hacer una adaptación a la vida administrativa del control de tutela. Ese control permitía, por ejemplo, que un niño que hubiera recibido una fortuna en herencia pudiera ser representado por un tutor que administrara sus bienes. ¿Cómo operaría en la práctica? Al amparo de la tutela habría entidades descentralizadas a cargo de un gerente que sería nombrado directamente por el emperador. El gerente estaría asistido por una junta directiva, cuyos miembros también serían escogidos por el monarca. Así, si el gerente o la junta no funcionaran él podría relevarlos.

En medio del debate un sector de los juristas consultados prefirió que, en lugar de la tutela, se adoptara la curatela, figura aplicable a personas maduras. Napoleón se inclinó a favor de la tutela, que luego daría origen a la autonomía administrativa.

Para el caso colombiano, esa figura administrativa podría caricaturizarse de la siguiente manera: en su época el presidente Virgilio

Barco quería despedir al gerente de ISA, Germán Olano. Sus asesores le advirtieron que no podría hacerlo ya que Olano no era empleado del mandatario, sino que dependía de una junta directiva. El jefe de Estado pidió hablar con los miembros de la junta y logró convencerlos de prescindir de Olano.

Así, la autonomía administrativa es una cáscara, una salida administrativa para no repartir poder. Por eso las expresiones “autonomía administrativa” y “autonomía constitucional” no son parientes. La autonomía administrativa tiene como techo la ley, en tanto que la autonomía constitucional se hace contra la ley. Para hablar de autonomía constitucional hay que entender que el Estado representativo desaparece porque allí el Congreso es el soberano y hace la ley a su voluntad. Pero en el Estado participativo, de soberanía popular, el Congreso de la República no tiene plena competencia, sino que debe limitarse a aquella competencia que le asigna la Carta Política. Varias de las antiguas competencias quedaron entonces en cabeza de entidades independientes como el Banco de la República.

Para que haya federalismo basta con que en cada región existan las tres Ramas del Poder. Si en Colombia decidimos que la Asamblea Departamental se convierta en el Congreso Departamental y creamos tribunales y jueces propios del departamento o de la nación, ya con esos solos gestos avanzamos hacia el federalismo. El problema surge cuando el federalismo es concebido sin autonomía. Cuando el Estado está tan concentrado no existe realmente autonomía, así cumpla con las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional.

Si vamos a caminar hacia el federalismo, fantástico. Pero en los últimos proyectos de Constitución que hemos visto en la historia reciente, uno de Quirama y otro de Rivera, vemos que todo el poder se queda en el Congreso de la República, que hace la ley y con ella todo lo demás. Esa no es la idea. La idea es generar una real distribución de poder.

Coincido con el gobernador de Antioquia, en que el cambio no debe ser constitucional. Hemos cometido el error de permitir que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que era la gran constitución de las autonomías, nos la fraccionar en mil leyecitas con cada una de las cuales han hecho lo que han querido.

Si nosotros lográramos impulsar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que concentre todos los recursos de las regalías, de las participaciones, de todas las competencias, y que sea producto de una gran discusión intraterritorial, de los municipios, de las comunidades indígenas, afro, departamentos, provincias, distritos, nos evitaríamos el tener que ir a una constituyente o promover nuevas reformas a la Constitución.

## Retos y deudas pendientes desde la perspectiva de los pueblos indígenas

JOSÉ DOMINGO CALDÓN

Líder indígena del Pueblo Coconuco y activista social en temas de medio ambiente en el Cauca. Integrante del Consejo Regional Indígena del Cauca. Ha sido vocero de las comunidades indígenas en los procesos de apropiación y desarrollo del territorio caucano y el sur del país. Fue coordinador del libro 'Cincuenta voces. Testimonios sobre las afectaciones del conflicto político armado a los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, 1971 - 2021'.



Aquí hay una frase que me han pedido: los retos y los pendientes. Escuchándolos y agradeciendo de la invitación para el Consejo Regional Indígena del Cauca, que ha cumplido 52 años de existencia en estos andares.

Por algo han tenido que organizarse, en esa dirección, escuchándolos en la historia en esa Constitución de Rionegro, que no aguantó ni el medio siglo, quedaron rotas las aspiraciones y perspectivas de unas regiones, acorde geográficamente, culturalmente, económicamente y con perspectivas de una posibilidad de autonomía.

Eso fue roto 23 años después con la constitución del 86, que efectivamente, yo diría sigue teniendo fuertes asideros, no solamente a nivel nacional, también en las regiones. No solamente es la parte administrativa, sino que ahí también quedan huellas de exclusión de varias poblaciones, incluidas que, cuánto hace más o menos cincuenta y cinco, sesenta años de haber reconocido a las mujeres como ciudadanas legítimas Y eso hace parte diríamos de lo que podríamos llamarle desarrollos constitucionales.

Nosotros diríamos que efectivamente hay muchas deudas que tendrían que ver con estos casi 250 años de vida republicana, entendida con el centralismo y con el federalismo. Si en el federalismo, incluso ahora abogamos nosotros por una descentralización, que quedó pendiente en la Constitución del 91, pues tienen que ver, diríamos, con varias cosas.

Los dos escenarios planteados no reconocen la existencia de visiones culturales, sociales y ambientales en las dos constituciones. Así, digamos que el federalismo tendría algo que ver con este aspecto.

Nosotros abogaríamos por pendientes históricos, pero de eso no tienen la culpa de ustedes. Sin embargo, habría que pensar en lo que sigue. Nosotros creemos que no hay una sola verdad de la historia, aquí la verdad es del dominante, no del que desapareció.

Nosotros abogamos porque no existe una sola visión católica y desde el 86 hasta el 91 estaba establecido el concordato, no había lugar sino para la religión católica, las otras religiones, incluidas las culturas de pueblos indígenas, no existían.

Aquí se nos impuso un solo modelo económico, que es el que sigue reinando y nos parece que la diversidad climática, la diversidad de regiones y la variedad de conocimientos, semillas y saberes sigue pendiente. Aquí dependemos de la economía internacional y acuérdense los tratados de libre comercio.

Sin embargo, no quisiera hacer agua tanto en la historia, sino, yo diría felicitar y sugerir que de alguna manera son 160 años que, duramente a algunos, la historia no nos interesa mucho, pero sí vamos a cumplir los treinta y dos años de la constitución política y veremos que hay ahí, desde ese punto de vista nos parece importante.

Creemos que hay algunos avances, y yo diría a mis compañeros en las distintas reuniones, les comento, que no nos vamos a emborrachar. Les cuento que yo me emborraché en el 91, me embriagué porque entendía que los derechos indígenas por primera vez iban a quedar reconocidos en la Constitución Política del 91 y que no íbamos a tener, ahora sí en adelante, tantas dificultades, es decir, es la primera vez que en la Constitución Política aparecen los pueblos indígenas.

Sin embargo, voy haciendo mención de lo religioso. Cuáles serían los gloriosos. A nosotros nos parece que la constitución del 91 en su artículo 7° reconoce la composición de la nación en un Estado multiétnico y pluricultural. Sin embargo, en materia de desarrollo de ese artículo, qué ha hecho la asamblea departamental, qué ha hecho la cámara y qué ha hecho el Senado de la República. Tengo la impresión de que no hay un solo texto que tenga que ver con el desarrollo de este artículo.

Nos parece importante que la Constitución hubiera reconocido, aunque hay debates fuertes, en relación con la autonomía de los indígenas, en relación con sus territorios a través del artículo 246.



Los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales en el marco de su ámbito territorial, de acuerdo con hechos y costumbres, siempre y cuando no contravengan la Constitución y la ley del Estado.

Eso está ahí, sin embargo, ha habido tibios desarrollos de la rama jurisdiccional en relación con ser mucho más equilibrado, diríamos como la ley lo establece, en un sistema de coordinación entre el sistema jurídico indígena o los sistemas jurídicos indígenas, y la jurisdicción nacional.

Nos pareció importante pensar en las perspectivas y posibilidades de volver a retomar la Constitución de Rionegro en relación con las regiones. Miren a ver qué desarrollos tienen las provincias; el Congreso se ha quedado dormido en esa relación. Qué ha pasado con relación a las regiones, y aquí habría un avance: las regiones, diríamos Centro Oriente, las regiones del Pacífico, y en este caso la región del Pacífico, que desde luego aquí han versado sobre Chocó, Valle, Cauca y Nariño. Y ahí estaríamos dejando como era el viejo Cauca, más allá, es decir, incluido Putumayo.

Pero no ha habido desarrollo en términos de las entidades territoriales indígenas. Se hizo el desarrollo sobre las regiones, pero no ha habido desarrollo en materia de las entidades territoriales indígenas.

Y recordarán y me disculparán, las razones por las cuales deberían ponerse a tono las perspectivas administrativas en el ejercicio de un acierto, en términos de que los territorios indígenas legítimamente reconocidos, resguardos coloniales y republicanos, pudieran asemejarse como municipios para asuntos de transferencias.

Sin embargo, sigue siendo en términos, diríamos generales, la aplicabilidad y el uso de la ley ochenta para asuntos de contratación. No hay desarrollo en esa dirección.

Nos parece importante el tema de los idiomas, aquí hablaré mucho de la educación y de quiénes vienen juntado y en las dos constituciones la educación era más o menos en términos de salida adelante como persona y la sociedad, pero no como colectividad. Yo diría frente la educación, que es como la política que ha generado castraciones a las perspectivas y posibilidades de existencia de esa diversidad cultural que tienen los pueblos.

No puedo negar que la educación, junto a la religión, como recordarán ustedes el concordato y de los centros de Educación -yo diría de dominación- como los internados, fueron los escenarios más expeditos para liquidar elementos culturales, como fueron los idiomas.

Qué importante tener en cuenta que hacia los años 1890 hay el reconocimiento de los resguardos y poblaciones indígenas, pero prohibida la votación indígena. La ley 89 habla de que las poblaciones indígenas no podrán ejercer acciones electorales, es decir no podrán ser ediles ni concejales, pero sí podían votar. Y fue la Constitución del 91 que, a través del artículo 171, permite tener dos senadores por circunscripción territorial. Algunos dicen que esta es una decisión beneficiosa, aunque otros dirían que es un elemento que castra las posibilidades de avanzar más allá, porque los dos senadores lo que hace es ponernos a pelear entre nosotros por esos dos cupos, en vez de avanzar mucho más allá.

La Constitución del 91 también, a través del artículo 330, reconoce y busca un elemento que hoy estaría haciendo un llamado mundial en términos de recursos naturales. Y en esta dirección, estarían los territorios indígenas, los parques nacionales bajo amenazas por esta política que ha venido funcionando en los últimos tiempos, de tipo extractivista. Recuerden de la locomotora minera.

Consideramos y aquí también lo mencionaron como ejemplos, que les ha ido bien a los Estados Unidos de América. Yo escucho y observo la discusión que hay todavía en el viejo continente de las regiones, de las autonomías, en el caso de España.

En esta dirección, hay avances políticos y normativos que hacen parte de la Constitución Política, como son los convenios y tratados. No soy abogado, y no entiendo la diferencia entre tratados y convenios. En este caso, el convenio 169 hará parte del bloque Constitucional de Colombia.

Finalmente, sobre el tema del centralismo y al federalismo y sus retos, aquí mencionaron de las 12 guerras entre centralistas y federalistas, y entre liberales y conservadores. El reto que tenemos es cómo salimos de una región, de una nación con demasiadas ansias del poder desde arriba.

Cómo logramos que efectivamente no volvamos a las guerras, las 12 confrontaciones. Y cómo pensar que ese poder centralista no se puede tumbar vía armada: 60 años de guerra. Primero los elenos, que hoy están en conversación, y de ahí para abajo todas las guerrillas que hemos tenido.

El reto que tenemos entonces, para las nuevas generaciones, compañeros jóvenes, porque ya los viejos que pasamos acá les dejamos la historia, es cómo resolvemos el modificar el poder centralista a través

de las armas, está mandado a recoger. Cómo retomamos la importancia de las Constituciones de 1863 y de 1886, que no era la misma población que hoy hay. Cómo aprovechamos, o explotamos los recursos existentes en nuestros territorios.

Riqueza en el Cauca y suroccidente, y por eso abogaríamos por la importancia no solo de los derechos para los seres humanos sino también de los derechos para la naturaleza.

Hace pocos días un amigo caucano, estudioso de la vida ambiental, seguramente ustedes lo conocen, Gustavo Wilches, me invitó para que lo acompañara en una charla en una universidad en Bogotá donde estaban discutiendo el tema de ‘locuras y estupideces’. Y la pregunta es: ¿será estúpido luchar para que la naturaleza sea reconocida como sujeto de derecho? ¿tenemos derecho a proteger nuestros territorios, el agua en perspectiva de las futuras generaciones? ¿Será locura reconocer el río Cauca, el Magdalena y el Atrato como sujeto derecho en una nueva Constitución, en una nueva visión de administración de los bienes? ¿Será locura reconocer que los animales tienen derecho? seguiremos aporreando los gallos, disfrutando de la sangre de ellos.

De aquí nos quedan varios retos. Por eso, el mundo indígena de ahora ve con beneplácito este tipo de foros académicos, políticos. Abrimos las puertas para que conversemos entre nosotros: academia, iglesia, gremios. Y de esa perspectiva nos planteamos la necesidad de conversar a ver cómo construimos un Cauca posible y no solo Cauca, sino del suroccidente.

No tenemos ninguna iniciativa de volver a tomar a Panamá, ni el ser de Ecuador, pero tampoco estamos en la perspectiva de separar el cauca entre indios y gente de bien.

Bienvenidos, conversemos entre todos. Reto uno, no más guerras; reto dos, el poder no se tumba a través de las armas; reto tres, cómo convivimos y construimos a partir de la diversidad de la diferencia, no solo nuestra, sino de la región colombiana.

## Constitución y ordenamiento territorial

KENNY ELIZABETH CAMPOS SASOSA

Profesora de la Universidad del Cauca.



Conviene hacer una revisión en torno a los ajustes en el diseño Constitucional que pasan, por supuesto, por ajustes, también, en el plano social, en el plano económico, en el plano político, pues hay esa relación simbiótica entre lo político, lo jurídico y lo económico que no podemos excluir ni eludir.

Las circunstancias aconsejan revisar también algunos aspectos e implicaciones que tiene la organización territorial como opción del Constituyente del 91 y cómo a través de los problemas jurídicos que tienen que resolver en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se han evidenciado las falencias, las dificultades que el modelo todavía presenta.

También, las implicaciones en la perspectiva histórica de ese modelo federalista, el desempeño fiscal de los estados en esa época, las tasas de crecimiento económico y cómo el modelo federalista podría tener implicaciones, o bien para el avance o bien para el retroceso, si no se dan las condiciones sociales necesarias para su afirmación.

Y ya en perspectiva y en actualidad, algunos elementos de la realidad caucana en términos económicos, de cifras, de datos que nos permiten hacernos una idea de cuál es el diagnóstico desde la perspectiva de sus actores de la economía en el Cauca y qué implicaciones tiene esta forma de organización territorial configurada por el Constituyente del 91, y qué retos y perspectivas en términos de proyección para unas mejores condiciones de bienestar para los caucanos y la región.

Es hora de formularnos varias preguntas cruciales: ¿es cierto que hay una conexión entre la forma de organización territorial y qué ventajas tendría esa organización de tipo Federal, en relación con el sistema fiscal? ¿Cuáles son las tendencias sobre las investigaciones sobre si un Estado de tipo Federal genera una dinámica de mayor

recaudo a nivel territorial o, al contrario, puede generar una disminución? Y ya en contraste con la forma de organización del Estado unitario, que es la que padecemos, es evidente que ese sistema es bastante centralista. Buena parte de los impuestos van para el presupuesto de la nación. ¿Cómo generar una mayor equidad sin necesidad de volver al federalismo?

¿Es cierto que hay una conexión necesaria entre el modelo de organización territorial y el auge económico? ¿Cómo fue lo del auge económico a finales del siglo XIX, en esa época del federalismo? Y si lo planteamos ya en perspectiva, ¿será que es necesario volver a un sistema de ese corte o de mayor autonomía de los territorios, necesariamente conduce a un mejor desempeño en términos del crecimiento de las de las economías? Es posible que un cambio drástico contribuya de pronto a ensanchar la brecha y no a reducirla, en el contexto de los problemas centrales de nuestra Colombia: el conflicto, la corrupción. ¿Será que una opción, digamos radical en relación con la organización territorial, lo que va es exacerbar esos problemas? ¿Se necesita una cierta base social para tomar ciertas decisiones en relación con la cuestión del modelo de Estado?

Para el caso del Cauca, en concreto, el tema de la organización de las comunidades indígenas es crucial. El texto actual de la Constitución, en lo relativo a ese tema, no refleja en realidad una intención seria del constituyente de atribuir el estatus a las entidades territoriales indígenas, porque parece redactado por César Gaviria. Recordemos que Gaviria fue el presidente que gestionó desde el cargo toda la dinámica de la Asamblea Constituyente. No estoy diciendo que él tenga una responsabilidad suprema en relación con el asunto, pero sí fungió como un motor importante en relación con las propuestas, con los proyectos. Entonces, la Constitución, por un lado, le da el estatus y, por otro lado, sujeta o condiciona la creación a una Ley Orgánica que establezca las condiciones y el legislador pues ha omitido ese deber.

Por debajo de esa omisión está la tensión entre diferentes sectores sociales y también la tensión entre las entidades departamentales y la eventual creación de estas entidades territoriales, porque la creación de cualquier entidad territorial indígena implicaría sí o sí el fraccionamiento de uno o varios departamentos. Y por supuesto, que la clase política que accede al Congreso no tiene ningún interés en desarrollar normativamente esa previsión constitucional.

Entonces, sí hay una omisión legislativa grave, pero creo que fue desde la misma Constituyente que se incurrió deliberadamente en esa redacción que da la impresión de Esperanza para el reconocimiento de la autonomía de estos territorios, pero que simultáneamente estableció una exigencia de producción normativa que evidentemente no se iba a realizar.



## “Hay falta de coherencia en nuestros constituyentes”

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Abogado, Magíster Derecho Público y Especialista en Derecho Procesal Civil. Catedrático universitario. Fue Magistrado de la Corte Constitucional; Vicerrector de la Universidad Sergio Arboleda y Rector de la Universidad Autónoma de Colombia y de la Universidad del Sinú -Extensión Bogotá-. Fue Viceministro de Comunicaciones. Es autor de varios libros y de innumerables artículos. Columnista de varios periódicos del país. Es director de la Revista Elementos de Juicio, y de la emisora virtual lavozdelderecho.com, y es miembro fundador del portal web Razón pública.



La Constitución de 1863 era rígida, altamente rígida. La Constitución de 1991, como cuerpo escrito, es una Carta que entendemos teóricamente como rígida, pero le han Introducido unas 58 reformas de carácter permanente. Unas contradichas por otras y muchas introducidas por motivos puramente coyunturales o por obra de pequeñeces políticas. Muestra una gran inestabilidad.

La Carta del 63 era una Constitución que se iba al otro extremo. Se consideraba perfecta y muy difícil de modificar. Para hacerlo, se requería una aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados. Se necesitaba también de la aprobación del Congreso y de la ratificación por parte de una convención.

Entonces, lo que pasó después de la Batalla de la Humareda de 1885 fue sencillamente que Rafael Núñez decidió, para utilizar un término que han venido usando en estos días, defenestrarla. La Constitución dejó de existir entonces por una declaración que hizo don Rafael Núñez. No hubo tal reforma.

Vino después la convocatoria de las municipalidades para establecer las dieciocho bases de la que sería la Constitución del 86, firmadas por el Consejo Nacional de Delegatarios. Nació una Constitución con un carácter marcadamente centralista, que quiso combinar, según ex-

presión de la época, la centralización política con la descentralización administrativa. Eso nunca se logró en realidad y el centralismo ha sido una constante desde entonces.

Desde 1991 se ha advertido una falta de coherencia de nuestros constituyentes. No es que yo sea enemigo de las reformas constitucionales, pero se deben adecuar los dos conceptos. Una constitución política no puede ser irreformable porque no se puede quedar rezagada frente a la evolución de los acontecimientos políticos, sociales, económicos y ecológicos. Pero cuando hay un abuso, cuando hay un exceso de reformas constitucionales -muchas de las cuales, repito, son puramente coyunturales- pues la Constitución pierde esa intangibilidad que debería tener.

Se habla, por ejemplo, de la necesidad de revisar todo lo que se tiene hoy por hoy en materia de centralización política y descentralización administrativa que consagró la Constitución del 91. Hay un sistema de Estado unitario, por lo tanto, no somos un Estado federal. Es un estado unitario con descentralización administrativa y con autonomía de las entidades territoriales, pero no es una autonomía como la que tiene España desde su Constitución del 78.

La concebida en 1991 es una autonomía relativa. Si repasamos las normas constitucionales respecto a las facultades de las de las Asambleas y de los Concejos, lo que encontramos es que sus actos en materia de planeación, en materia de presupuesto, en materia de organización, quedan dependiendo de lo que señale la ley.

En materia tributaria, el Consejo de Estado ha sido sumamente claro: cuando un Concejo o una Asamblea introducen elementos no previstos en la ley sus decisiones en materia de impuestos son nulas. ¿Cuál autonomía allí? No hay absolutamente ninguna autonomía.

El ordenamiento jurídico tampoco es claro en muchos aspectos. Señala unos principios y no dice en qué consisten los principios. Luego tienen que venir la Corte Constitucional o el Consejo de Estado a llenar esos vacíos mediante su jurisprudencia. Muchas veces el legislador tampoco obra, se queda callado.

Miremos lo que pasa con el tema del Estatuto del Trabajo. En su Artículo 53 la Constitución le dio la orden al Congreso la orden de expedirlo. Hoy se programa una reforma laboral que está lejos de ser un Estatuto del Trabajo. El Estatuto es muy importante y llevamos 32 años sin él.

¿Qué pasa en materia territorial? Desde luego hace falta una Ley orgánica que regule la materia, un estatuto que puede ser que no sea uno solo. Pero lo que sí se exige es que haya coherencia, que haya relación



entre las distintas normas que lo integran. Eso tiene que corresponder a unos principios, a unos postulados que sean acordes con la Constitución de 1991.

La Corte constitucional lo ha aceptado. Creo que van dos fallos en ese sentido. Las facultades extraordinarias y de las cuales dispone el presidente de la República no son solamente hoy las que están previstas en el numeral diez del Artículo 150, las que conocemos como las facultades extraordinarias, precisas y pro tempore. Aparte de las atribuciones excepcionales propias de los estados de excepción, hay otras facultades extraordinarias.

A veces, uno no se acuerda de que existen también otras facultades en materia territorial y con efecto ambiental. Un artículo transitorio de la Constitución de 1991 dijo que mientras se expedía la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que hoy echamos de menos, el presidente de la República gozaría de facultad para expedir los decretos necesarios para que en las en las comunidades indígenas -y en cabeza de ellas- haya autoridad ambiental en sus territorios. La Corte Constitucional ha dicho que sí existe y yo lo creo porque no tenemos completa la Ley Orgánica, por lo menos en esa materia ambiental.

Hay reformas a la Constitución que no son trascendentales, que son coyunturales. No hay las grandes reformas que sí se necesitan para que la Constitución verdaderamente rija. No solamente hay fragilidad en cuanto corresponde a las modificaciones constitucionales, sino que hay fragilidad en cuanto al cumplimiento de la preceptiva constitucional.

En muy buena parte de su texto, comenzando por el mismo preámbulo, que tiene carácter vinculante según la Corte Constitucional, y siguiendo por sus primeros artículos, la Constitución no se está cumpliendo. En varios puntos se ha quedado simplemente escrita. Por ahora me basta con referirme inicialmente a la protección del derecho a la vida o la realización de principios como la igualdad o como la justicia.

## Reformular del ordenamiento territorial

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO



Abogado de la Universidad del Rosario con postgrado en Economía de la Universidad de los Andes. Fue director del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá; Magistrado de la Corte Constitucional de Colombia; Secretario Jurídico de la Presidencia de la República; director de la Corporación Excelencia en la Justicia; viceministro de Justicia y del Derecho; viceministro del Interior; y profesor universitario.



La federación Nacional de departamentos tuvo una iniciativa muy oportuna para poner a este país a pensar en los temas relacionados con el ordenamiento territorial, y más allá de eso, con las ideas federales que en el Siglo XIX se incubaron con ocasión, especialmente, del proceso constituyente que culminó en la Constitución de 1863.

La idea Federal se remonta a los orígenes de la nacionalidad en lo que se vino a llamarse la primera república, antes de nuestras batallas decisivas de la independencia, donde también dimos cuenta de la expedición de numerosas constituciones provinciales que son el antecedente de esta experiencia que se tuvo en el Siglo XIX con ocasión de la convención de Rionegro.

Realmente, el tema del federalismo durante muchos años no gozó de buena prensa en Colombia. Fue asociado a la proliferación de Las Guerras civiles de la segunda mitad del siglo XIX y anteriormente, fue asociado al descalabro de los primeros intentos independentistas.

En esa época, de 1812 hasta la pacificación de Murillo, la Nueva Granada se dio primero a expedir constituciones antes de consolidar la Independencia y mucho de este material fue importante porque a través de los años nutrió el pensamiento descentralista y posteriormente federalista, que en la década de los 50 del Siglo XIX vino a desembocar en la constitución del 63.

Hoy miramos las cosas de otra manera, con un criterio más equilibrado. Con la distancia de los tiempos vemos cómo hay una demanda

casi que unánime en las regiones de Colombia y en la ciudadanía nacional en torno a la autonomía y a la descentralización efectiva. No se trata de hacer una mirada nostálgica a la Constitución de 1863 y de volver a un modelo federal del siglo XIX basado en la soberanía de los estados. Esto sería un despropósito y hubiera implicado pensar en erigir los departamentos o las regiones en estados soberanos; volver la Constitución y no el mandato de un pueblo, sino al pacto soberano de unos estados, etcétera. De eso no se trata. Lo que la Federación y especialización en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario han venido promoviendo es la idea de tomar los impulsos autonomistas y descentralizadores inspirados en la experiencia general decimonónica, partir del modelo de ordenamiento territorial que la Constitución del 91 diseñó y profundizar en la autonomía de las entidades territoriales, en la estructuración de nuevas entidades territoriales previstas desde el 91 y en el fortalecimiento de la distribución del poder efectivo, no ya de autogobierno, que lo tenemos, sino del poder fiscal tributario y del dominio de los bienes públicos en cabeza de las entidades territoriales.

Es una idea plenamente actual, porque Colombia vive una crisis constante, permanente, a la que nos estamos acostumbrando. Y es que tenemos, como decía Luis Carlos Galán en los años 80 del siglo pasado, tenemos más territorio que Estado. Nuestro Estado no ha logrado copar integralmente el territorio nacional con las instituciones constitucionales, con una economía social de mercado, con un Estado Social de Derecho, con la presencia del Estado ejerciendo el monopolio legítimo de la fuerza, como lo pregonara para los Estados modernos Max Weber. Vivimos en la crisis de ver al Estado colombiano desafiado por poderes armados privados que, desde diferentes orillas, motivaciones políticas o meramente económicas, están compitiendo con ese monopolio del ejercicio legítimo de la fuerza a cargo del poder público democráticamente elegido por los colombianos.

Al observar esa crisis constante del Estado en sus regiones, casi que en unas podríamos acuñar el término de una especie de colapso parcial del Estado, en algunas zonas del territorio donde la autoridad plena no es justamente el poder público democráticamente elegido, sino unos poderes amparados en la economía ilegal que han desarrollado un poder armado significativo y desafiante que nos impide extender a todos los rincones del territorio la plena vigencia de las instituciones democráticas

Quizás, buena parte de esa respuesta esté en la reformulación del ordenamiento territorial en Colombia, en darles a las entidades territoriales mayores competencias, mayores recursos, para que se haga realidad el Artículo 356 de la Constitución que prescribe que sin recursos no puede haber una distribución de competencias.

Entonces, es demasiado importante para la hora presente de nuestro país, para el debate público que se está dando en Colombia, que estemos abordando por la iniciativa mancomunada de la Universidad del Rosario y de la federación Nacional de departamentos, este debate sobre la autonomía la descentralización, el orden público y la profundización de un nuevo modelo territorial en nuestro país.

## “El paralelismo de forma, una figura clave”

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana, con Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Lovaina (Bélgica) y Máster en Ciencias Políticas y Administrativas de la misma institución. Ha sido presidente y Magistrado del Consejo de Estado, Magistrado titular encargado en la Corte Suprema de Justicia y Magistrado auxiliar de la Sala Constitucional. También fue Conjuez de la Corte Constitucional y del Tribunal Administrativo de Antioquia.



La Constitución de 1991 tiene un modelo de organización territorial que de pronto no ha sido desarrollado tal cual está consagrado en ella. Me explico: la Constitución de 1863, para que partamos de allá, estableció como un modelo de Estado el modelo federal. En su parte más pura este modelo representa una distribución de las altas competencias del Estado entre los órganos centrales y los estados de la Federación.

Lo que pasa es que, si no hay un hilo conductor para el desarrollo de los estados de la federación, eso se convertiría en una anarquía, como realmente ocurrió. Entonces, de ahí vino la reacción unitaria de la Constitución de 1886. Esa reacción unitaria tuvo una característica y es que desarrolló una centralización política muy intensa y debilitó la descentralización administrativa.

La Constitución del 91 -y quiero que en esto hagamos claridad- mantuvo, *grosso modo*, el esquema de 1886, es decir, el Estado unitario apoyado por los órganos de la centralización política en sus competencias, pero, además, con una descentralización administrativa que era necesaria para el desarrollo de las regiones, de los departamentos.

Sin embargo, el constituyente del 91 introduce un nuevo concepto: el de autonomía de las entidades territoriales. Ese es uno de sus grandes aportes. Lo consagra, no solo en materia de organización territo-

rial, sino que habla de autonomía de la Fiscalía, de la Contraloría, de la Procuraduría, del Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, es clave tener en cuenta que la única autonomía que define de manera expresa es la territorial. Y la autonomía territorial no la define ni como una forma de organización, ni como una estructura, sino como un derecho. Ni siquiera como un derecho, sino como cuatro derechos de las entidades territoriales.

Veamos, el artículo 287 de nuestra Constitución es el único que se refiere a derechos con respecto a entidades públicas. ¿Y cuáles son esos cuatro derechos? Son el derecho a tener autoridades propias; el derecho a tener competencias propias; el derecho a tener recursos propios y el derecho a participar en la renta nacional, pero dentro del esquema del Estado unitario.

No creo que sea necesario cambiar el modelo. Es preciso sí mirar si esos derechos se han desarrollado y en qué forma lo han hecho. Si esa puja entre la organización central y la organización descentralizada, a través del concepto de autonomía, ha permitido que la descentralización realmente adquiriera un mayor estatus del que traía antes. Invito a que, en lugar de pensar en constituyentes y en modificación de conceptos -eso no lleva a ninguna parte- tratemos de ver los reales alcances de la autonomía. Su real grado de desarrollo en los departamentos. El concepto de autonomía es el gran apoyo del nuevo modelo estructural del Estado colombiano.

Existe una figura que se ignora mucho, que se llama “paralelismo de forma”. ¿En el derecho constitucional y en el derecho administrativo, en qué consiste en Colombia la figura del paralelismo de forma? En que las competencias a nivel nacional se repiten a nivel departamental y se repiten a nivel municipal, pero respetando la naturaleza de las cosas.

¿Eso qué significa? Que en un Estado unitario no hay sino una ley, pero hay unos órganos colegiados a nivel departamental y municipal que expiden unos actos, ordenanzas y acuerdos, que son actos de órganos colegiados pero que, respetando la naturaleza de las cosas, en un Estado unitario, son actos administrativos.

Sin embargo, si observamos en términos de competencias lo que corresponde a la ley, lo que corresponde a las asambleas y lo que corresponde a los concejos, hay un paralelismo de forma respetando la naturaleza de las cosas. Entonces, por ejemplo, ¿quién determina la creación de impuestos? La ley, eso está perfecto. Pero también el Artículo 300 de la Constitución nos dice que corresponde a las asambleas decretar impuestos. Y el Artículo 313: nos dice, corresponde a

los concejos votar impuestos. Quiere decir que, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, hay competencias en materia de impuestos. Lo que pasa es que la ley establece el marco general para que las asambleas y los concejos se puedan mover. Es decir, que tanto asambleas y concejos tienen mecanismos para desarrollar el régimen impositivo, dentro del marco de la ley.

Además, hay otro principio mencionado por el profesor Gilles Guglielmi, y es el de la relación entre estructura del Estado y servicio público, que busca la igualdad entre los ciudadanos. Si ustedes observan en la Constitución colombiana, los derechos fundamentales se definen como servicios públicos. Ustedes toman cualquiera de los artículos: el 48, la seguridad social es un servicio público; artículo 49, la salud es un servicio público, la Constitución va definiendo los derechos como servicios públicos. Y el 356 dice que corresponde a la ley definir cuáles son los servicios públicos nacionales, departamentales y municipales.

El legislador define cuáles son los servicios públicos para buscar igualdad, pero corresponde a las asambleas y a los concejos desarrollar esas normas. El tema es complejo, pero lo que pretendo es recalcar en la idea de que hay una estructura constitucional. A partir del paralelismo de forma, esa figura debe permitir a los departamentos y municipios recuperar autonomía territorial a través de la prestación de servicios públicos en busca de realización de derechos y de la igualdad de los ciudadanos en todos los niveles, tal cual sucede en Francia.

## “La Ley de Regiones es una oportunidad perdida”

PAULA ROBLEDO SILVA



Abogada y Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid (España) y Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Se ha desempeñado como Defensora delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, y como Magistrada auxiliar del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. Actualmente es Directora de Políticas y Estrategias de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; y es docente investigadora de los departamentos de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional de la Universidad Externado.



Desde que yo tengo conciencia jurídica, es la primera vez que se hace un foro de esta naturaleza que nos lleva a repensar el modelo territorial. Felicito por esta iniciativa a la Federación Nacional de Departamentos y a la gobernación de Antioquia por este formidable aporte al debate.

Creo que no podemos empezar sin hacer una referencia a lo que fue la Asamblea Nacional Constituyente por lo siguiente: ayer los paneles estuvieron enfocados en reflexionar acerca del origen, el florecimiento y también el fenecimiento del modelo federal del siglo XIX. En la Asamblea Nacional Constituyente se retomó el debate acerca del modelo federal, pero no fue un debate muy hondo. Cuando ustedes leen las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se encuentran con que todos los constituyentes eran municipalistas. No hubo un debate sobre si el municipio se debía suprimir o no. Pero ese debate sí se dio con el nivel intermedio: el debate sobre si se debían suprimir los departamentos y si debía haber un tránsito del departamento a las regiones.

El tiempo que tenía la Asamblea era muy corto y además, ningún partido tenía la mayoría allí. Había que hacer coaliciones. Eso limitó la discusión y la llevó a que el nivel regional quedara configurado bajo



una fórmula mixta: regiones, pero a partir de la existencia de departamentos.

Sin embargo, como todos se declararon municipalistas, quedó establecido en el artículo 311 de la Constitución que los municipios serían las entidades fundamentales de la división político-administrativa y tendrían a su cargo la prestación de servicios públicos, la ordenación del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Las cifras disponibles indican que en Colombia el 85 por ciento de los municipios son de categoría sexta; un número muy alto son municipios de categorías quinta y sexta. Además, descertificados en educación y en salud. Entonces, nuestro modelo está cimentado en 1.103 municipios que en su mayoría no tienen la capacidad ni financiera, ni técnica ni administrativa para garantizar esos derechos.

Por eso hoy estamos repensando el modelo territorial. ¿Hacia dónde vamos? ¿Hacia las regiones o hacia el fortalecimiento de los departamentos?

¿El modelo territorial es determinante para la garantía de derechos? Sí, pero con el siguiente matiz: en materia del derecho a la igualdad no hay nada más desigual que el modelo federal. Pero en materia de equidad, que es distinta a la igualdad, no hay nada más equitativo que la autonomía y la distribución de competencias.

Por eso, considero que estamos empezando un escenario de reflexión que no sé si termine en el federalismo. No me quiero meter en esa ardua discusión, no creo que sea la Asamblea Nacional Constituyente. Pero corramos un tupido velo por ahora sobre eso.

Estamos construyendo un camino hacia repensar el modelo territorial y yo considero que el modelo del año 91 no se ha agotado, que la autonomía territorial da mucho de sí aún, y que tenemos que empezar a explorar unas cláusulas que ya nos la dio la ley orgánica de ordenamiento territorial, que nos la da la propia Constitución a partir de la categorización de departamentos, y es la diversificación de competencias a partir de hechos diferenciales.

¿Eso qué significa? Como ustedes lo han señalado, las necesidades del departamento del Cauca no son las mismas que las de Antioquia, que las de la Guajira, que las de Risaralda. Eso significa que necesitamos regímenes competenciales diferentes. Tenemos departamentos fronterizos, portuarios, con vocación agrícola, con vocación turística. ¿Por qué no hacemos un zoom en esos departamentos y generamos regímenes diferenciados?, y con eso, lo dejo hasta este momento.

No nos tenemos que casar con ni el federalismo puro, ni el unitarismo puro. Es decir, los territorios puros en mi opinión ya no existen. Entonces, así como el modelo presidencial empieza a tomar elementos del modelo parlamentario y viceversa, pues eso sucede con los modelos territoriales. Entonces, ahí la promiscuidad vale. Solo ahí, hago la claridad.

Creo que en primer lugar hay que activar al Congreso de la República. Les voy a decir rápidamente lo que a mi juicio han sido las grandes oportunidades perdidas del legislador. Ley 1454 del 2011, ley orgánica del ordenamiento territorial: 21 proyectos de ley orgánica de ordenamiento, y salió la 1454 que nos habla de las regiones como entidades territoriales. El legislador, 20 años, después no pudo definir ni cómo se creaban las regiones como entidades territoriales, ni cómo se creaban las entidades territoriales indígenas.

Segunda gran pérdida de oportunidad del legislador: ley 1962 del 2019, Ley de Regiones. Si bien nos aclaró que para ser región territorial primero hay que ser región administrativa y de planificación, y que después de ser RAP por 5 años pueden avanzar hasta la RAE, no definió la participación en rentas nacionales ni consagró un Gobierno propio para esas entidades.

Tercera gran pérdida de oportunidad: ley 2135 de 2021 sobre departamentos fronterizos. Es una ley que dejó a mitad de camino la potencialidad de lo que deben ser las competencias de esos departamentos, y no pensó sino en ese hecho diferencial, las fronteras.

Cuarta pérdida de oportunidad del legislador. Tengo que decirlo: ley 2200 de 2022. El régimen departamental necesitaba mucho más que la ley 2200. ¿Por qué ni siquiera el legislador pudo definir cómo se iban a crear nuevos departamentos? Después de más de 30 años el legislador dijo que no, que se iba a presentar otro proyecto de ley para regular la materia.

Entonces, en primer lugar, este es un llamado al legislador para que asuma su papel de manera activa porque el desarrollo del modelo territorial depende del desarrollo del legislador. Por eso el artículo 287 de la Constitución dice que el principio de autonomía se ejerce en el marco de la Constitución y de la ley.

El camino es más autonomía fiscal, sin lugar a duda. No nos tenemos que volver un modelo federal para eso. Los invito a reinterpretar el artículo 338 de la Constitución; el principio de legalidad en materia tributaria ha sido objeto de una interpretación rígida por parte del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

Repensemos el principio de legalidad en materia tributaria. ¿Por qué no podemos pensar que las entidades territoriales definan el hecho generador? Eso, bajo un modelo unitario puro, generaría pánico, pero no estamos en un modelo unitario puro.

Si hablamos del impacto del modelo territorial en los derechos fundamentales, creo que tenemos que diferenciar dos elementos. En Colombia los derechos fundamentales tienen reserva de ley. Bajo un modelo unitario en el que la función legislativa está centralizada le corresponde al legislador, un único legislador, con una ley que se aplica en todo el territorio nacional, decir cuáles son los derechos fundamentales. Y creo que no estamos en el momento de descentralizar esa competencia.

Una cosa distinta es la prestación del servicio. El derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, polémicos o no, tienen que prestarse y necesitan de una administración fuerte. Esa administración fuerte no es la del 95% de municipios de categoría sexta. Esa administración fuerte requiere un nivel intermedio igualmente fuerte, llámese región o departamento, que se ponga la camiseta de garantizar los derechos como prestador de servicios y que el legislador decida cuáles son los derechos porque debemos tener los mismos derechos en La Guajira que en Amazonas.

No podemos dejar de hacer una referencia a lo que fue la Asamblea Nacional Constituyente por lo siguiente: ayer los paneles estuvieron enfocados en reflexionar acerca del origen, el florecimiento y también el fenecimiento del modelo federal del siglo XIX. En la Asamblea Nacional Constituyente se retomó el debate acerca del modelo federal, pero no fue un debate muy hondo. Y cuando ustedes leen las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se encuentran con que todos los constituyentes eran municipalistas. No hubo un debate sobre si el municipio se debía suprimir o no. Pero ese debate sí se dio con el nivel intermedio: el debate sobre si se debían suprimir los departamentos y si debía haber un tránsito del departamento a las regiones, sí se dio en la ANC.

Pero ese debate, muy seguramente por el tiempo que tenía la asamblea, que era un tiempo corto, porque además ningún partido tenía la mayoría en la asamblea y había que hacer coaliciones, pues ese debate llevó a que el nivel regional quedara configurado bajo una fórmula mixta que son: las regiones, pero a partir de la existencia de departamentos.

Sin embargo, como todos se declararon municipalistas, quedó el artículo 311 de la Constitución: los municipios son las entidades fun-

damentales de la división político-administrativa, tienen a su cargo la prestación de servicios públicos, la ordenación del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Pero, lo decía el gobernador de Antioquia ayer, las cifras que tenemos en Colombia son que el 85% de municipios son de categoría sexta; un número muy alto son municipios de categoría 5ª y 6ª. Además, descertificados en educación y en salud. Entonces, nuestro modelo está cimentado en 1.103 municipios que en su mayoría no tienen la capacidad ni financiera, ni técnica ni administrativa para garantizar esos derechos.

Por eso, hoy estamos repensando el modelo territorial y creo que la primera ruta es repensamos el modelo intermedio: 'hacia dónde vamos, hacia las regiones o hacia el fortalecimiento de los departamentos?

Por otra parte, hecha la introducción, usted nos preguntaba: ¿el modelo territorial es determinante para la garantía de derechos? Sí, pero con el siguiente matiz: yo personalmente creo que en materia de el derecho a la igualdad no hay nada más desigual que el modelo federal. Pero en materia de equidad, que es distinta a la igualdad, no hay nada más equitativo que la autonomía y la distribución de competencias.

Y termino simplemente diciendo que, si estamos hablando del impacto del modelo territorial en los derechos fundamentales, creo que tenemos que diferenciar dos elementos: en Colombia los derechos fundamentales tienen reserva de ley, bajo un modelo unitario en el que el en el que la función legislativa está centralizada le corresponde es al legislador, un único legislador, con una ley que se aplica en todo el territorio nacional, decir cuáles son los derechos fundamentales.

Y creo que, en mi opinión, no estamos en el momento de descentralizar esa competencia.

Una cosa distinta es la prestación del servicio: el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, polémicos o no polémicos los derechos, tienen que prestarse porque son derechos prestacionales y necesitan una administración fuerte que los preste.

Esa administración fuerte no es la del 95% de municipios de categoría sexta. Esa administración fuerte requiere un nivel intermedio fuerte llámese región o departamento, que se ponga la camiseta de garantizar los derechos como prestador de servicios y que el legislador decida cuáles son los derechos, porque debemos tener los mismos derechos en la Guajira que en el Amazonas.

## “Inacabada o incompleta, es posible perfeccionar la Carta de 1991”

ROCÍO ARAUJO OÑATE

Abogada de la Universidad del Rosario, con Especialización en Derecho Administrativo de la misma institución. Magíster en Ciencias Administrativas con énfasis en planeación, organización y decisión estatal de la Universidad Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, y Magíster en Ciencias Jurídicas con énfasis en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo de la Universidad Ruprecht - Karls Heidelberg (Alemania). Fue conjuez de la Sección Tercera y de la Sala Plena del Consejo de Estado. Actualmente es Magistrada del Consejo de Estado.



Quiero agradecer al director de la Federación Nacional de Departamentos, el doctor Didier Tavera, como también a todos los señores gobernadores que nos han convocado para participar de este importante evento. Yo estaba rememorando cuándo fue la última vez que tuvimos un escenario siquiera similar y en realidad no recuerdo cuando tuvimos la oportunidad que académicos, juristas y políticos nos sentáramos en un mismo escenario para tratar un tema tan importante como este, de tal manera que doy las gracias. También le doy un saludo especial a todos los compañeros del panel.

Cuando, tal cual como lo ha señalado el señor exconstituyente, cuando de autonomía territorial se trata en la definición de un modelo de estado en su artículo primero de la Constitución Política, de esa fórmula que combina el centralismo político y la autonomía territorial con esa fórmula tan potente se genera ciertamente una impresión de que en realidad coexisten varios niveles de la organización del Estado colombiano. Estas circunstancias corresponden, a mi modo de ver y es la experiencia como juez que soy, de la determinación de cuáles son los derechos de las entidades territoriales. En el artículo 287 de la Constitución se establecen esos derechos, pero se sujetan a una definición que es parcialmente señalada en la Constitución y en otros aspectos a la ley.

En abril del 2018, cuando en la sección quinta llegó una acción de tutela relacionada con una consulta que debía realizarse en el municipio de Une, Cundinamarca, nos correspondió estudiar muy detenidamente este tema y básicamente allí no posibilitamos la consulta que iba a ser el municipio de Une para efectos de poder, entonces, señalar que había competencias concurrentes. Competencias concurrentes que implicaban un diálogo entre la nación y el municipio.

¿Qué enseñanza nos quedó desde el punto de vista jurisprudencial? Número uno, que cuando de autonomía administrativa se trata lo primero que tenemos que definir es cuáles son las competencias exclusivas de la nación y cuáles son las competencias exclusivas de cada una de los entes territoriales; número dos, que cuando de autonomía estamos hablando es indispensable señalar cuáles son las materias en las que concurre, tanto la nación, como las entidades territoriales y a su turno también cuando de autonomía administrativa se trata tenemos también que definir: Qué son las materias en las que se da el principio de subsidiaridad.

Desde ese punto de vista, estaba llamado en nuestro orden a que la Ley de Ordenamiento Territorial definiera las competencias exclusivas, concurrentes y subsidiarias. Sin embargo, ciertamente, creo que esto corresponde a la organización del poder y la organización del poder normalmente se encuentra en una Constitución. Esto depende también de la historia de los pueblos en Colombia por esa fórmula tan potente de 1886 de combinar el centralismo político con la descentralización administrativa, creo que esas fórmulas intermedias de una ley de ordenamiento territorial pues cedieron su paso para que entonces el centro pudiera hacerse algunas competencias y recursos que en realidad corresponden a los territorios. De tal manera que la enseñanza que nos quedó en ese momento en el 2018 fue poner a dialogar a la nación con las entidades territoriales.

Hoy la Corte Constitucional, al ver que ese diálogo no ha sido posible, ha exhortado al Congreso de la República en tres oportunidades diferentes para que sea el Congreso de la República el que legisle para efectos de poder concretar la expresión de la concurrencia. Y a mi modo de ver, y esto lo digo con total respeto, también debería El Congreso de la República definir cuándo es que subsisten esas competencias subsidiarias en la comprensión de que, si el municipio o el departamento es incapaz de completar la función, entonces entraría a resolverlo la nación.

No es posible organizar un modelo territorial con desarrollo económico sin tener en cuenta cuál ha sido la historia, las dificultades, la

consolidación de los derechos, el sistema de protección jurídica de los derechos de las entidades territoriales, de tal manera que considero que esto se concibe como un proceso. En este momento me parece que es muy importante este diálogo, lo resalto señor gobernador, porque en realidad me parece que nosotros, por ejemplo, los jueces, cuando nos toca fallar los casos pues nos atenemos a los mandamientos que ordena la Constitución y la ley y en estas materias es la ley la que a veces no le da alcance a esa fórmula de la autonomía territorial tan potente que se ha fijado en el artículo primero de la Constitución. Desde ese punto de vista me parece, que un buen comienzo es ponernos de acuerdo en cuáles son las materias propias de la nación, de los departamentos y en general de las otras entidades territoriales, eso para comenzar.

Por el otro lado, se ha dicho aquí varias veces que no es posible tener competencias sin recursos. Un asunto de primera importancia es saber hasta dónde va la capacidad impositiva de la nación y dónde comienza la de las entidades territoriales, como también del sistema general de pasiones y de las regalías. De tal manera que un buen comienzo para poder generalizar ese proceso histórico es realmente realizar esa redefinición porque en ocasiones con esa cultura centralista que hemos desarrollado, donde el pez más grande se come el chico, pues básicamente lo que está sucediendo es que no hay otra fórmula, nosotros los jueces tenemos otra fórmula de contradecir los mandatos constitucionales y legales. De tal manera que hay un proceso que debe encausarse en punto de generar naturalmente ese proceso hacia una mayor autonomía.

Termino señalando que no es posible pasar de recentralismo al federalismo sin fórmula de juicio. Allí hay que vivir las experiencias de gestión de los territorios, hay que vivir la experiencia de los dineros de las entidades territoriales para efectos de poder ir desarrollando el modelo de tal manera que esto es un proceso que debe continuar en esa fórmula ideada, tal vez, en la Constitución de 1991, inacabada o incompleta, pero que se puede naturalmente ir perfeccionando.

La Corte Constitucional, en muchas sentencias de constitucionalidad, ha llamado la atención sobre la necesidad de generar identidad en medio de la diversidad. Eso significa que la geografía colombiana no se comporta de manera igual y desde ese punto de vista. Me parece que la Carta Constitucional contiene muchas entidades territoriales y formas de asociatividad que puede ser interesante intentar desarrollarlas para efectos de poder, entonces generar una mayor protección jurídica a todo lo que corresponde a esa diversidad

Me explico, no son los mismos los problemas que viven, por ejemplo, el departamento de La Guajira y del Cesar comparados con los del altiplano cundiboyacense. Desde ese punto de vista, si nosotros nos atenemos a esas formas que se enuncian en la Constitución, podríamos derivar unas competencias para generar una solución desde el territorio y darle alcance a esa diversidad, creo que podríamos generar mayor desarrollo.

Voy a permitirme generar un ejemplo. La educación del Amazonas no corresponde o no debería corresponder a la educación que se imparte en los distintos territorios del país. Debería ser una educación específica para el desarrollo del departamento del Amazonas y, frente a ello, generar un mayor desarrollo a partir de la educación. Si esto se logra pues, seguramente, podrían las distintas entidades territoriales generar, desde la educación que se pueda concretar en el territorio, generar mayor desarrollo económico.

Me parece que Colombia es diversa y me parece también que deberíamos aprovechar todos los recursos para que sean desarrollados de una manera más eficiente.

Yo creo que el tema de la organización territorial siempre debe estar en la agenda de todos los connacionales, porque pues, básicamente, de lo que se trata y en eso estoy totalmente de acuerdo con el señor ex-constituyente, no es de las reglas de distribución del poder porque sí, sino que, básicamente, de lo que nosotros estamos aquí hablando es de los derechos y del fin último del estado de la dignidad del ser humano.

Frente a ello, por eso siempre ese aspecto de la organización territorial pues siempre debe estar en la agenda de todos los colombianos, máxime que en este panel y en general en todas las universidades donde he tenido la oportunidad de seguir este diálogo, se da cuenta de los grandes déficits que ha dejado la Constitución en esa distribución del poder. De tal manera que básicamente me parece que hay un camino y el camino por recorrer es ponernos de acuerdo y, perdón en la insistencia, ponernos de acuerdo en cuáles son las competencias que corresponden a cada uno de los entes territoriales, sus recursos y a la nación.

En tercer lugar, me parece que es indispensable que podamos hablar, aquí en Colombia, de lo que corresponde a otras formas de organización que, desde el territorio, deben propender por la solución de los problemas más significativos de nosotros los colombianos.

Para finalizar, me parece que tres exhortos que ha hecho la Corte Constitucional al Congreso en materia de la definición de la concurrencia en punto de la explotación de los recursos no renovables



en el territorio de la reglamentación de los usos del suelo y el derecho de la participación ciudadana son bastante significativos para poder corregir que en realidad se requiere un Congreso actuante, un Congreso que pueda realmente desarrollar esas competencias y establecer esos recursos que tanto reclaman, que tanto se ha reclamado en este escenario.

Los diálogos que se han emprendido a través de distintas universidades y a través de este gran foro y que generan de alguna manera un diagnóstico de la situación de la organización territorial y de la estructura del Estado, puede aterrizar en un pronóstico o un conjunto de pronóstico de soluciones. En ese pronóstico de soluciones, aquí se han dado a lo largo de estos dos días, grandes ideas y ese pronóstico de tantas soluciones puede generar digamos un diálogo para distintos propósitos.

Un diálogo para un primer propósito: poder determinar qué se puede hacer con la Constitución actual. Qué se puede hacer con las disposiciones legales actuales y desde ese punto de vista encausar una cruzada tendiente a mejorar la gestión administrativa desde las entidades territoriales que existen.

En un segundo momento podríamos, nosotros, determinar cuáles son las grandes reformas. Las grandes reformas que requiere el país en materia tributaria, en materia del sistema general de participaciones, el sistema de regalías y, adicionalmente, esclarecer las competencias que le corresponden tanto a la nación como a las entidades territoriales. Ese gran pronóstico debe llevar, naturalmente, a la a las distintas clases políticas, sociales y culturales a generar siempre este diálogo en la agenda nacional. Adicionalmente, es necesario que todos los actores políticos se pongan de acuerdo en cuáles son las necesidades prioritarias y, adicionalmente, generar en ese espacio que nos deja la ley del del Plan Nacional de desarrollo, cuáles son las posibilidades inmediatas que podríamos hacer. De tal manera que yo vislumbro distintos tiempos y distintos ritmos para efectos de que este diálogo, el pronóstico y las grandes soluciones puedan tener su curso.

Cuando hablamos de estructura del Estado y de la organización del territorio nos estamos refiriendo a las posibilidades reales de materialización de los derechos de las personas, más que de la que en Colombia de eso en realidad es que estamos hablando más que de la distribución misma del poder público.

En la medida en que exista un equilibrio y una armonía en la distribución del Estado, existan unas competencias y unos recursos claros

habrá garantías para hacer valer esos derechos. Estoy de acuerdo con que hay unas deudas pendientes en la Constitución de 1991, pero cierto es que, si uno no tiene en cuenta la historia de Colombia en su plena dimensión, tiende a repetir los mismos errores del pasado y a no reconocer los avances logrados.

Haré énfasis en un punto crucial: la definición de Colombia como modelo de Estado, de república unitaria, de centralismo político y descentralización administrativa, y en una alocución que aparece en el Artículo primero de la Constitución, que es la autonomía territorial.

No es que estemos repitiendo la Constitución de 1886 en su fórmula capital del centralismo político y de la descentralización administrativa, sino que básicamente buscamos un énfasis en la autonomía territorial.

Hay una definición constitucional en punto de lo que corresponde a ese centralismo político y desde ese punto de vista quiero llamar la atención sobre el hecho de que el Carta se encuentran definidas las competencias de las Ramas del Poder Público y además, un sistema de colaboración armónica. Hemos avanzado con unos elementos de autoridades autónomas e independientes, con los cuales fue modernizada la estructura del Estado colombiano.

Sin embargo, también hay que decir que en la Constitución Política se establecen cuáles son las entidades territoriales y se enumeran, inclusive, sus principales objetivos y competencias. Hay una norma fundamental en esa Constitución que señala que no se podrá trasladar competencias a las entidades territoriales sin asegurar los recursos correspondientes y eso implicaría una permanente actualización de disposiciones.

A propósito de las deudas de la Constitución, me parece que no era suficiente establecer el principio de la autonomía territorial para darle una nueva fuerza a lo que en la Carta de 1886 denominó centralismo político con descentralización administrativa. Si nosotros revisamos el artículo 287 de la Constitución, allí se establecen los derechos de las entidades territoriales. Sin embargo, la forma de su aplicación se difiere al legislador. Cuando miramos su evolución durante estos 32 años, comprobamos que siempre se ha dado un paso hacia adelante y dos hacia atrás, en el sentido de que esos derechos no se materializan.

No ha sido encontrado el equilibrio entre el centralismo político y la descentralización administrativa porque cada vez que hay asignación de competencias desde el centro a la periferia, hay problemas por la falta de recursos adecuados para cumplirlas.

Con la elección Popular de alcaldes, establecida en 1986, y de los gobernadores, en 1991, el anhelo de Colombia no era simplemente generar una cadena de legitimación directa del pueblo en relación con los gobiernos territoriales. Yo creo que era mucho más eso: significaba una aspiración a la autonomía territorial.

No obstante, la definición de la autonomía territorial implicaría naturalmente reconocer el núcleo de derechos esenciales y de principios que están presentes en nuestra vida constitucional: la concurrencia, a subsidiaridad y la colaboración armónica. En la Constitución del 91 esos principios están enunciados, mas no definidos. Tampoco se materializa el deseo de establecer cuáles son las competencias exclusivas de la nación.

Las competencias exclusivas devienen del principio de concurrencia, que posibilita que nación y entidades territoriales hagan causa común en torno a sus propósitos. La subsidiaridad tampoco es visible ni tangible. En este punto Rionegro vive porque si nosotros examinamos la Constitución de 1863 encontramos definiciones meridianas.

Estoy de acuerdo con quienes dicen que la Ley de Ordenamiento Territorial pues no se ha podido concretar porque no existe una distribución de las competencias. En otras partes del mundo sí se ha logrado el equilibrio anhelado porque las definiciones están expresas en las constituciones y desarrolladas en las leyes de ordenamiento territorial.

A los jueces nos ha tocado interpretar lo que corresponde a las grandes tensiones que ocurren entre las entidades territoriales y la nación, y nos ha tocado hacerlo con los poquísimos elementos que se encuentran en la Constitución. Nos ha tocado resolver problemas echando de menos los principios de concurrencias y subsidiaridad.

Entre los escenarios que pudiéramos explorar para no impulsar ninguna reforma constitucional se encuentra el de un gran acuerdo nacional, en cuyo marco sean revisadas las competencias exclusivas la nación y las de las entidades territoriales y los alcances en la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiaridad. También, las formas asociativas que les permiten a las entidades territoriales sumar fortalezas.

No se trata realmente de que nosotros pasemos, como ya lo hicimos en otro momento de la historia, de un extremo a otro: del centralismo a un federalismo radical. Se trata de redefinir la descentralización administrativa en busca del equilibrio al que me he referido.

Destaco que en estas materias ha habido un gran acuerdo entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la explotación minera, desde 2019 la Corte Constitucional ha exhortado en tres oportunidades al Congreso de la República para que establezca la forma como debe fluir un diálogo entre la nación y las entidades territoriales. Por ahora no ha habido respuesta.



## “Es preciso ir más allá de las reformas legales”

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO

Abogado de la Universidad Externado, Máster en Gobierno Municipal de la misma universidad. Es Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid (España). Fue Magistrado y Conjuez del Consejo de Estado, y Conjuez del Tribunal de Cundinamarca. Además, ha sido profesor e investigador universitario y autor de múltiples obras sobre temas constitucionales, jurídicos y derechos humanos. Es miembro de diversas asociaciones nacionales e internacionales de derecho público, y es presidente honorario de la Asociación Colombiana de Derecho Administrativo.



La Constitución de 1991, que es vigorosa, fuerte, que llama a la institucionalidad y debe ser defendida, resulta sin embargo deficiente en la consagración del régimen departamental y municipal. No obedece a la realidad territorial porque consolida un régimen similar al de 1886. Lo manifestó Álvaro Gómez Hurtado, copresidente de la Asamblea Nacional Constituyente cuando expresó, durante el acto solemne de promulgación de la Carta, que el espíritu de la Constitución del 86 estaba vivo en la Constitución del 91.

Centralización política y descentralización administrativa en por ahora un clamor. Hay, en la práctica, incapacidad territorial para tomar las grandes decisiones del país, incapacidad territorial para hacer verdaderamente gobiernos presentes, para garantizar la cláusula del Estado Social de Derecho.

Hay una democracia formal -en la medida en que se agota un sistema electoral- sin competencias amplias para los gobernadores, sin temas claros a nivel departamental e incluso municipal, sin materia significativa de competencia y obviamente sin recursos y sin capacidad decisoria.

Esa es la Constitución, esa fue la Constitución que hicimos. En ese aspecto es una Constitución que amerita revisión precisamente a partir

de estas ideas surgidas durante el análisis de la Constitución del año 63. Hay que diseñar un sistema mucho más coherente, significativo e importante que haga que el país funcione con autonomía no solamente administrativa, no solo circunscrita al ámbito de los gobernadores, sino también en el ámbito de las asambleas y en el ámbito de la justicia.

El tema de la justicia también amerita una revisión a la luz de la autonomía territorial, de la capacidad de decisiones judiciales, más allá del nivel desconcentrado territorialmente, como funciona en este momento. Luego hay que hacer una revisión integral a partir de los postulados federales en cuanto ello signifique un aporte importante y trascendente para cambiar el modelo de organización.

Eso nos llevará tiempo. Seguramente habrá que adoptar medidas transitorias. La solución constitucional y la revisión constitucional es importante considerarlas en la doble perspectiva de una necesidad de dar una estructura seria al país, pero también hay que mirarla desde el punto de vista de la conveniencia ¿Es conveniente en este momento abrir puertas de una Asamblea Constituyente donde se vayan a tocar cosas que, eventualmente, a los colombianos no nos interese, que se toquen porque hacen parte de la estabilidad jurídica y de la relativa vida de paz política que tenemos?

Las dudas inmersas en ese interrogante deben ser consideradas. Pero en algún momento habrá que hacerlo. A Francia le llevó 40 años avanzar en su sistema territorial. Hay que comenzar el debate a partir de las enseñanzas del año 63. No podemos perder esa fuerza, toda esa iniciativa. La perdimos en un momento de infantilismo político con todas esas confrontaciones internas que caracterizaron al Estado Federal, pero la idea de la Constitución del 63 es una idea magnífica que nos debe llevar a la reflexión permanente para poder saber y reconocer qué es realmente Colombia.

En mi opinión, Colombia no es un país centralista, pero nos ha tocado vivir en el centralismo. Núñez y Caro están presentes en la actual Constitución. Eso hay que revisarlo. Es necesario cambiarle incluso el nombre a la plaza de Núñez en Bogotá y al Palacio de Nariño. El tema de los derechos de las entidades territoriales, que abordamos a fondo en un libro con Sandra Morelli y en otros trabajos jurídicos y académicos, deben ser materia de constante reflexión.

Vayan, miren ustedes, haciendo un análisis sistemático de toda la Constitución, la cantidad de excepciones que tiene. Los derechos de las entidades territoriales no son plenos, son absolutamente limitados. ¿Limitados por quién? Por la ley. Es ella la que establece, por encargo

constitucional, los límites de la autonomía o la descentralización, las competencias, los recursos.

Este es el momento para abrir el debate y comenzar a construir soluciones jurídicas y económicas igualmente sociales. Debemos hacerlo a partir del reconocimiento de la diferencia en todos sus aspectos. Es que precisamente lo que hizo que surgieran las ideas federales, a partir del año 53, para quienes creemos que la Constitución del 53 fue un buen instrumento, fue precisamente reconocer las diferencias.

Fijémonos en cómo surge el estado de Panamá, en el año 55. Lo hizo a partir de las bondades de una Constitución que aceptó las diferencias territoriales, sociales y económicas que existentes como premisa para garantizar la unidad territorial. Eso justifica el pregón de “Colombia Federal, Colombia Unida”. Después lo hicieron Antioquia, Santander y los demás estados.

No debemos buscar funciones simplemente administrativas, de ejecución, sino una presencia más efectiva de los departamentos en el complejo mundo de la sociedad. Para hacer parte de los propósitos del Estado social de derecho se necesitan recursos, reconocimiento de diferencias, reconocimiento de competencias, que no todos los departamentos sean iguales para que puedan actuar. No es lo mismo ver a San Andrés, que ver Antioquia o detenerse en la realidad de Amazonas.

Damos por supuesto que aprendimos la lección de lo ocurrido de Panamá, escindida de nuestro territorio por causa de la regeneración y su asfixiante centralismo. Entonces, solo hizo falta que Roosevelt levantara la mano para que los panameños se fueran de nuestro mapa.

El diálogo, la negociación, el reconocimiento de diferencias son atributos que nos permitirían ir avanzando hacia el establecimiento y consolidación de un verdadero régimen federal de autonomías plenas en el ejercicio del poder, no solamente administrativo, sino judicial y legislativo.

Hay gente muy buena trabajando en las regiones, hay gente formada. El país no es el de 1886 ni es el de 1853, esto es otro país diferente. El secreto está en manos de quienes tienen voluntad política y capacidad de negociación.

Las reformas legales hay que hacerlas, pero no podríamos detenernos en ellas. Hay que profundizar en la revisión integral del régimen de la distribución del poder sobre el territorio en Colombia que, de acuerdo con nuestra historia, realmente es de una contextura de diferencias que deben ser admitidas para poder avanzar en Colombia.

¿Y avanzar en qué? En el cumplimiento de los propósitos constitucionales, no en la hechura de dos o tres obras o cuatro puentes. Busquemos que los departamentos sean también garantes de la cláusula constitucional del Estado social. No exclusivamente la nación, no exclusivamente el poder ejecutivo, no exclusivamente el presidente.



## “Es posible hacer federalismo sin modificar la Constitución”

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Abogado, Especialista en Derecho Público y Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Catedrático y tratadista de derecho constitucional, derecho administrativo e historia de las ideas políticas. Es profesor emérito de la Universidad Externado; miembro de diversas asociaciones nacionales e internacionales de derecho público; y conjuer del Consejo de Estado. Fue Magistrado y presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.



Se me ha invitado a participar en un panel que se llama “La Constitución del 91 y las deudas en materia de autonomía territorial”. En una primera instancia quisiera explicar por qué vivimos en un Estado centralista, a pesar de los avances extraordinarios de la Constitución de 1991. Debo recordar que el centralismo, que el que aún hoy vivimos nació en 1886 por las circunstancias que entonces el Gobierno nacional arrebató a los Estados soberanos las competencias y los recursos en que se cifraba su autonomía. Se impuso así en aquella época inicial, sobre todo, un presidencialismo autoritario e imperial.

Lo curioso es que la Constitución del 91 conservó los elementos esenciales de ese modelo territorial de 1886 contra toda apariencia y es aquí donde entonces debemos desmitificar algunas cláusulas de la Constitución, que es algo que puedo hacer con mayor libertad en la larga perspectiva que nos proporciona ya los 32 años de vigencia de la Constitución. En el 91, ciertamente, la Constituyente abordó con mucha ambición la reforma territorial del estado. La Constituyente deseaba quebrar la vértebra principal de la Constitución del 86, es decir, la forma unitaria del estado y así acabar con el centralismo de paso. La necesaria devolución de competencias a los territorios se discutió en las distintas perspectivas alternativas del estado unitario: el federalismo, el regionalismo, el provincialismo.

Iba de por medio, además, la supresión de los departamentos que es la subdivisión clásica y emblemática de los estados solidarios. Pero no fue posible. El Estado siguió siendo entonces unitario, el territorio continuó subdividido en departamentos y conservó su carácter centralista. Peor aún, así se decidió que el Senado ya no sería elegido por circunscripciones departamentales sino en una circunscripción nacional lo cual agudizó la centralización del Estado. Los senadores no representan los departamentos sino a la nación y por tanto, no responden ante nadie realmente. En este sentido hubo más descentralización en la época anterior, mientras rigió la Constitución del 86, porque el Congreso era enteramente representativo de los departamentos.

Ahora bien, no se reformó el departamento porque la intención era suprimirlo; no se reformó el municipio porque ya se había logrado la elección popular de los alcaldes y para qué más. No se crearon tampoco de una vez las provincias ni las regiones que quedaron como unas posibilidades para un futuro indeterminado y todo se libró a la suerte de una futura Ley orgánica que ya rindió todos los frutos de que era capaz. Los tres principios del artículo primero son un homenaje al pasado, que desde el 86 estaba anclado en la forma unitaria en la descentralización territorial y también en la autonomía para la gestión por parte de las entidades territoriales.

Así entonces, nació un Estado que resultó ser más centralista y presidencialista que el anterior. Como resultado tenemos un hiper presidencialismo sin contrapeso en la organización territorial, una especie de monarquía constitucional, si leemos el artículo 188 conforme al cual el presidente simboliza la unidad nacional. Es una cláusula que bien habría podido firmar el rey Luis XIV, El rey sol, que ciertamente en su época, simbolizó y encarnó la unidad nacional.

La planeación y la privación absoluta del criterio sectorial sobre el territorial, ha derivado un desdibujamiento de la geografía política administrativa en las prohibiciones de crecimiento y desarrollo del país a mediano y largo plazo. Y desde hace años se ha impuesto la terminología de los territorios, una palabra ominosa, como destinatarios de la política nacional de la descentralización y como nuevos titulares del principio de centralización que el artículo primero de la Constitución, sin embargo, atribuye de manera exclusiva a las entidades territoriales.

Creo que ya no debemos llorar más sobre la leche derramada, debemos ponernos a trabajar. Ahora bien, estoy convencido de que es posible hacer federalismo sin modificar la Constitución. La Constitución ya dejó un reguero de elementos de federalismo en algunas de sus

disposiciones. Por ejemplo, la elección Popular de los gobernadores, algunas atribuciones de las asambleas departamentales sobre materias muy importantes. El departamento sigue siendo el eje del nivel intermedio, bien porque se puede subdividir en provincias o porque puede agruparse en regiones.

Yo creo que es muy importante darle una relectura y una interpretación aguda al Artículo 302 de la Constitución. Ese artículo señala que la ley podrá establecer para uno o para varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y de gestión fiscal, distintas a las señaladas para ellos en la Constitución. Este artículo tiene una redacción bastante obtusa y hay que descomponerla en distintos elementos, pero, en general, sugiere que la ley podría establecer unos estatutos departamentales particulares que incluso se aparten de las normas constitucionales para los departamentos, que podrían ser verdaderamente singulares.

Me llama mucho la atención que un departamento de tanta tradición federalista y descentralista, como lo es Antioquia, no hubiera intentado desarrollar el artículo 302, planteándole al Congreso un proyecto de estatuto departamental específico para Antioquia en donde podría establecer una organización y unas reglas y unas características absolutamente singulares que le ofrecen de todos los demás departamentos.

¿Hasta qué punto puede ser singular el departamento? Esto nos lo enseña el artículo 310 de la Constitución, en donde se establecen las bases de la organización singular del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Y de aquí de lo que se trata es que los departamentos se fortalezcan en sus potencialidades, en sus aptitudes, en lo que puede y merece ser más autónomo respecto del centro. ¿Dónde están las competencias para incrementar la autonomía de los departamentos? Esas competencias están en la nación. Hay que mirar cuáles son las funciones de todos y cada uno de los ministerios para ver de dónde se puede tomar, para incrementar la capacidad departamental porque ocurre que la administración central se ha empeñado en monopolizar muchas funciones que son de naturaleza departamental.

Creo que este es un momento que puede ser histórico en donde yo recibo complacido la invitación a que hagamos una revuelta departamental y a que iniciemos una segunda etapa de la descentralización, gracias.

La lucha por la descentralización en estos 30 años se ha concentrado mucho en una confrontación con el Gobierno nacional alrededor de los recursos. Las entidades territoriales han perdido casi todas las batallas con la nación. Es muy importante lo de los recursos. Es urgente

por supuesto. Pero estamos perdiendo de vista lo importante y que insisto son las competencias.

Es que en la medida en que los departamentos absorben competencias nacionales pues llegarán necesariamente los correspondientes recursos. Entre otras cosas porque como se ha hecho varias veces la Constitución establece que es inconstitucional descentralizar competencias sin la asignación previa de los recursos suficientes para cumplir dichas funciones. De manera que yo creo que sería una estrategia muy interesante, hacer un barrido de todas las competencias que en los departamentos ejercen entidades nacionales, centrales o descentralizadas e ir identificando cuáles podrían ir asumiendo los departamentos.

Un ejemplo, ¿por qué la ESAP tiene que encargarse de la capacitación de los funcionarios departamentales en todo el país? Realmente creo que Antioquia tiene una capacidad sobrada para organizar sus propios sistemas de capacitación de servidores municipales y departamentales. Eso solamente para poner un ejemplo, pero estoy seguro de que hay 30 o 40 casos más en donde podemos encontrar sustancia para llenar de funciones muy importantes en los departamentos.

Ahora, estratégicamente, yo creo que hay que presentar al Congreso proyectos de leyes muy cortos que no sean más de diez artículos y podemos pensar, incluso, en una lluvia de proyectos de leyes departamentalistas para avanzar poderosamente en el proceso de la descentralización.

El momento político es propicio. En primer lugar, porque están arrancando o se están desarrollando ya las campañas para las elecciones territoriales y habría que hacer un gran esfuerzo para difundir el mensaje entre los candidatos.

Hay que hacer un gran énfasis en relación con los senadores que están como muy distraídos en relación con los temas específicamente territoriales, también, los candidatos al Senado y pues se va a renovar el Congreso, bueno el Congreso no, pero en todo caso al Congreso hay que llevar el mensaje con mucha fuerza a través de los nuevos gobernadores y alcaldes.

Pensando en la diversificación que, obviamente, tiene que ser una de las reglas de este desarrollo de la descentralización en esta etapa creo que es importante, por ejemplo, pensar cuáles son las administraciones territoriales que están más preparadas para asumir funciones de mucha importancia, a punto tal que se las podamos liberar de la tutela de los ministerios.

Yo me pregunto, ¿qué necesita aprender la secretaría de educación de Antioquia en materia política pública del Ministerio de Educación

Nacional?, nada. Tiene la plena capacidad para elaborar, diseñar y ejecutar su propia política en materia de educación. Relevemos al Ministerio de Educación Nacional de meterse con Antioquia para que concentre sus capacidades en los departamentos que están más necesitados de esa tutela y de esos apoyos, es una idea.

Pero así podemos pensar también en relación con otras áreas administrativas en donde ya tenemos una administraciones territoriales muy maduras, para ir a asumiendo esas funciones que tradicionalmente han sido de la nación y que tienen una localización eminentemente territorial y esto que digo de los departamentos también es aplicable a un buen número de municipios que están también bastante desarrollados como para ir desplazando a nivel nacional en algunas de esas competencias y en algunas de esas funciones.

La verdad es que hay que ponerse a trabajar, es decir, hagamos el esfuerzo para redactar unos proyecticos, no sé, en que podemos incidir en una reforma parcial a la ley 715, a la ley 117, al propio código departamental que se acaba de despedir, que creo que es mejorable, para darle una mayor fuerza e innovación a lo que debe ser el departamento en esta nueva etapa histórica del país.

El departamento en el 91 quedó muy golpeado, se pudo sobrevivir, pero quedó muy disminuido, con muy pocas competencias o muy poca claridad sobre sus competencias y disminuido en sus recursos.

Pero observamos en los años subsiguientes una recuperación progresiva y fue ver cómo el ave Fénix se levanta de entre sus cenizas y el departamento comienza a crecer, a madurar y, por tanto, me parece que es muy explicable el momento que estamos viviendo. El departamento ha llegado a una condición adulta que, naturalmente, requiere un mayor reconocimiento y una mayor capacitación en recursos, en funciones. El momento, creo político, que es propicio porque la política a nivel nacional está ahora enredada como en muchas incertidumbres. De pronto esta iniciativa departamental puede crear una certidumbre muy importante para el futuro político inmediato y llenar tal vez ese vacío de ideas que puede en algunos sectores del nivel nacional.

Si se concreta esta iniciativa, que me parece que es histórica y es muy importante, yo creo que podemos ir llevando al país y a la administración pública a una nueva era. Yo me sumo entonces a la felicitación que merecen los organizadores y el liderazgo decidido de los gobernadores en el emprendimiento de esta iniciativa que considero muy importante.

## “Podemos avanzar hacia un régimen de autonomías”

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ



Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana, Especialista en Derecho Administrativo de la misma institución y Magíster en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín. También adelantó estudios en Derechos Humanos, Derecho Petrolero, Comercio Internacional y Filosofía del Derecho. Ha estado vinculado a la rama judicial como Magistrado del Tribunal Administrativo de Antioquia, y como magistrado del Consejo de Estado, corporación de la que fue vicepresidente y luego presidente. Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana.



La clave del debate que nos ocupa está en la relación poder-territorio. En los extremos “estado federal” y “estado unitario” hay grados. En estado federal las competencias y soberanías son del Estado. En el Estado unitario todo reside en el centro y es desde allí donde irradia las competencias de la periferia.

Hay un Estado intermedio que podríamos denominar “régimen de autonomías”. En éste, sin que el Estado pierda soberanía y poderes, las regiones y las entidades locales tienen competencias propias, autoridades propias y rentas básicas para poder atender las necesidades.

De acuerdo con lo que vemos en el Derecho comparado en esos modelos, las estadidades pueden tener más o menos rentas, más o menos competencias y también órganos judiciales, legislativos y ejecutivos propios. Ahí hay una relación contingente de la separación de poderes.

Después de discutir sobre las especificidades de las autonomías, nos situamos en un problema nuclear: recursos y competencias. Las entidades territoriales buscan rentas propias y recursos nacionales y que de acuerdo con esos tengan y desarrollen unas competencias.

Esas competencias se pueden resolver con el uso de mecanismos contemplados en la misma Constitución. Entre ellos, están los principios de concurrencia y coordinación. Las diferencias entre el centro y

la periferia se presentarán siempre independientemente del modelo de Estado, así se trate de regímenes autonómicos.

También está el principio de subsidiaridad que es el que nos permite, precisamente, resolver los problemas surgidos de las diferencias. La autoridad que sabe qué es lo que necesita el ciudadano es la que está más cerca de la comunidad.

Esos mecanismos nos permiten resolver problemas sustanciales sin que tengamos que acudir a una reforma constitucional. Es más, el Plan Nacional de Desarrollo contempla las regiones autonómicas. Eso demuestra que tenemos mecanismos legislativos no constituyentes que resolver problemas que nos son comunes.

Lo que nos plantean los gobernadores de Magdalena y Meta apuntan precisamente a mayores rentas propias, a mayores recursos y hacia mayores competencias. De hecho, la recentralización se ha dado más en virtud de un proceso de leyes que de actos legislativos, salvo algunas excepciones como la del Sistema General de Regalías que tuvo una buena intención de distribuir los recursos entre todos los entes locales.





CAPÍTULO QUINTO

# VOCES DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA

GILES GUGLIELMI

JOAN RIDAO

ELOY GARCÍA LÓPEZ

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

MEDARDO TAPIAS

La problemática territorial ha tenido en nuestra historia constitucional tradicionales referentes comparados, en particular los casos de Francia y de España, sin olvidar las referencias al modelo norteamericano en materia federal. Este capítulo reúne contribuciones de connotados profesores extranjeros que, desde su óptica, ilustran los retos ligados a los conceptos de autonomía y descentralización. Se abordan los casos francés y español, así como también la experiencia contemporánea mexicana. De todas ellas se derivan interesantes lecciones para Colombia.

## “Más competencias con mayor poder fiscal: un objetivo estratégico”

GILES GUGLIELMI

Doctor en Derecho por La Sorbona y miembro del Consejo Científico del Centro de Derecho Público Comparado. Es presidente de la Sección Francesa del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Se dedica a la investigación en derecho comparado, derecho de servicios y contratos públicos y derecho de las nuevas tecnologías de información. Se desempeña como catedrático de Derecho Público de la Universidad Panthéon-Assas (París) y director del Posgrado en Derecho Territorial.



¿Cómo ir hasta el modelo federal? En 1793, en Francia, contestar la pregunta significaba pena de muerte.

Según las experiencias que he estudiado en Francia, creo que el sistema de organización territorial no es el que mejor garantiza las necesidades básicas ni logra una mejor igualdad material entre los ciudadanos. Total, o parcial, la descentralización esté o no detallada por reglas muy complejas, no es suficiente. Otros factores parecen ser decisivos para alcanzar estos objetivos.

El primer factor es que las personas públicas están llamadas a tomar decisiones de gestión local. Las autoridades locales, en primer lugar, deben tener una competencia general para intervenir incluso en la vida económica local, incluso, con las reglas de la Unión Europea.

En la tradición francesa, desde la Revolución, surge gradualmente un principio de competencia general de los municipios para gestionar todo lo que sea de interés público local. No es el caso de las autoridades de mayor envergadura: departamentos y regiones, que tienen facultades de atribución, que el legislador no hace sino enumerar en una lista específica.

El segundo factor es que en el sistema político y social francés, desde la primera década de 1880, la realización de los derechos fundamentales se concreta a la luz de la noción de servicio público y por

medio de servicios públicos múltiples y variados. Los derechos a la educación, a la salud, al trabajo, a la pensión de jubilación, al agua, a la energía, todos estos, dan lugar al apoyo de todas las personas públicas por acuerdos, incluso si estamos en un estado unitario, incluso si tenemos reglas legislativas nacionales para eso.

Sin embargo, estos servicios públicos no solo tienen por efecto satisfacer las necesidades de interés general, sino igualar el nivel de vida de la población. En Francia, el nivel de desigualdad antes de las transferencias sociales y fiscales y las prestaciones de servicio público, es decir, calculadas sobre la base de la renta primaria, es muy elevado. El ingreso primario promedio del 10 por ciento más rico de las personas es tres veces mayor que el del 10 por ciento más pobre. Pero esta proporción se reduce a 7 después de las transferencias monetarias y a 3 después de las transferencias por prestación de servicios públicos colectivos.

El tercer factor es la capacidad presupuestaria otorgada a las autoridades locales. De hecho, cuantas más habilidades sean importantes y valoradas por los desafíos de lograr los derechos fundamentales y la igualdad, mayores serán los presupuestos que deben ser movilizados.

En este sentido, la forma de organización territorial puede determinar la distribución de los presupuestos públicos. En los países federales o integrados por autonomías o regiones, el Estado generalmente no dispone de servicios descentralizados en el conjunto del territorio, exceptuando aquellos que garantizan las misiones soberanas, especialmente la justicia. Por tanto, la mayoría de los servicios públicos son proporcionados por los estados federados, que pueden delegarlos en autoridades de nivel inferior, pero independiente de ello, el efecto real sobre la satisfacción a nivel local de las necesidades de interés general variará considerablemente según los medios asignados.

Por ejemplo, según el organismo estadístico Eurostat, en Francia, el gasto público local representa el 20 por ciento de todas las administraciones públicas, frente al 32 por ciento de media en la Unión Europea. En general la noción de autonomía financiera otorgada a las entidades locales, cualquiera que sea su régimen jurídico, es sin duda la más determinante para incentivar la efectividad de los derechos fundamentales y la consagración de la igualdad real entre los ciudadanos. Pero es también, sin duda, la que da lugar a mayores variaciones entre los países de la UE, como lo demuestra la Oede, incluso variaciones que no dependen para nada de la forma de organización territorial del estado.

Observo que, en un gran estado Federal europeo, Alemania, las comunidades locales territoriales de base no tienen, según la Oede, una autonomía específica. Y que, en otro estado Federal europeo más pequeño, como Bélgica, la autonomía es casi total.

También notamos que, en un Estado unitario como Finlandia, se puede otorgar más autonomía que en un Estado compuesto, como España. Es decir que el verdadero problema es cómo aumentar la descentralización. Simplemente aumentando competencias. No hay otra manera: el objetivo estratégico es aumentar las competencias. Una por una, dos por dos, tres por tres, por ley o no por ley, por Constitución. No importa, en realidad el eje es este, incluso con el poder fiscal para financiarlas.

Siempre se puede reservar posibilidades de diferenciación de competencias, cada autoridad local podría definir el perímetro de sus propias competencias, tomándolas de una lista, compartiéndolas con una comunidad más amplia, pero la experiencia demuestra que el éxito de la descentralización está sujeto a condiciones materiales e institucionales muy fuertes. Primero, una descentralización profunda requiere de la disponibilidad de un personal político y administrativo local muy bien capacitado, que posea un alto nivel de conocimiento de las industrias y técnicas utilizadas en el ámbito económico propio, y del nivel de conocimiento jurídico correspondiente. Tal descentralización, asimismo, requiere un control externo de la acción pública local. Esto implica tener, ya sea jurisdicciones especializadas, o agencias de evaluación independientes o servicios de inspección.

En consecuencia, la complejidad jurídica se acrecienta en ambos casos. Es inevitable aumentar el número de servidores públicos mucho, muchísimo y proceder a una especialización de la función pública territorial. Eso debe ser planificado y financiado a largo plazo. En Francia tenemos la reputación de un estado unitario. Desde 1992 estamos muy descentralizados, pero eso tomó 40 años.

## “Los Congresos deben ser capaces de conciliar las necesidades de los territorios”

JOAN RIDAO



Director Instituto Estudios de Autogobierno del Gobierno de Cataluña. Licenciado en Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona, Diplomado en Estudios Avanzados de Ciencia Política (UB) y Perfeccionamiento en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de Derechos Fundamentales de la Universidad de Pisa. Docente en diversos centros universitarios de su país.



En el Derecho Administrativo existe una distinción entre descentralización y desconcentración, dependiendo de quién sea el titular de la potestad. También existe una distinción entre autonomía política y autonomía administrativa. No es lo mismo disponer de una asamblea legislativa y por ende, desarrollar una capacidad para legislar, que disponer de una capacidad para ejecutar o para gestionar.

Distinguimos también, hablando del caso español, entre un sistema regional, como es el caso del italiano, con regiones especiales, y el estado autonómico donde aparece la palabra “autonomía”, que no deja de ser una descentralización política, pero no de los tres poderes clásicos del Estado, porque, por ejemplo, el estado clásico español es impermeable a la descentralización del poder judicial.

Cuando hablamos de federalismo debemos preguntarnos de qué federalismo hablamos. Hay federalismos cooperativos o ejecutivos como el alemán, que funciona muy bien, a base de una democracia consociativa; un federalismo competitivo como el de Estados Unidos o incluso hablamos de federalismos simétricos y asimétricos dependiendo de si son estados binacionales o multinacionales, caso de Canadá o Bélgica.

Lo relevante para mí es que hoy día el estado unitario puro no existe. Por tanto, ya desde el mismo momento de la emergencia del estado unitario en el Siglo XIX y, por tanto, de la uniformización del Estado nacional, aparecen distintas razones que aconsejan acudir a diferentes fórmulas de descentralización política. Hay razones que tienen que ver con el famoso principios de subsidiaridad, es decir, que lo que se puede decidir desde abajo no lo haga una instancia superior.

En segundo lugar, no solo por la intermediación o por proximidad, sino por razones de simplificación, de racionalización, hay modelos que buscan evitar duplicidad y de ser más eficientes, sin superponer distintas administraciones para gestionar lo mismo.

Hay una razón que aconseja esa pluralidad territorial. En muchos estados conviven distintas colectividades. En el caso de América los pueblos indígenas y originarios sugieren buscar una cierta forma de desconcentración política y por tanto, acudir a fórmulas de autonomía y de federalismo.

Para que haya una auténtica descentralización política debería haber un reparto competencial muy claro. Por ejemplo, la Constitución del 63 era muy rica en ese sentido porque yo creo que se inspiraba en la Constitución americana de 1776, en el sentido de que había una lista única de competencias para las federaciones. Luego, la competencia universal residual recibía a los distintos estados. Hay una Cámara competente y por tanto un Senado capaz de llevar la voz de los territorios y de los distintos estados a las decisiones que se toman en el ámbito nacional. Esos cuerpos han de ser capaces de conciliar las necesidades y aspiraciones de los distintos territorios.

Evidentemente, debe haber un arbitraje constitucional para los distintos territorios, solo para los derechos, como lo hace ahora la Corte, sino también, para resolver los conflictos entre el Estado y los territorios.

Un mecanismo que funciona muy bien en los estados federales es una definición clara de las relaciones multinivel o intergubernamental. Tiene que haber un mecanismo de resolución pacífica de conflictos.

Federalismo viene etimológicamente de pacto. Por tanto, no necesariamente el federalismo pone en cuestión la unidad nacional. Otra cosa es que haya que respetar las aspiraciones legítimas de un pueblo que decide que efectivamente su futuro tiene que estar fuera del acuerdo de una federación.

Me parece que la cuestión del método es muy importante. No sé si unos cambios del alcance de los que se están planteando aconse-

jen una mera reforma constitucional. Creo en un auténtico proceso constituyente, no solo por lo que significa en términos de legitimación democrática, de participación y por lo que significa oír al pueblo en las urnas.

El caso español es un caso singular, no homologable porque ciertamente durante la transición política, que fue juzgada como modélica porque fue un proceso incruento, al margen de la polarización política, lo cierto es que no fue un proceso netamente constituyente. Las cortes franquistas se “suicidaron” porque convocaron unas nuevas cortes que hicieron la Constitución.

Aquellas otras cortes continuaron legislando y haciendo otras tareas, aunque lo cierto es que el texto constitucional fue refutado en las urnas. Pero la transición y, por tanto, la reforma desde arriba, no desde abajo, supuso, por ejemplo, que la única vez que la Constitución española habla de federalismo, en su artículo 145, es para prohibirlo.

En aquel momento había auténtico pánico a lo federal, mirado desde el punto de vista de quien había detentado por tanto tiempo el poder. Los dueños de ese temor no concebían territorios auténticamente libres y confederados.

El poder judicial no se descentralizó y se convirtió en un poder plenamente impermeable al estado autonómico. Esa es la gran diferencia entre el Estado autonómico español y el estado federal.

Liliana ha dicho una cosa muy importante, hemos estado todo el día ponderando las inmensas bondades del texto del 63, no solo su legado libertario, sino también la apuesta que se ha hecho por el federalismo. La apuesta histórica de este país es claramente unitaria. Eso se advirtió incluso en tiempos de la guerra civil. El Libertador, creo recordar, decía que para que haya un estado fuerte tiene que haber un estado federalizado.

Es muy positivo y saludable lo que se está haciendo hoy aquí. El proceso constituyente del 91 en Colombia, por lo que yo he podido ver como observador, fue seguido por 51 reformas que han resuelto el tema territorial. Por eso, el tema que se está planteando hoy aquí, aun visto desde fuera, es de suma importancia. Eso lo quiero subrayar.



## “El federalismo debe ser asimétrico”

ELOY GARCÍA LÓPEZ

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Director Académico internacional del Doctorado en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y de otras universidades españolas y latinoamericanas. Autor de varios libros y de múltiples artículos especializados.



Recuerdo las palabras con las que San Juan empieza su evangelio: “En el principio fue el verbo”. Y yo veo que, en medio de un mundo, que no habla sino parlotea, se habla con razones, se discuten los temas y se plantea efectivamente desde el verbo soluciones contradictorias, porque para eso está la razón, pero desde luego, aquí no se parlotea.

Y creo que eso es muy importante porque, además, una de las características -y lo digo siempre cuando voy de Antioquia y precisamente a Medellín- es que ha sabido construir en medio de los problemas un servicio público que es el orgullo del mundo: el metro de Medellín.

Tuve el honor de trabajar cuando Ramiro Márquez era el gerente. Una labor importante en aquel momento y siempre me he sentido muy orgulloso de lo que eso significa.

Yo creo que Europa está aquí. Un gran historiador norteamericano dice que Europa se hace en el océano. Europa tiene dos riberas: una del otro lado y otra de este. Europa se construye en el mar, en el tráfico, en la influencia, en el movimiento y en las contradicciones y los problemas.

Creo que Europa realmente, desde el punto de vista político y desde el punto de vista cultural se hace con América. A un español no le pueden decir que las papas son colombianas, igual que a un colombiano es difícil decirle que los caballos vienen del otro lado del mar. Por eso, se crea una cultura muy importante. Y desde esa perspectiva quiero tratar de resolver y de contestar a sus problemas, a sus preguntas.

En Colombia hay a lo largo de las tres constituciones de las que estamos hablando, la construcción de una identidad clara desde dos almas, desde dos perspectivas: la de los territorios y la del centro.

Reflexiono en primer lugar sobre la Constitución de 1863, se trata de la primera Carta de Colombia, no en el orden cronológico, pero sí en el orden lógico. ¿Por qué? Porque el imperio de la monarquía hispánica era un imperio y no un estado. Y el imperio tiene una relación con los ciudadanos, con los súbditos, distintas a la que se dan en el estado.

El imperio no domina los territorios y no los ocupa de una manera total, sino simplemente establece o crea ciertos establecimientos. Y al mismo tiempo, lo que trata es de captar élites. Por eso, cuando la monarquía hispánica cae, la Nueva Granada se convierte en Colombia y en otros estados. Aparece el estado weberiano en sentido del dominio sobre el territorio y la creación de núcleos con derechos en las poblaciones.

La Constitución de 1863 hace eso: nace desde el territorio desde lo que eran los nacionales en aquellos momentos y crea el primer Estado configurado como tal, en un sentido weberiano del término. ¿Qué quiero decir con esto? Quiero decir instituciones, dominio a través de instituciones. La quiebra justamente de la institucionalidad que crea es la que determina la segunda Constitución, la de 1886, que es una Constitución, y quiero recalcarlo, una Constitución revolucionaria. No en el sentido estricto del término, sino el sentido de cómo se concibe desde un poder constituyente que trata de recrear desde el vacío.

Estamos muy equivocados desde hace mucho tiempo y el libro que acaba de salir sobre La teoría del Poder Constituyente es clave: no hay una sola teoría del poder constituyente, hay varias. La teoría constituyente de que se crea todo desde la nada, desde la política, es una de las visiones. Y esa teoría permite en la Constitución de 1886 crear un orden territorial nuevo, que nace de una decisión política contraria a la desintegración, que evidentemente existía, pero no tanto como un fracaso del federalismo, sino como un fracaso de las instituciones.

Esa segunda alma colombiana entra en crisis en los años 80 y aparece en el 91 convertida en otra constitución que es una construcción muy importante. La de 1991 es una Constitución que marca la impronta de otro modelo constitucional que no es el racional normativo. Es una Constitución que no tiene que ver con las constituciones revolucionarias, es una constitución evolutiva.

¿Qué pasa con la Constitución de 1991? Trata de integrar de una manera incoherente las dos almas: por un lado, el alma centralista, y ahí está Planeación Nacional y la jerarquía y el entendimiento de los

departamentos, comunidades administrativas, y por otro lado trata de hacer un canto a la autonomía, a los departamentos, a las regiones y ahí está el título 11.

Esa contradicción se resuelve negativamente en la medida en que el alma, la sociedad que lleva a los territorios, queda postergada por la acción burocrática y la acción política centralizadora que determina que la práctica real del centro, so pretexto de prestar buenos servicios.

Ahora bien, si se va hacia el federalismo no es para crear un federalismo centralista, para replicar los modelos de otras partes, sino para atender las necesidades regionales. Por eso la Constitución del 91 es una la Constitución evolutiva, que nace de la sociedad, desde las diferentes necesidades de cada departamento convertido en región o agrupado como tal.

Hacia donde tiene que ir Colombia es hacia un estado federal que es unitario. Uno de los padres del constitucionalismo dice en un libro extraordinario que se llama *El Estado Federal unitario*, que el federalismo es una forma de mantener la unidad del Estado. Pero cuidado, además de eso, el federalismo es un federalismo que tiene que ser asimétrico porque la misma realidad no impera en todo el territorio y los gobernadores aquí presentes lo han puesto de manifiesto.

Hay distintos proyectos y distintos niveles que caben en un proceso de policentrismo político. Y eso lo aplico también al tema de seguridad: no es lo mismo la tensión que hay en un sitio y la tensión que hay en otro. Y no es la misma aspiración la que pueden tener determinados territorios, a los que pueden tener otros.

Colombia tiene que encontrar su propio modelo. Colombia no tiene necesidad de copiar, tiene que aprender y sobre ese aprendizaje, construir con respecto a sus propias necesidades. Mala solución es aquella que introduce todo lo ajeno por considerarlo bueno. Los constitucionalistas tenemos una materia que es la comparación, pero la comparación no para replicar, sino para entender la lógica que está inserta en una institución y adaptarla a las propias necesidades.

Esa es la clave y creo que es una clave determinante. Paz sí, territorios también, asimetría porque la realidad de Colombia es una realidad. Cuidado, Colombia, a diferencia del resto casi todos los países de América hispana es una realidad natural plural. Aquí no se están inventando las regiones. Lo dice Didier Tavera y yo lo repito porque es una frase que me quedó grabada: Colombia es sus territorios, sus regiones. Es cierto, porque en Colombia, a diferencia de lo que sucede

en otros países que no voy a mencionar, las regiones son un hecho natural que han construido la diversidad y han mantenido la unidad. Esa diversidad hay que tenerla muy presente en un proceso que no tengo la menor duda que acaba de empezar.

Creo que la vía concreta y positiva es la reforma constitucional del desarrollo normativo. Creo que hay que cerrar completamente la vía de una asamblea nacional constituyente porque no conduce nada y, además, teóricamente, está totalmente petrificada.

Estamos frente a un modelo de Constitución evolutiva, como lo es la del 91, que permite precisamente ese cambio. Cuidado con no caer en el error de Chile, que ha sido desastroso. Porque además aquí no se trata de rehacer el Estado sino solamente rehacerlo territorialmente.

Montesquieu nos dice que la solución a los problemas está en las instituciones. Hay una crisis y un desarraigo institucional porque las instituciones están corroyéndose en todo el mundo en este momento. ¿Cuál es la respuesta que hay que darle? Más instituciones que funcionen.

La creación de ese Estado federal, de esas regiones, permite que haya instituciones que tengan raíces suficientes, que tengan la cercanía a la sociedad, y, sobre todo, que cumplan la gran misión incumplida frente a la Constitución colombiana del 91, que es dotarla de servicios públicos.

Los servicios públicos tienen que ser el cometido de las regiones. Para eso hace falta básicamente una cosa, aquello que decía Napoleón, que para gobernar hacen falta tres cosas que son una: dinero, dinero y dinero. Las regiones deben tener dinero para eso.

## “Dentro de las autonomías también debe haber descentralización”

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

Doctor en Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela; director de la Revista española de derecho Iberoamericano. Miembro de la Academia Internacional de derecho comparado. Miembro de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Legislación. Doctor honoris causa por la Universidad Hispanoamericana de Nicaragua y Doctor honoris causa por la Universidad Escuela Libre de Derecho de Costa Rica. Es Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de La Coruña (España); Profesor Honorario de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina) y de la Universidad Católica del Uruguay; presidente de la Asociación Española de Ciencias Administrativas y de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Actualmente se desempeña como presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.



Para un profesor extranjero, que vive en un estado autonómico, resulta valiosa la posibilidad de reflexionar también sobre un modelo que tiene ya más de 40 años de vigencia. Un modelo que está apoyado en los principios de unidad, autonomía, integración, y solidaridad.

Me gusta mucho este rótulo de “Colombia federal, Colombia unida” porque yo soy gallego, soy de la Comunidad Autónoma de Galicia, una comunidad autónoma muy celosa de sus singularidades, de sus peculiaridades, con una identidad conformada con el paso del tiempo, que dio a luz grandes pensadores y grandes intelectuales, entre ellos Salvador de Madariaga. Él solía decir, con gran tino y con gran acierto hace mucho tiempo, que en el modelo español de su época no había autonomías, pero sí una tensión entre el centro y la periferia. Esas tensiones son hoy inherentes al modelo colombiano y a los modelos que tienen entidades territoriales con una personalidad propia, que se va desarrollando con el paso del tiempo.

Madariaga decía también, que apuntalar y subrayar cada una de las partes integrantes es subrayar y apuntalar el conjunto, y que apuntalar

el conjunto es apuntalar las partes integrantes porque hay un equilibrio dinámico en esas relaciones y a veces, son más tensas y a veces, son menos tensas entre el centro y la periferia.

Nosotros construimos en el año 78 -todo hay que decirlo- en un ejercicio de magnanimidad, de gran generosidad política, un modelo que tiene antecedentes en nuestra historia reciente, que concibe la autonomía desde mi punto de vista como autogobierno, autoadministración, auto normación, autoidentidad. Tiene capacidad de generar recursos propios.

Esa autoidentidad propia de las regiones y de las comunidades autónomas es un marco que debe permitir, y permite de hecho, que los derechos de las personas se puedan realizar en mayor medida.

Claro, la descentralización solo es concebible en un contexto de limitación del poder central y de participación de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, en nuestra carta magna hay dos preceptos sustanciales. Los españoles tienen los mismos derechos con independencia de la parte en la que habiten, es decir, que se reconocen los derechos fundamentales, como es lógico, y natural, y por otra parte, también se dice que es competencia del estado central garantizar condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de los derechos.

Entonces, estas comunidades autónomas, estas autonomías territoriales, como poderes públicos que son y siguiendo el mandato constitucional, deben crear condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. Equidad en los derechos.

Pensemos en algunos derechos sociales fundamentales tan importantes como el derecho a la sanidad, que ahora ha estado muy en el candelero con la pandemia; el derecho a la educación, a la vivienda. Si nuestras administraciones territoriales disponen de medios para realizar una buena administración es ciertamente posible que esos derechos se puedan ejercer en mejores condiciones.

Y el derecho a la sanidad, lo hemos visto en la pandemia, donde ha habido buena gestión de las administraciones en esta materia, pues los ciudadanos hemos dispuesto de una mejor sanidad. Yo, en mi comunidad autónoma de Galicia qué es lo que quiero como ciudadano que vivo ahí: pues cuando se gestiona, por ejemplo, la sanidad, las listas de espera sean cada vez menores. Y esa sana emulación que hay entre las comunidades autónomas para gestionar mejor, al final repercute como es lógico y natural en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Nosotros en este modelo, que desde mi punto de vista todavía puede ser perfeccionado y puede ser profundizado como aquí han dicho los panelistas anteriores, con el constituyente del 91. En España este modelo fue posible porque los actores políticos fueron capaces de ponerse de acuerdo en lo esencial. La argamasa que forjó este modelo es el entendimiento y el acuerdo. Y en el modelo español cada vez que el entendimiento y el acuerdo afloran y se asoma, el modelo va adelante. Cuando la discordia, cuando el desencuentro, cuando el desentendimiento están a flor de piel, el modelo va hacia atrás.

Por lo tanto, aquí lo dejo claro, que las comunidades autónomas y las autonomías territoriales son espacios adecuados para la eficacia de los derechos, siempre y cuando en materia, sobre todo de derechos sociales fundamentales, estas administraciones, estos acuerdos, puedan actuar con unos estándares de calidad que permitan que los ciudadanos experimenten una mejora real en el ejercicio de sus derechos.

Los modelos políticos y administrativos en una democracia se levantan, se construyen y se confeccionan en función de la dignidad humana. Esto no lo podemos perder de vista. Recuerdo los años que formé parte de un comité de expertos en Naciones Unidas sobre Gobierno y administración, cuando hacíamos evaluaciones de políticas públicas de descentralización, o de participación ciudadana, uno de los indicadores más importantes para hacer esa tarea era comprobar y verificar hasta qué punto esas políticas mejoran o no la condición de vida de las personas.

Esto me parece que es un punto central, que debemos tener siempre presente porque también el modelo autonómico, tal y como en mi país se ha formulado en estos más de cuarenta, nos enseña que dentro de las autonomías tiene que haber descentralización para que no reproduzcamos, a nivel autonómico, el centralismo que antaño criticábamos de Madrid.

Esa es una realidad que se produce cuando la estructura administrativa crece de tal manera que acaba ahogando las iniciativas sociales y las preocupaciones de los ciudadanos. Esta óptica también debe enfocarse en relación con otra cuestión que aquí se ha suscitado. Los modelos de descentralización suponen un reparto de competencias entre centro y entes territoriales, llámense departamentos, comunidades autónomas, regiones y municipios. No podemos olvidarnos de los municipios, que al final son el último eslabón de la descentralización. El municipio no solamente tiene autonomía de gestión, sino autonomía política. En la medida que hay elecciones libres, tiene autonomía política.

Ahora bien, hay competencias exclusivas del Estado y competencias exclusivas de las comunidades autónomas. Luego, hay una suerte de competencias concurrentes o compartidas entre Estado, comunidades autónomas y municipios.

Aquí tomamos mano de los esquemas de metodología Federal. El sistema español no es Federal porque es un cajón de sastre donde caben un sinfín de fórmulas. Pero en el modelo español hay unos esquemas de cooperación y de colaboración. Por ejemplo, las conferencias del presidente del Gobierno con los gobernadores o los dirigentes y comunidades autónomas, las conferencias de los ministros del ramo: del ministro de agricultura con los ministros regionales, consejeros del ramo. La formación de la voluntad del Estado nacional, cuando se va a negociar a Europa, se realiza en esquemas de diálogo entre el Gobierno nacional y los gobiernos autonómicos.

Esto es muy importante porque en estos espacios de compartición y de concurrencia de competencias, yo recuerdo hace más de 20 años que tuve el honor de participar en mi comunidad Autónoma en Galicia en un grupo de trabajo con el presidente del Gobierno de entonces, para alumbrar un sistema de administración única, ordinaria, de integración, que permitiera definir en cada espacio territorial cuál era el Gobierno preferente por razón de la materia, y que hubiera esquemas de compartición, de colaboración y cooperación. De otra manera, sin esto que llaman los alemanes esquemas de trabajo conjunto y compartido, es muy difícil que el modelo autonómico o descentralizador funcione.

Hay algo que me llama de manera positiva la atención. No estoy acostumbrado a ver a gobernadores, grandes políticos, en una sesión como esta de Rionegro tomando notas. Tengo una sana envidia porque en mi país no es frecuente que los políticos asistan a sesiones como ésta, donde además está invitada la academia.

Este es un ejercicio de pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, del que yo me llevo buenas lecciones para transmitir las donde proceda. También soy consciente de que estas jornadas de dos días en Rionegro son unas jornadas que van a tener un significado histórico.

Esto me gusta porque vengo de una tradición de autonomismo. En los años en que fui parlamentario escribí un libro sobre el galleguismo como una forma de articulación territorial de España. Entiendo perfectamente que un país como éste, tan diverso, tan variado, que encierra una gran fortaleza y esa diversidad, realmente pueda



expresar la formación de la voluntad general en el marco de estas realidades territoriales que hoy nos acogen. Qué bueno, pues son un germen de futuro. De otra manera, la historia, las reformas y las estructuras públicas administrativas pueden acabar asfixiando la realidad y haciendo inviables esos deseos fervientes reales de libertad, como el expresado hace tantos años aquí Rionegro, que abrieron grandes esperanzas y que hoy se renuevan.



## La lucha mexicana por la autonomía territorial

MEDARDO TAPIAS

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias -CRIM. Fue presidente de la Red de investigadores en los gobiernos locales mexicanos. Autor de múltiples textos especializados.



Trabajo este tema desde hace muchos años. Tuve el honor de presidir, inclusive, la Red de Investigadores en gobiernos Locales Mexicanos hace pocos años. Cuando hablamos de federalismo y gobiernos locales, nos concentramos principalmente en los municipios, porque en la Constitución de México se tienen establecidos tres órdenes de Gobierno: Gobierno federal, Gobierno estatal y Gobierno municipal.

A nosotros y a quienes aspiran a trabajar sobre gobiernos locales siempre nos ha parecido una utopía su abordaje. Al hacer esta observación estoy tomando como base una intervención que hice ante el Senado de la República de México, cuando en calidad de presidente de esa Red de Investigadores, trabajaba en una revisión del diseño institucional frente a los problemas que padecemos.

Entonces, decidí hablar con base en varios de estos problemas tan graves como la pobreza, el desarrollo, la inseguridad y la corrupción, frente a los cuales los municipios no cuentan con facultades para hacerles frente. Tampoco disponen de recursos propios para hacerlo. Los recursos destinados a los gobiernos municipales están considerados en el Artículo 21 de la Constitución de México y deben ser compartidos, en relación con políticas específicas, con el Gobierno federal y con el Gobierno estatal.

Así las cosas, los municipios tienen que depender de la generosidad presupuestal de los diputados federales o locales porque muchas de sus facultades están determinadas por el Congreso local de cada uno de los estados de México o de concesiones de descentralización o coordinación. En ocasiones hay un denso tráfico de poder político

y corrupción para conseguir facultades y recursos para atender esos problemas.

En 2015, cerca de 190 de los 2.500 municipios registraban porcentajes mayores al 95 por ciento de personas en situación de pobreza y los quince municipios del país que tuvieron los mayores porcentajes de población en pobreza extrema (entre el 77 y el 97 por ciento) son municipios predominante indígenas y rurales de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Allí es donde se concentra la mayor proporción de gente pobre desde hace muchos años.

La mayor cantidad -en números absolutos- de gente pobre en México está en los municipios de Ecatepec, vecino de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Puebla, León, Acapulco, Guadalajara, Zapopan, Iztapalapa y Tijuana llegan a tener, cada uno de ellos, más de 500.000 gentes en condición de pobreza.

El municipio ha tenido que arreglárselas para atender a esas personas. La crisis se hizo especialmente evidente durante la pandemia del COVID-19 porque decenas de habitantes carecían de agua para lavarse las manos. Hablando con la alcaldesa de Iztapalapa, que tenía la mayor incidencia de contagio, nos contaba que habían tenido que improvisar soluciones con el envío de pipas de agua.

Otro de los problemas nacionales más importantes que padecen muchos municipios, señalado reiteradamente en Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, es la inseguridad. Los índices de delincuencia han alcanzado el 66 por ciento. El segundo lugar está la corrupción, según percepción de los propios habitantes.

Morelos, la entidad federativa de donde yo vengo, ha ocupado el primer lugar nacional, según varias mediciones. La encuesta que hace *World Justice Project* colocó a México en el antepenúltimo lugar mundial en términos de corrupción. Entonces, tenemos un problema muy grave de corrupción.

Sin embargo, estas encuestas no consideran la corrupción sistemática avanzada de la clase política. ¿Por qué digo esto? Bueno, porque el expresidente Peña Nieto en las iniciativas de Mando Único y Seguridad Interior, señaló explícitamente como parte de su fundamento que la corrupción era inherente solo a los gobiernos locales, lo cual es una barbaridad. Eso no es cierto. Cuando la oposición política logra ser Gobierno se revela que las redes de corrupción llegan hasta las autoridades centrales.

Tenemos unos casos extremos de corrupción que nos tocó vivir. Odebrecht fue, por supuesto, uno de los más dramáticos. Por cierto,

la única persona que terminó en prisión por su participación en esa trama corrupta fue un exdirector de Petróleos Mexicanos.

Mis análisis los he dividido en tres temas fundamentales relacionados con la reforma municipal, vista desde las perspectivas histórico-conceptual, política y administrativa y la hacen en la historia conceptual. He estudiado la contribución del municipio como tercer orden de Gobierno en un sistema federalista.

Hemos reiterado que la Constitución política de los Estados mexicanos estableció la autonomía y la soberanía de los municipios como tercera orden de Gobierno. Finalmente, con la reforma del Artículo 115 en 1999, como resultado de procesos legislativos y políticos de más de 150 años, esta reforma sin embargo los dejó sin atribuciones complementarias para hacer efectiva su autonomía, su libertad y su independencia.

Varias de las necesidades de reforma constitucional se derivan de distribuciones específicas políticas, administrativas y hacendarias frente a las responsabilidades que debe asumir el Gobierno municipal dentro del sistema federalista del estado mexicano.

Por ello, hemos propuesto, en primer lugar, que se modifique el Título Quinto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos para que se reconozca la soberanía y autonomía de los ayuntamientos. Un capítulo de ese Título corresponde a los municipios, a las entidades federativas y a la Ciudad de México.

La autonomía municipal debe manejarse bajo el paradigma de los tres órdenes de Gobierno, y no un bajo paradigma dual que remite la definición del municipio a los Estados. También, considerando la diversidad municipal metropolitana, urbana, rural, indígena y sus atribuciones, funciones y organización del municipio, que no pueden ser tratadas adecuadamente en la Constitución de manera general. La diversidad municipal desaconseja tomar decisiones de carácter general y de manera inadecuada o vaga.

Con el tiempo se ha convertido en un clamor la ley reglamentaria del Artículo 115 para tipificar y tratar la organización y administración de los municipios atendiendo a su población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica y territorial e historia y cultura desde los municipios, desde el Congreso de La Unión, pero también, desde los Congresos locales y los Congresos estatales.

Por lo demás, ya fue aprobada la reelección, pero no existía reelección de autoridades municipales. Nosotros pedimos que la organización política de los ciudadanos pueda expresarse a través de figuras

adicionales a los partidos políticos. Esto que puede parecer algo utópico es hoy imprescindible.

El municipio Cherán, en Michoacán, avasallado por la inseguridad, venía sufriendo graves afectaciones medioambientales por causa de la delincuencia organizada. Padecía también la corrupción del presidente municipal, la corrupción de la policía, pero supo emprender una campaña que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia y pudo así generar un nuevo orden para poder gobernarse por usos y costumbres y expulsar a los partidos políticos.

Las necesidades administrativas y hacendarias de los municipios ha sido un problema y un motivo de demanda recurrente, que limita el ejercicio eficaz de sus funciones y servicios públicos. Ante algunos casos, ante estos problemas de falta de capacidad de gestión y financiera, han tenido que ceder su administración a sus autoridades estatales y federales. Por ejemplo, para atender el problema de la pobreza en estos municipios rurales indígenas, el actual presidente de la república emprendió el programa que se llama “Sembrando Vida”, con el cual esperaba impulsar el desarrollo de los municipios para no hacer una política pública asistencial.

Lo que proponemos entonces, es que se adopte una ley reglamentaria y se haga parte de los sistemas estatales y municipales. También, que faculte para la lucha contra la corrupción y establezca la cultura de la rendición de cuentas sistemática y periódica. Todo eso, claro está, acompañado por dotación de servicios tan indispensables como el agua o la recolección y disposición de residuos. Todas esas son obligaciones constitucionales.

Algunos municipios están en bancarrota y a otros se les acusa de haberse entregado en manos de la delincuencia organizada. De donde yo vengo, como sociedad civil, hicimos una denuncia para tratar de evitar que se siga replicando un modelo perverso con el que se da en algunas favelas de Brasil que, carentes de servicios fundamentales, son gobernadas sin Dios y sin ley.

Hay ejemplos rescatables e imitables como el de Medellín, donde fue creada una empresa eficiente y eficaz para la provisión de varios servicios públicos como el agua. Queremos mirarnos al espejo de las Empresas Públicas de Medellín y preguntarnos por qué nosotros no somos capaces de hacer lo mismo.

La ley reglamentaria a la que me venido refiriendo puede establecer las normas o modalidades de producción, de provisión directa e indirecta y las bases para una coordinación intergubernamental o asociada o acuerdos en su subsidiariedad en materia de organización territorial.

También, abonar el terreno para la cooperación internacional y funciones concurrentes en beneficio de la calidad de vida de la población.

Debe ser abordada, por supuesto, la cuestión ambiental porque constitucionalmente los municipios tienen la obligación de revisar todos los asentamientos y cuidar si viven o no en zonas protegidas, en áreas ecológicas protegidas y si saben convivir con el ecosistema. El asunto es que no tienen facultades ni dinero para poder hacer esa vigilancia.

En algunos lugares, como en Michoacán, en San Juan Parangaricutiro, se decidió emprender un programa de explotación de la madera, de manera racional y organizada. San Juan Parangaricutiro, que fue un municipio en el que explotó el volcán y avasalló al pueblo, tuvo que volverse iniciar y sus 20.000 habitantes han logrado crear un ingreso anual de más de 11 millones de dólares.

La hacienda municipal es pobre, dependiente de las transferencias federales y con solo el ocho por ciento de sus ingresos provenientes del impuesto inmobiliario o impuesto predial de tasas muy bajas. Esa es la principal fuente de ingresos propios de los municipios, pero el resto es subsidio federal. Entonces, los municipios han quedado sujetos a la generosidad de los ingresos de los Congresos locales, del Congreso de La Unión y el poder ejecutivo Federal para saber cuánto van a recibir de ingresos.

Ahora la autonomía en materia hacendaria requiere de la fiscalización de los legislativos estatales. Se propone que no solo fiscalice las acciones de Estados y municipios en materia de fondos recursos locales y deuda pública, por aquello que el presidente de la república dijo sobre que la corrupción solo se daba a nivel local, sino que también ante los ciudadanos en cuanto a resultados y desempeño del Gobierno municipal.

CAPÍTULO SEXTO

NÉSTOR OSUNA PATIÑO  
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
DAVID LUNA SÁNCHEZ  
EDUARDO VERANO DE LA ROSA  
CARLOS AUGUSTO CHACÓN  
MAURICIO GARCÍA VILLEGAS  
LUIS FERNANDO MEJÍA  
DARÍO INDALECIO RESTREPO  
YOLANDA GARCÉS  
WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE  
HÉCTOR QUINTERO ARREDONDO  
VIVIANA BARBERENA NISIMBLAT  
JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA  
LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY

# VOCES DESDE LA PERSPECTIVA POLÍTICA Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA

¿Le ha hecho falta compromiso al Congreso de la República con el desarrollo de la autonomía territorial? ¿Han entrado las cámaras en trance de contrarreformas cuando tienen el encargo histórico de impulsar el reordenamiento de un país que atienda las expectativas de los territorios?

Para responder a esas y otras preguntas cruciales era necesario consultar las voces de aquellos que se han movido en los escenarios políticos, ya como congresistas o ya como miembros del Ejecutivo central, o como analistas de la política y la gestión pública.



## “La descentralización es el Estado donde nunca ha estado”

NÉSTOR OSUNA PATIÑO

Abogado de la Universidad Externado de Colombia y Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca. Actualmente es ministro de Justicia y del Derecho. Ha sido Conjuez de la Corte Constitucional y Magistrado de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Catedrático de Derecho Constitucional, director del Departamento de Derecho Constitucional y Director Académico de la Universidad Externado. Autor de numerosos artículos especializados.



Yo rescataría de la Constitución de 1863 muchísimos aspectos: la confianza en las libertades individuales y en las libertades regionales. Muchas veces, cuando se habla del federalismo que esa Constitución estableció, se piensa que es una técnica de administración, una técnica de Gobierno. Eso es cierto, pero aquellos radicales de hace 160 años también lo estaban pensando como una técnica de libertad, es decir, que las personas de las distintas regiones pudieran acomodar su vida de acuerdo con criterios autónomos, colectivos e individuales.

Por eso, por ejemplo, se estableció, y así ocurrió, que había un listado de derechos bastante vanguardista para la época. Cada estado, cada uno de los nueve estados, se podía dar sus propias constituciones como efectivamente lo hicieron. En esas constituciones estatales podían ser reconocidas libertades adicionales para los ciudadanos de cada una de las regiones. Así que esa técnica depurada de libertades, libertades individuales, libertades regionales creo que es algo rescatable de esa Constitución.

Rescataría también ese valor profundamente civil, sobre todo si lo comparamos con el vecindario latinoamericano de aquel entonces en el que eran muy frecuentes los caudillos militares, los golpes de estado. Esta Constitución, por oposición a todo eso, enfatiza en el carácter civil de las instituciones con unos controles de poder muy bien articulados.

Con una presidencia con tremendos límites; con un Congreso, veamos, que podría decidir incluso sobre el nombramiento de los generales. En fin, un marcado carácter civilista que, por razones de la coyuntura, podría uno decir que genera una reacción en contra de Mosquera.

Pero señalaría que lo que se estableció en el artículo 91 de esa Constitución fue algo formidable para esa época. Ese artículo decía que el Derecho de Gentes rige en la guerra en los conflictos armados internos. Por lo tanto, se podía dar terminación a esas guerras entre los beligerantes respetando las prácticas de las naciones civilizadas.

Derecho de gentes es una expresión clásica, pero que, traducida a hoy, es lo que llamamos Derecho Internacional Humanitario. Ya para 1863 se había creado, estaba recién inaugurado, el Comité Internacional de la Cruz Roja. Se habían establecido protocolos humanitarios por parte de la Cruz Roja y aunque no eran tratados internacionales ratificados por Estados, estaba esa conciencia allí, que esa Constitución recogió y supo interpretar.

Y esa institución del Derecho de Gentes es traducida a la terminología contemporánea de derecho internacional humanitario y sobrevive en nuestra Constitución vigente. Los límites a las actuaciones de los beligerantes, una forma civilizada de intentar dar fin a los conflictos armados internos que existían entonces, y que siguen existiendo en la vida contemporánea colombiana, y un llamado a tener en cuenta el derecho internacional como una fuente, digamos normativa, fuente racional importante para resolver esos conflictos internos.

Yo resaltaría esos aspectos de esa Constitución que rigió durante 22 años, sobre los cuales, después, ha habido una especie de leyenda negra. Pero, realmente fueron 22 años de enorme prosperidad económica. Fue la época de la colonización antioqueña, la época de la creación de los ferrocarriles, pero también, de una gran explosión cultural, como la que se dio en aquella época de Jorge Isaacs. Fue la época de grandes pintores. Por ese ámbito de libertades y gracias a la descentralización regional generó una atmósfera propicia para ese florecimiento.

Creo que lo que ha faltado estaba ahí, en la Constitución de 1863. Cuando todos clamamos por más Estado, yo creo que en esta casa hace 160 años también se plantearon eso y dijeron: “Miren, el estado son las regiones”. Uno es el Gobierno de Bogotá, el Gobierno de Colombia, con los problemas centrales de Gobierno central, con las relaciones internacionales, la articulación del territorio. Pero para resolver los problemas locales y regionales en una Colombia bastante desarticulada en ese entonces, sin los medios de comunicación que tenemos

hoy, que tampoco son una maravilla, pero sin esos era importante que el Estado estuviera en las regiones, que el Estado fuera en las regiones. Que el Tolima pudiera resolver los problemas del Tolima y para eso tenía capacidad de decretar impuestos, capacidad de darse leyes, capacidad de elegir sus autoridades y de manejar el orden público.

Esa decisión, absolutamente herética de 1863, creo que es un ejemplo de cómo ellos necesitaban más Estado y lo buscaron a partir de la descentralización del orden público.

Si hay un problema de orden público en el Cauca, una guerra en el Cauca, las autoridades del Cauca tienen atribuciones para resolverlo. Ojalá lo resuelvan por vía civilizada, ojalá lo resuelvan por pactos, pero si es por la guerra pueden hacerlo y los Estados Unidos sólo intervenían cuando había conflictos internacionales o entre uno y otro estado.

Entonces, esa posibilidad del Gobierno propio, del Gobierno en las regiones democrático nos habría dado, si se hubiera prolongado, una gran experiencia administrativa en las regiones, una gran experiencia administrativa local.

Recuerdo que la profesora Sandra Morelli escribió hace algunos años un artículo donde decía: esto fue federalista, pero no fue municipalista; ojo que era como el centralismo tradicional de Bogotá, ahora llevado al centralismo de Popayán y el centralismo de Cartagena. Los otros municipios podían quedarse sin mayor posibilidad de autonomía.

Pero, de todas maneras, era tener nueve estados. Claro, van a decir que ahí se disolvieron. Pero eran nueve antes no solo administrativos sino políticos para darle respuesta a esas necesidades que surgen en las localidades y para generar un ente articulador.

Yo creo que ante la pregunta concreta sobre qué nos ha faltado para que haya más Estado, hay que decir que nos ha faltado más descentralización. Puede que, en la forma Federal, o con una forma no Federal, hoy en día hay otras técnicas: puede ser autonomismo, puede ser simplemente la descentralización administrativa más en serio. La descentralización es “Estado donde nunca ha estado”.

Ahora bien, la Constitución que se redactó aquí, en Rionegro, no pensó en 32 departamentos sino en nueve estados. Entonces, pensemos en una Colombia de nueve regiones, regiones que abarcan digamos territorios más prósperos y otros no tan prósperos, que parten la zona en la frontera agrícola y otra parte, para conservación ambiental, que tienen núcleos urbanos, que tienen salida al mar. Es decir, una de las claves del éxito de un Gobierno con descentralización es que el mapa hay que hacerlo con inteligencia.

No puede ser una región exclusivamente próspera y la otra la pobre, porque ahí no funciona. Esas nueve regiones, esos nueve estados que diseñaron en Rionegro, tenían esa característica. Por supuesto, el más grande era Cauca, y no sé cuál sería el más pequeño. Probablemente fuera Panamá. Pero Panamá, claro, tenía la enorme riqueza del canal interoceánico. Pero bueno...

Las regiones no solo deben ser pensadas desde sus fuentes de riqueza, sino que hay que entregarles la administración de esa riqueza. En la Constitución que se escribió en esta casa, la propiedad minera era de los estados y no de la nación. Entonces, claro, las minas de Antioquia eran de Antioquia. Para entonces todavía el petróleo no había hecho *boom*, pero el petróleo de Arauca debía ser de Boyacá, del estado de Boyacá. Eso le da a cada región la posibilidad económica, también, de sobrevivir: recursos, unas regiones bien diseñadas y, por otra parte, para la legitimidad.

¿Y qué quiero decir yo con legitimidad? Que se les permitía a los estados tener una legislación propia pensada en su región. El Código Civil del Cauca tendrá que ser un código indigenista y el código civil de Panamá tendrá que ser un código de comerciantes. Cada región con legitimidad podía ser su propia legislación, no solamente el código civil sino en general, la legislación, y, por último, la otra pata de la legitimidad, por supuesto: una autoridad suficiente, efectiva, fuerte, pero no arbitraria. El ejercicio sereno, pero también firme de la autoridad que todos sabemos que nos ha faltado y allí también había esa idea de descentralización, de esa autoridad.

Sería entonces dejar la nación solamente para tender puentes entre los negocios entre uno y otro estado y para los asuntos internacionales. Creo que es un buen experimento que se podría volver a ensayar algún día en Colombia.

La Constitución de 1863 confió tremendamente en el poder judicial. Tanto, que estableció un sistema de control de constitucionalidad de las leyes. En muchos libros de derecho constitucional se dice que eso se inauguró en 1910. No es cierto. Ya estaba inaugurado en el siglo XIX y se estableció la acción pública de constitucionalidad. Había una Corte Suprema de la nación, Corte Suprema de Justicia, pero también, había Corte Suprema en cada en cada uno de los estados.

Los jóvenes constituyentes de 1863 -tal vez Mosquera ya estaba un poco mayor- que redactaron esa Constitución, por supuesto, tenían como fuente de inspiración la Constitución de los Estados Unidos, que en ese momento llevaba 70 años expedida.

Estados Unidos para ese momento no era la gran potencia que es hoy, pero sí era, lo que hoy se denomina “potencia emergente”. Era un país enorme que estaba creciendo y por supuesto que tenía que parecerles a ellos ilusorio, mirando una situación política que tenía cierto parecido, un territorio enorme, unas ciudades muy poco comunicadas entre sí. Entonces, por eso también ellos pensaron en el poder judicial regional, poder judicial local y en la Corte Suprema.

Todo Gobierno que tiene un programa de cambio genera incertidumbre, genera pues temor frente a esos cambios. Eso es razonable y comprensible e implica, por supuesto, que es necesario un especial esfuerzo pedagógico a cargo de quienes formamos parte de ese Gobierno por explicar las ideas que tiene el Gobierno y también por escuchar las demandas, los anhelos de la población e ir articulando ese programa de cambio entre unos y otros.

Por otro lado, en este país el estado de derecho es mucho más fuerte que unas críticas destempladas. Aquí el Congreso funciona mucho mejor de lo que a veces la opinión pública percibe y el poder judicial funciona mucho mejor de lo que a veces se percibe. Es decir, todas las instituciones: el Ejecutivo, el Congreso, el Poder judicial, asumen con completa seriedad y con compromiso el cumplimiento de sus funciones. En algunos momentos de nuestra vida, el poder judicial nos ha salvado la democracia; en algunos momentos de la vida ha sido el Congreso y en algunos ha sido el ejecutivo. Y por eso tenemos una democracia que sabemos que tiene precariedades, que tiene déficit, pero que ha funcionado.

Si miramos el vecindario latinoamericano, nuestra democracia ha funcionado mejor. Tenemos grandes problemas de violencia y tenemos grandes problemas de desigualdad. Pero, en eso confiamos, esa es nuestra piedra de donde nos cogemos: el funcionamiento del estado de derecho. Así que lo puedo decir aquí en público como lo puedo decir todos los días en cualquier escenario: este Gobierno está absolutamente comprometido con el cumplimiento de la Constitución, con el cumplimiento de las leyes, con la independencia del poder judicial.

En todas las reuniones a las que yo he asistido y que ha estado el presidente y miembros del poder judicial, ya se lo volvió como un lema “autonomía e independencia del poder judicial” y la forma de fortalecer el poder judicial es asignarle más recursos. Siempre ese ha sido el discurso y la realidad que se puede ver ya en el presupuesto de este año en el proyecto de edición presupuestal y en los compromisos para los años venideros.

## “Debemos avanzar hacia un Estado Federal”

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Abogado de la Universidad de los Andes. Fue ministro del Interior, viceministro de Relaciones Exteriores, Consejero Presidencial de Comunicaciones, Embajador de Colombia en Grecia, presidente de la Comisión Sexta y Primera del Senado, y fue presidente y Codirector del Partido Liberal.



El debate sobre el tema territorial en Colombia requiere un abordaje cultural y pedagógico. Los colombianos tenemos una tara que viene desde hace 137 años, desde la Constitución de 1886. Cada ciudadano, hasta en el último rincón de La Guajira o del Amazonas, tiene en su mente un chip centralista.

Mientras no lo saquemos de ahí, el debate es muy difícil. Todo el mundo se queja del Gobierno central, de Bogotá, del abandono. Quienes somos de provincia crecimos en ese discurso. Todo el mundo piensa que el problema de su municipio, si no llega al ministro a resolverlo, no tiene salida.

Cuando uno es ministro y llega hasta el municipio más alejado de Colombia le hacen homenajes, sacan la banda del pueblo, la cinta, el sombrero, el café de la región y la gente queda convencida de que el ministro que llega es el primero que lo hace y se siente orgullosa de eso.

Después de mi experiencia como ministro, cada día, cada experiencia, estoy más convencido de que este Estado no va a ser capaz de resolver los problemas de la ciudadanía sino avanzamos hacia el federalismo. Lo demás es pura carreta y ahora les voy a decir por qué. Porque uno se monta en el avión y llega a Bogotá y uno encuentra cien chicharrones iguales que el que acaba de dejar en el municipio que visitó. Y usted no tiene ni la capacidad, ni el equipo, ni el tiempo para resolverlos porque no basta con la voluntad.

Algunas veces tuve que admitir que un municipio no tenía futuro y me sentía impotente al no poder hacer nada por su gente. Tuve una experiencia desastrosa en el Ministerio del interior tratando de trans-

ferir competencias con recursos. Me traté de inventar un proceso de descentralización propia con la política de víctimas en el territorio. Resulta que a los desplazados del Guaviare o del Guainía les resuelven en Bogotá si los atienden o si les dan una ayuda. Ellos no conocen la Unidad de Víctimas en Bogotá. Ellos conocen a la autoridad local.

Tratamos de hacer una experiencia con Antioquia, que es institucionalmente el departamento más avanzado del país, para entregarle el manejo de la política de víctimas con los recursos del acuerdo con el Registro Único de víctimas. Fue imposible. Duré dos años intentándolo y fue imposible con el Ministerio de Hacienda y con Planeación entregar esa competencia.

Llevamos más de un siglo de centralismo y la Constitución Política del 91, entre otras cosas, porque la Constituyente no fue convocada con el propósito de resolver el problema territorial, sino por razones distintas, esa Carta tiene cosas muy buenas, pero quedó con una gran deuda en relación con las entidades territoriales.

Es cierto que cada presidente es más centralista que el anterior. Samper fue más centralista que Gaviria, Pastrana más que Samper, Uribe, más centralista que todos sus antecesores y Santos, que fue mi jefe, más centralista que todos los anteriores. Duque, ni qué decir. Y ahora, un presidente de izquierda, un presidente que tiene origen y un discurso distinto, presenta un Plan de Desarrollo más centralista que todos los anteriores. Es como una epidemia de los presidentes en Colombia.

En el fondo, lo que aquí estamos discutiendo es un tema de poder. Este es un tema político, no es un tema jurídico; es un tema del poder central versus el poder de las regiones y el debate se torna tema del tamaño del Estado central versus el tamaño de los estados regionales o de los departamentos y los municipios. Es una discusión sobre recursos, sobre plata.

Este proceso de descentralización del país, después de la Constitución del 91, comenzó en el año 2001 con el Acto Legislativo de transferencias que tuvo como origen -justificado- en la crisis financiera internacional, la quiebra del Estado colombiano. La ley de transferencias fijó unos topos. A la gente se le olvida que en ese momento el Congreso dijo que, como se trataba de una crisis coyuntural, el sistema adoptado regiría por cinco años. El crecimiento de los ingresos de los departamentos y municipios ya no quedaría atado a los ingresos procedentes de la nación, sino al índice de inflación con unos puntitos adicionales.

En el 2007 ese sistema se volvió permanente. Y hoy, cuando hablamos de las discusiones de los gobiernos centrales con los regionales,

nadie recuerda que los departamentos y municipios han venido perdiendo participación y plata de una manera absolutamente dramática.

Hoy, más del 80 por ciento de los ingresos corrientes de la nación se quedan en el Estado Central. ¿Entonces usted cómo va a hacer federalismo? Pues achicando el Estado central y fortaleciendo a los departamentos y a los municipios. No hay otra manera de hacerlo. Crecen la justicia y las cortes, crecen los organismos de control del nivel nacional, crece el Gobierno central y se crean instituciones todo el día y a los departamentos y municipios les transfieren competencias sin recursos.

Entonces, mientras no haya una decisión política de reducir el tamaño del Estado central no sabemos de dónde van a salir todos los recursos que necesitan las regiones. El Estado no da tampoco para seguir con este crecimiento desmesurado. Se trata de un Estado ineficiente totalmente para resolver los problemas de la gente.

Hay que hacer un nuevo pacto fiscal en Colombia y hay que barajar y volver a repartir los recursos que producimos los colombianos. Como el que se hizo en España con el retorno la democracia, como en el pacto de la Moncloa. Hay que volver a meter en una misma bolsa la plata de regalías, del Sistema General de Participaciones y sincerarnos acerca de su distribución para cumplir los fines del Estado, objetivo de toda sociedad democrática y moderna.

De otra manera no habrá forma de hacer reformas las mejores reformas a la salud, al régimen pensional y las demás reformas de orden social que estamos requiriendo. Si las entidades regionales no funcionan, todo se va a quedar en la pura teoría. Debemos tomar la decisión, dar un paso adelante y avanzar hacia un Estado Federal.

Creo que sí se necesita reformar la Constitución. Me parece que, si no lo hacemos, empezaremos a pegar parches y a tomar decisiones puntuales sobre recursos. Ya vendrá la discusión sobre si un acto legislativo eventualmente sustituye la Constitución y si es necesaria una Constituyente, palabra que al ser pronunciada suele sonar como pólvora en algunos recintos parlamentarios. El Congreso lo asume como una revocatoria.

Con todo, el debate a nivel nacional hay que sacarlo de las aulas a la calle también y hay que avanzar, porque la situación de las regiones lo amerita. Por estos días ha habido una discusión sobre el tema de la plusvalía y la valorización en los departamentos y municipios. No tienen instrumentos, ni capacidad, ni competencia para cambiar el origen de sus recursos fiscales.



No hay manera de atraer inversión en un régimen. Aquí se invirtió totalmente el tema de los intermediarios de la plata en las regiones; aquí se invirtió totalmente el orden lógico de la organización del Estado.

Somos el único país, con Francia, de este tamaño y población que se maneja con un Estado central y es el único país del mundo, la única democracia del mundo, que se inventó la circunscripción nacional. Eso no existe. Yo he estudiado y he tratado de encontrarlo y no hay ningún país del mundo que elija una de sus cámaras de la manera como se elige en Colombia. Eso es absurdo totalmente; aquí no los inventamos en el 91 dizque para acabar los caciques políticos. Los caciques políticos de hace 30 años eran unas hermanas de la caridad comparados con los que están en el Congreso, en la clase política, en los partidos.

Debe haber unos Senados departamentales en un Estado federal que vengan a Bogotá y defiendan los intereses de sus territorios, como en Estados Unidos. En unos periodos ha habido doce y en otros catorce departamentos sin ninguna representación en las dos cámaras. No puede haber algo más antidemocrático y fraccionador de la unidad nacional.

## “¡A “desbogotanzar” a Colombia!”

DAVID LUNA SÁNCHEZ

Abogado de la Universidad del Rosario con Especialización en Derecho Administrativo de esta misma institución y Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad del Externado de Colombia. Fue Research Fellow en el MIT (Massachusetts Institute of Technology). Fue Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Alto Consejero Presidencial para las Regiones y Viceministro de Relaciones Laborales. Representante a la Cámara por Bogotá, concejal de Bogotá. Actualmente es Senador de la República.



Hay que “desbogotanzar” a Colombia. Es necesario hacerlo porque la crisis de representación, la crisis de la democracia se debe en gran parte a la ausencia de responsabilidad política. Se debe a la ausencia de *accountability* o de rendición de cuentas. Obedece también a un centralismo excesivo, que ha hecho muchísimo daño a el país. Gracias a la política, pese haber nacido en Bogotá electoralmente, lo vengo entendiendo cada día con mayor rigor.

Con ese mayor rigor veo por qué la ciudadanía en muchas ocasiones habla de que “allá en Bogotá” es donde se toman unas decisiones que no consultan, conocen ni entienden la realidad de los territorios.

Esta primera reflexión, política, por supuesto, tiene desde el punto de vista histórico dos temas que vale la pena mencionar. El primero de ellos es que la Constitución del 63, como bien la definía Salomón Kalmanovitz, permitió una amplia autonomía fiscal y sus sistemas legales propiciaron aumentos en el recaudo de impuestos y en el gasto que beneficiaba a los ciudadanos.

Obviamente, cuando hay de por medio una capacidad de generación propia de recursos, pues hay mucha mayor facilidad de atención de las necesidades de cada uno de los territorios. Sin embargo, sin mencionar la del 86, llegamos a la Constitución del 91, producto de unos aciertos muy importantes para lograr no solamente la paz, sino adicionalmente, la construcción política colectiva.

Soy un defensor de la Constitución del 91, pero revisando tanto las actas como la literatura, puede llegar fácilmente a la conclusión de que los temas de centralización y federalismo quedaron en tablas. Lo describe muy bien Augusto Hernández cuando dice “sin vencedores y sin vencidos”. Se trataba precisamente de lograr un acuerdo político en esa Constituyente, donde este tema -y lo sabe mejor el doctor Amylkar Acosta- se aplazaba y se le entregaba al Congreso de la República esa responsabilidad, una inconclusa.

Cuando se trata de autonomía, de centralismo, de federalismo, hay tres criterios que son esenciales de tener presentes: la participación política, la ejecución de los recursos, no solamente la producción de ellos, y el orden público.

Los recursos qué están recibiendo hoy los departamentos y los municipios son recursos propios. Los recursos transferidos y la capacidad de endeudamiento sufren demasiados condicionamientos.

Con una reserva legal del Congreso, en cuanto a la creación del impuesto y el establecimiento de unos mínimos y unos topes, los municipios puedan crecer, fundamentalmente en los temas de impuesto predial, pero también en plusvalía y en valorización.

Aquí hemos olvidado mencionar algo, la Unión Europea, creo, entendió de manera correcta la posibilidad de que los estados avancen a distintas velocidades. En Colombia estamos hablando de descentralización de competencias, de autonomía, pero se nos está olvidando que hay unos departamentos que presentan y viven unas inequidades que ni siquiera nosotros mismos alcanzamos a entender. En las pruebas “Saber”, particularmente en matemáticas y en inglés; en salud, particularmente en atención básica; en agua potable, particularmente en acueductos y alcantarillados.

Sí, creemos que hay que descentralizar con mayor fortaleza. ¿Pero qué vamos a hacer mientras tanto para lograr lo que la Unión Europea llama “estados en distintas velocidades”? Podemos lograr que haya algo más de equidad. Ese debate no es solo de los políticos, no es el debate solo de la academia, de los técnicos del Departamento Nacional de Planeación. Ese es un debate que evidentemente nos corresponde a todos. En el pasado se dio, pero no generó las respuestas esperadas.

Los dos actos legislativos que sobre regalías que se han tramitado, el segundo particularmente, hablamos de la necesidad de generar un mayor equilibrio. Por eso se tomó la determinación de que un porcen-

taje importante de esas regalías fuera destinado a los municipios más pobres del país y que incluso, el 34 por ciento fueran destinados para los proyectos de inversión regional, de manera consensuada.

La pregunta ahora es si es esas destinaciones han ido cumpliendo esos objetivos. De acuerdo con la situación que estamos viviendo en estos momentos en el país, yo creo., que hay que repensar la manera de generar el equilibrio buscado.

En una de las pocas cosas en la que coincidí con ministro Ocampo fue en la necesidad de meterle el diente a una reforma estructural en el régimen municipal y en el régimen departamental, particularmente, en el tema tributario. No se trata simplemente generar impuestos por generarlos o de aumentar la autonomía por aumentarla, sino de determinar de qué forma vamos a detener ese equilibrio.

Hay varios “pendientes” en el Congreso. El primero es, evidentemente, la Ley de Ordenamiento Territorial. Es una ley de buenas intenciones, pero no una ley que haya sido lo suficientemente desarrollada ni por el Congreso ni mucho menos por el Ejecutivo. Hay que repensar la forma de dictar normas sobre el régimen territorial porque no hemos podido avanzar.

Bogotá tiene el régimen que tiene porque el entonces presidente Gaviria, el entonces alcalde Jaime Castro y el entonces ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, tomaron la determinación, ante la negativa del Congreso, de expedir un Estatuto Orgánico para la ciudad, hecho a imagen y semejanza de lo que ellos tres pensaban. Treinta años después, ese estatuto ha sido medianamente tocado para hacerle unos ajustes. Lo contrario está pasando con el tema nacional. El Congreso, después de muchos años, expide las normas y el ejecutivo poco o nada ha reglamentado las materias. Hay una desconexión profunda.

Podemos repensar evidentemente si las facultades de los alcaldes y de los gobernadores en su condición de jefe de Policía Municipal o departamental, son o no son suficientes. Lo mismo debe ocurrir en relación con el manejo del orden público. A mí me parece muy peligroso insistir en la necesidad de reformar la organización de la Policía Nacional, porque lo que se estaba planteando en el Plan de Desarrollo no era simplemente cambiar la Policía Nacional del ministerio de Defensa hacia el Ministerio del Interior o hacia el Ministerio de la Paz, que sería creado, sino crear una fuerza independiente por cada uno de los municipios. A mí eso me parece una idea equivocada sobre todo en los momentos en que vive el país.

Por lo demás, la descentralización ha permitido de una manera maravillosa la creación de nuevos talentos y la posibilidad de que muchas personas que han podido, por primera, segunda vez, hacer la política electoral, puedan demostrar sus capacidades. La democracia interna de los partidos también contribuirá a la generación de los modelos que estamos buscando.



## “El centralismo lleva 200 años manejando al país”

EDUARDO VERANO DE LA ROSA



Administrador de Empresas y Especialista en Desarrollo Regional Urbano de la Universidad del Norte, Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Libre. Cuenta con un MBA de la Universidad de Columbia. Fue Gerente de la Empresa Cementos del Caribe, de la Empresa Municipal de Teléfonos de Barranquilla y de la Electrificadora del Atlántico. Hizo parte de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y participó en los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC. Fue Gobernador de Atlántico en dos períodos.



Me encanta que esté viva la pelea dialéctica entre el centralismo ultranza y las nuevas formas nuevas de organizar el Estado en Colombia, por demás nuevas. En la Asamblea Constituyente libramos la batalla por la región, por el establecimiento de un federalismo. Alcanzamos 37 votos exactos. Uno menos y hubiéramos perdido la posibilidad de consagrar.

Estoy de acuerdo con que el federalismo es un instrumento de paz. El centralismo lleva doscientos años manejando el país y se ha hecho poderoso porque maneja la hacienda pública, porque maneja las instituciones. Ninguna reforma constitucional o legal ha logrado hacer mella en las figuras impuestas por el centralismo.

En el Siglo XIX, Bolívar, Magdalena y Panamá, conformaban el estado ideal de la Región Caribe. Ojalá todavía hoy lo fuésemos. En esa época éramos libres para determinar nuestras leyes, teníamos autonomía política y la libertad era el fundamento esencial de nuestros derechos.

Hoy le rendimos tributo, con razón, a la Constitución de 1863 porque protegía la autonomía. En términos kantianos éramos mayores de edad y no estábamos bajo la dominación de un poder centralista lejano. Teníamos el derecho de autogobernarnos.

No es extraño que el país no hubiese permitido que una Constitución así perdurara en el tiempo. La clase política de la época se

encargó de cambiarla y bajo el liderazgo de Núñez marchó hacia el centralismo.

Desde 1810 hasta hoy, Colombia ha cedido el 54% de su territorio. Perdimos con Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela. Perdimos Panamá, perdimos territorios con Nicaragua. La separación de Panamá fue un proceso doloroso para nosotros. Mi abuela era panameña y mi abuelo venezolano. En mi casa se habla de eso todavía.

Mi abuelo decía el país de nosotros es el mar Caribe. Nuestro país no es el del interior. Eran 14 días para ir a Bogotá, en cambio solo tres para ir de Barranquilla a Panamá. Entonces, todo el comercio, todas las relaciones de nosotros en Barranquilla y Cartagena, eran con Cuba, con Panamá, con Caracas.

Cuando el país del mar Caribe se desdibujó, perdimos institucionalidad y gobernabilidad y participación de la ciudadanía y pasamos a ser dominados por un poder lejano. Debemos estar pendientes de lo que diga Bogotá. Como gobernador del Atlántico fui como hermano de los demás gobernadores y teníamos que trabajar para quitarle poder a Bogotá para tener acceso a los recursos. Todo se resume en competencias y recursos.

Pensar en manejar con nosotros mismos esos recursos, con nuestros propios criterios, es imposible porque todo está dominado y subyugado por un presidente, cualquiera sea su nombre. Con el modelo actual, si yo fuera presidente a lo mejor sería archicentralista. Qué disfrute total maneje el poder desde el centro y maneje a 50 millones de habitantes.

Ese disfrute impide que las regiones puedan crecer, se puedan desarrollar. En la medida en que yo cojo a mi hijo y todos los días le doy la orden de lo que tiene que hacer, día tras día, lo voy minando en su capacidad cerebral y le estoy coartando el derecho a tener vida propia y si yo quiero que mi hijo crezca debo dejarlo ser libre, que se pueda desarrollar, que pueda volar.

Entonces, nosotros necesitamos que un régimen nos permita crecer. Perdimos institucionalidad y gobernabilidad y nuestras propias posibilidades de avanzar desde 1886 hasta nuestros días. El centralismo no ha dejado de fortalecerse en contra de la autonomía de los entes territoriales de derecho público. Es más poderoso que nosotros porque nosotros permitimos que lo fuera.

Desde la Constituyente peleamos, como ustedes no se imaginan, contra este poder central. Lo sufrimos en carne propia, lo padecemos en carne viva. Su poder se nos metió en la Asamblea y escasamente

tuvimos 37 votos para una autonomía regional. Fue una pelea contra vallunos, contra cachacos y contra gente que nos decía que federalizarlo era despedazar el país. En otras palabras, que regionalizar el país era despedazarlo. ¿Por qué? Si yo puedo crecer sin limitaciones, voy a estar mejor en una Colombia que se tendrá que unir más, porque cada uno va a crecer mucho más.

Lo centralistas pretenden que son los únicos que tienen la capacidad mental para conducir el desarrollo de un país y por eso, nos quieren manejar y dominar por toda la vida. En la Constituyente se incluyeron los tres artículos que posibilitaron la creación de regiones administrativas. Sin embargo, dadas las condiciones para crearlas con peso, la entidad e independencia que necesitan, Bogotá tiene las herramientas y la habilidad para crear cada vez más talanqueras y más dificultades para poder desarrollar a plenitud un proceso de esta naturaleza como en la regionalización.

Cuando logramos un avance, entonces nos dicen que debe estar “sujeto a la ley”. Y cuando conseguimos que la ley sea aprobada, nos enfrentamos a una reglamentación dispuesta desde el centro. Cuando eso ocurre, normalmente no se dispone de recursos.

Es cierto que se han creado varias Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), pero ninguna funciona bien. Ninguna tiene billete y se queda con la carátula y el nombre. No vas a hacer vías, no vas a ser hospitales, no vas a mejorar la educación, ni la Salud, si no tienes los recursos necesarios para poder salir adelante con un proceso interesante.

Hay muchas modalidades para organizar el Estado. Podemos ir desde el separatismo. Nunca hemos hablado de eso, pero está dentro de lo posible. En el otro extremo está el centralismo que se disfraza tras las figuras de la “descentralización”, de la “deslocalización” y la “desconcentración”. Todas se desvirtúan porque el centro no libera recursos ni funciones.

Llegamos a una autonomía administrativa, pero sin autonomía legislativa. No tuvimos los votos suficientes para que las regiones, como entidades territoriales, tuviesen competencia legislativa que es lo que realmente nos haría “mayores de edad”.

Nuestra reacción fue la del voto Caribe. El 14 de marzo del 2010 votamos por una Constitución de la región Caribe como entidad territorial de derecho público, con autonomía, y creíamos en una Colombia como país de regiones. Eso tuvo dos millones quinientos mil votos. ¿Qué nos dijeron entonces? Que como ejercicio académico aquello



era fascinante, interesante, pero que no tenía fuerza vinculante. Fue un saludo a la bandera.

Según eso, nosotros nunca vamos a ser soberanos, dueños de nuestro propio destino.

El futuro es ya. Comencemos por ampliar nuestra visión local para incluir soluciones regionales que impacten positivamente en la calidad de vida de nuestros habitantes.

Los espacios políticos hay que lucharlos y pelearlos a como dé lugar porque solamente en ellos se construyen procesos que nos permitan hacer los cambios que se necesitan.

En los proyectos políticos de autonomía regional no nos dé pena de meternos. No nos dé pena de meternos en la política para poder cambiar el país. Hay que meterse a las elecciones, hay que ganarse los votos y hay que luchar por los votos para poder lograr las transformaciones que necesita este país de regiones.

## “Hay que contener el hiperpresidencialismo”

CARLOS AUGUSTO CHACÓN

Director Ejecutivo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, Especialista Superior en Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar.



\* \* \*

En el libro *Los orígenes de la pobreza en América Latina*, del argentino Guillermo Yates, podemos encontrar una radiografía no solamente lo que nos pasa a nosotros, sino lo que nos ha pasado como región y una explicación sobre por qué la descentralización no ha funcionado.

En Colombia, al igual que en otros países de América Latina, hemos privilegiado instituciones rentistas antes que instituciones inclusivas. ¿Qué son esas instituciones inclusivas? Básicamente, las que generan recursos versus unas instituciones rentistas que se basan en la redistribución de recursos. Ahí hay una diferencia enorme y marca distancia entre países ricos y países pobres.

Soy un convencido de la descentralización y del federalismo, no solamente liberal, en todo el sentido de la palabra, no del partido liberal por supuesto, pero sí un liberal que además viene de un departamento como Santander, que tiene una historia muy interesante que contar al respecto.

Esa tradición rentista o “neopatrimonialista”, a la que hace referencia Fukuyama, es algo que tenemos en el ADN de nuestra arquitectura institucional. Nuestros países tienen una cultura rentista del “monorecurso” y es verdad, hemos escuchado que todos hacen una gran apelación a que asignar competencias sin recursos es insuficiente. Obvio, pero también, en esa variable de discusión, en esa ecuación, debería estar cómo generamos incentivos para que las regiones obtengan recursos, sean competitivas, sean productivas, generen riqueza.

Esa variable no la escucha uno en la discusión. La queja permanente es por qué no nos han dado de la plata de la nación y eso tiene un

sentido lógico. ¿Si todos aportamos, por qué no nos dan una parte? Yo lo entiendo, pero lo cierto es que la discusión de la construcción de la arquitectura institucional no tiene la variable de los incentivos. Y los incentivos que crean las instituciones inclusivas son mucho más fuertes en términos de solucionar problemas reales como la pobreza y la violencia, distintos a las instituciones rentistas.

El problema es que hemos privilegiado las instituciones que permiten que haya más captaciones de poder por parte de las distintas élites territoriales. Es así de sencillo. Ese “rentismo redistribucionista” no crea incentivos para el bienestar y tampoco para la responsabilidad política. Los que han sido congresistas lo saben y los que han estado en el Gobierno también. Los que hemos conocido de política, entendemos cómo funciona esto. La queja es el Estado central no nos da los recursos y entonces, claramente, hay una pérdida de responsabilidad frente a esos electores, ya que al final del día las promesas de campaña se quedan en que la culpa del Estado central.

Lo anterior es cierto, pero también lo es que no hay autogestión. Hay una serie de incentivos perversos que se crean para que los políticos de las regiones se vuelvan unos intermediarios de los recursos del Estado central con lo territorial. Entonces, como basta simplemente con pensar en el tema redistributivo, no hay una generación de incentivos para que haya una responsabilidad política frente a la administración de los recursos, para que haya una competencia fiscal o para que haya una competencia productiva.

Esto es interesante porque esa arquitectura institucional que hemos pensado no ha limitado el poder del Estado. El Estado colombiano, a nivel central, ha crecido en poder a costa del poder de los entes territoriales. Nos dan contentillo, cada cierto tiempo, con legislación, porque los colombianos somos bien santanderistas, creemos que la ley crea realidad o cambia la realidad. Creemos que con eso basta. Y nos decimos que, si aprobó la ley, solucionado al problema.

No se han solucionado los problemas, precisamente, porque no hemos creado una arquitectura institucional que responda a esos incentivos, que restrinja el poder del Estado. Además, porque tampoco nos hemos puesto de acuerdo en qué queremos como nación. ¿Queremos una República en términos de lo que implica una república, donde se limita el poder del Gobierno para proteger y salvaguardar las libertades de los individuos? ¿Creemos que es el Estado es el que tiene que administrar esas libertades? Ahí deberíamos empezar la discusión, pero partiendo de la base de que estamos medianamente de acuerdo en eso.

Lo que uno entiende es que un federalismo 2.0, si se quiere para Colombia, tiene que ser un federalismo y una descentralización que parta por garantizar las capacidades para la autonomía y para producir riqueza y rentas en los territorios. ¿Por qué? Porque es que esto permite que se internalicen las pérdidas y los beneficios de las propias acciones de la gestión político-administrativa, lo que a su vez va a conllevar a que no existan incentivos para la ineficiencia. Todo lo contrario, si se internalizan las pérdidas y los beneficios va a haber incentivos para que haya eficiencia administrativa. También, para que haya creatividad e innovación, productividad, transferencia de conocimiento y mejoras en los servicios públicos.

Esa competencia la estamos viendo hoy en Estados Unidos. La gente se está yendo de California, de Nueva York. Busca dónde hay mejores condiciones para crear empresa, dónde hay mejores sistemas educativos, dónde la educación es más competitiva. Aquí no podemos hacer eso porque es muy difícil. El margen de maniobra que tiene un gobernador, un alcalde para generar incentivos, para traer inversión extranjera, para la creación de empresas es muy estrecho, incluidos los departamentos o las regiones del país donde hay más empresas hay menor pobreza. Esto debería ser un indicativo de que tendríamos que generar las condiciones para que los gobernadores y los alcaldes se puedan enfocar en aumentar la presencia de empresas, de fortalecimiento del tejido empresarial y por ende de superación de la pobreza y de la violencia.

Aquí se nos juzga permanentemente cuando ponemos el tema del federalismo. Ustedes no son solidarios y tienen que entender que es el Gobierno el que sabe hacer esa redistribución. No lo ha hecho y no lo va a hacer, entre otras cosas porque las élites que han capturado la riqueza en esos territorios. Hay una captura instrumental de las entidades territoriales para que unos grupos de poder hagan gestión de intereses, para la transferencia de los recursos, lo que genera todo tipo de incentivos para la corrupción y el clientelismo.

Un ejemplo, son los cupos indicativos o los auxilios parlamentarios. Esas instituciones las hemos tenido en Colombia y son un reflejo de eso, de una intermediación que la institucionalidad ha creado, generando, insisto, unos incentivos perversos que conllevan unos resultados nefastos para el desarrollo de los territorios.

Aquí hay una un divorcio entre la decisión de gastar y la obligación de pagar lo gastado, lo que genera ineficiencias. Todo el mundo quiere gastar, pero pocos quieren hacerse responsables de cómo generamos

unas condiciones de productividad, de generación de riqueza y de generación de bienestar. Como no hay esos incentivos positivos para que se cree eso, la gestión de los intereses no es regularlos mediante instrumentos de control político y rendición de cuentas.

Nuestro modelo de democracia liberal establece permite que tengamos senadores que son de un departamento, por poner un ejemplo, Atlántico, que tienen votos en La Guajira, en Amazonas, en Putumayo y en Santander y la gestión de los recursos para esos territorios es deficiente. La gente no tiene un representante genuino en el Senado que sepa que corresponde a las necesidades de su territorio. Sí en la Cámara.

Que importante sería una federalización que se corresponda con una representación política desde lo territorial. Hay que pensar en un federalismo que contenga el hiperpresidencialismo. Un federalismo bajo un principio rector muy elemental, que es el principio de la economía de mercado extendido a la organización de la estructura política. A competir no le podemos tener miedo. Desafortunadamente en el discurso político en este país se ha arraigado un sesgo “antimercado”.

Ese crecimiento desmesurado del Estado central no ha hecho que sea más eficiente y legítimo. Uno de los autores que ha estudiado el conflicto colombiano, Boris Salazar, en el libro *La obra los dinosaurios*, que utiliza la teoría de juegos para explicar las dinámicas de violencia en Colombia, dice que, en últimas, hay territorios que lo que necesita es un estado mínimo, pero eficiente. Desde Bogotá es imposible construirlo. Lo puede construir más fácil un departamento, o una provincia o una asociación de municipios.

En estas épocas de “refundacionalismo” político en América Latina, la propuesta de federalismo no puede usarse para instrumentalizar el cambio en el sistema electoral, ni para fijar nuevos territorios simplemente para darles más representación política a territorios con menos densidad poblacional. Eso sería nefasto para el país. Lo digo porque en distintos escenarios académicos y políticos se ha mencionado esto de rehacer el territorio en torno al agua. Crear nuevas figuras administrativas en torno al agua fracciona a los departamentos, atenta contra su unidad territorial, rompe la identidad cultural y la gestión administrativa. Todo en aras de rehacer la estructura del sistema electoral colombiano. Eso hay que advertirlo.

El debate sobre el federalismo debe llevarnos a la generación de instituciones que precisamente respondan a crear unos incentivos adecuados para encontrar autonomía y para obtener la capacidad financiera,

no exclusivamente orientada a la redistribución de la riqueza y a cazar rentas del Estado central. Hay que superar la talanquera mental que uno escucha en estas discusiones respecto a la capacidad de las administraciones públicas locales. En el Siglo XIX muchas organizaciones administrativas no tenían la capacidad del talento humano para la gestión de lo público. Pero hoy es inaceptable que esto siga siendo una excusa para que los territorios no sean adecuadamente administrados. Si un alcalde no tiene gente capaz de ayudarlo a administrar, pues no debería presentarse a la alcaldía, igual que un gobernador. El Estado tiene que ser absolutamente contundente a través de los órganos de control porque es inaceptable que sigamos diciendo que un alcalde no sabe cómo bajar recursos del Gobierno central, cuando existen todas las herramientas tecnológicas. Gastamos un montón de recursos en capacitación de funcionarios públicos y aun decimos que los funcionarios no saben cómo presentar proyectos a Planeación Nacional.

## “Aquí hay más anomia que despotismo”

MAURICIO GARCÍA VILLEGAS

Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana, Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y doctor honoris causa de la Escuela Normal Superior de Cachan (Francia). Se ha desempeñado como Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional y director del Centro de Investigaciones Socio jurídicas -CIJUS de la Universidad de los Andes. Actualmente es profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia; investigador de Dejusticia y columnista de El Espectador.



Me referiré, en primer término, a los resultados de una investigación que hicimos en *Dejusticia* sobre la capacidad del Estado. Nosotros hemos escrito unos seis o siete libros sobre esto en *Dejusticia*, todos estos libros se pueden bajar libremente de la página, son de acceso libre. Esto solamente da una idea parcial de lo que hemos hecho en esas investigaciones: el primero de esos libros que publicamos se llama *Jueces sin Estado*, que lo que hace es mostrar cómo, en los años 2010 – 2012, se comportan o qué hacen los jueces en territorios de conflicto armado.

Pero la investigación que quiero mostrar es la siguiente, es una investigación sobre falta de Estado en las regiones.

Nosotros, lo que hicimos fue utilizar tres índices de capacidad institucional: un índice judicial, que mide la capacidad de los jueces para resolver conflictos; un índice tributario que mide la capacidad de los municipios para recolectar impuestos; y un índice de capacidad administrativa que es un índice creado por Planeación Municipal y que mide la capacidad de los municipios para administrar.

Los dos primeros índices fueron creados por nosotros en *Dejusticia*, el tercer índice es de Planeación Nacional. Cada uno de estos índices lo dividimos en situación crítica, baja, media, alta, o excelente, es decir en cinco niveles y esto es simplemente para mostrarles los mapas.

Este es el mapa de capacidad judicial, como ustedes pueden ver los colores anaranjado y rojo muestra muy débil capacidad institucional, en

cambio los colores blanco y azul muestran relativamente alta capacidad institucional. Como ustedes ven, los municipios del centro del país son los que mejor capacidad institucional tienen, a medida que uno se aleja del centro la capacidad se va desvaneciendo, en este tema de la justicia.

Pero es un mapa, bueno esta es una representación adicional del tema de la justicia, las manchas azules representan los sitios donde más capacidad judicial existe. Ese es el primer mapa o índice. El segundo mapa la capacidad del municipio para recolectar impuestos.

Tradicionalmente, en la historia de la teoría del Estado hay dos cosas que son fundamentales para caracterizar el Estado: la capacidad de proteger a la gente, es decir de operar de manera segura, de proteger a los individuos, de proteger la vida y los bienes de los individuos, y lo segundo es la capacidad de recolectar impuestos. O sea que este es un índice también fundamental.

Y como ustedes ven, el centro del país es donde más capacidad institucional hay. Los municipios que se ven en blanco son municipios que no tienen datos, lo cual seguramente si tuviesen datos daría una capacidad institucional extremadamente baja.

Y el último, es el de Planeación Nacional, que es este, es bastante conocido que muestra también cómo en el centro del país, en la parte montañosa del país, es donde están los niveles de capacidad institucional más altos.

Esto nos da la siguiente idea final: hay 113 municipios con bajísima capacidad institucionales donde el Estado prácticamente no existe, digamos con capacidad institucional extremadamente baja; hay 272 municipios con capacidad entre baja y extremadamente baja, y esto combinado, no voy a entrar en detalles, da el siguiente mapa: la parte que está en gris (la parte que está en blanco es que no tenemos datos) es una parte que más o menos tiene capacidad institucional y la parte que está en rojo es donde prácticamente el Estado no existe, o es simbólico, o nominal.

Esto lo que muestra es una situación dramática. Esto no es nuevo, hay un mapa que no lo tengo en este momento que es un mapa de la Iglesia Católica de mediados del siglo XX, en donde muestra zonas salvajes en negro y zonas evangelizadas o civilizadas en blanco. El mapa es exactamente igual a este. Son los mismos territorios.

O sea, esta situación es una situación que subsiste, posiblemente era más grave antes, pero no ha cambiado sustancialmente en los dos años de República. ¿Por qué no ha cambiado? Yo diría que hay tres razones fundamentales: la primera es geográfica. Colombia es un país quebrado



y muy difícil, eso es una razón, pero esa geografía tiene que ver con otra cosa y tiene que ver con la ausencia de guerras internacionales. Un estado europeo después del tratado de Westfalia en el siglo XVII lo primero que tenía que hacer era proteger sus fronteras, porque si no protegía las fronteras, lo invadían.

Entonces, la institucionalidad se fue creando un poco de la periferia o de la de la frontera hacia adentro; en América Latina eso no solamente pasa en Colombia. En América Latina la falta de guerras internacionales hizo que las élites nacionales no se preocuparan en mayor medida por la periferia, estaban demasiado lejos, muchas de ellas eran insalubres, con difícil acceso y entonces, esos territorios fueron más o menos abandonados.

Ahí están los textos de José María Samper, donde habla de la tridivisión del poder en las periferias, donde hay también una tridivisión del poder, pero esa se da entre el tinterillo, el cura y el gamonal, no entre el Ejecutivo, el legislativo y el judicial. O sea, eso siempre ha sido así y en buena parte, por razones geográficas.

La segunda razón, es que nosotros tenemos una tradición, yo estoy en buena medida en contra de todos los llamados al que se han hecho desde esta mañana a contra el despotismo, como diciendo aquí nuestro principal problema es el despotismo del centro, a mí eso me parece una exageración. Yo creo que aquí hay más anomia que despotismo.

Nosotros venimos de la tradición de los Austrias, que fue parcialmente modificada por los Borbones a finales del siglo XVIII, pero cuando se empezó a modificar vino a la revolución de Independencia, porque se consideró demasiado excesiva. Esa tradición de los Austrias, la idea central era la del pactismo: es decir de un pacto entre el rey y los territorios y los pueblos. Quien incumplía ese pacto hacía que la otra parte pudiera tener tuviese derecho a rebelarse o a incumplir también el pacto.

Entonces, nosotros tenemos una idea del poder como un poder negociado con las regiones y con los territorios, y lo que ha hecho el Estado colombiano es negociar eso con las élites locales, y muchas veces, con los clientelistas locales, con los padrinos locales en las regiones. Y el orden, entre comillas, que hemos tenido ha sido ese orden pactista.

En el absolutismo, en cambio, de los Borbones y de otros absolutismos en Europa, la idea era completamente distinta: se obedece y punto, se obedece y te callas y punto. Y eso creó en los países de tradición absolutista una cultura del orden y una cultura de los deberes muy importante. Y esa cultura de los deberes del régimen absolutista

fue tan excesiva y era tan violenta que dio lugar a las revoluciones, por ejemplo, a la Revolución Francesa, que creó la cultura de los Derechos.

Entonces, un país como Francia tiene esas dos culturas: una cultura del deber muy arraigada y una cultura del derecho o de los derechos muy arraigada porque ha tenido el absolutismo y la revolución al absolutismo. Nosotros tenemos la cultura de los derechos muy arraigada y sobre todo de los derechos locales muy arraigada, y tenemos una cultura del orden y una cultura de los deberes muy debilitada, a mi juicio.

Yo escribí un libro hace algunos años, se llama *El orden de la libertad*, tratando defender la idea de que el orden podía ser progresista, y de que el orden era algo fundamental, y de que el orden no era una palabra que debía ser demonizada por la izquierda. El libro no tuvo muy buena acogida, mucho menos en la izquierda, porque aquí la palabra orden es una palabra muy mal vista.

Pero si algo es fundamental, incluso para la izquierda, es un orden legítimo. Nosotros pasamos en Colombia permanentemente con mucha frecuencia de la anomia al orden de despótico sin pasar por el orden legítimo, por el orden liberal, por el orden institucionalizado. Y yo creo que en la historia de Colombia tenemos que aprender ese camino intermedio que siempre nos ha sido tan esquivo. Perdón que creo que me extendí un poco.

A mí me parece que es importante en un evento como estos, tener en cuenta los límites del reformismo jurídico. Yo fui académico jurídico durante mucho tiempo, incluso, fui magistrado auxiliar de la Corte Constitucional algunos años, y reconozco la importancia del reformismo jurídico. Pero ese es uno de los elementos entre muchos otros.

Las soluciones a los grandes problemas de un país integran muchos elementos, es como hacer un pastel: cuando uno quiere hacer un pastel uno necesita elementos, y configurarlos de cierta manera, para que los elementos produzcan el pastel. Entonces, se necesita temperatura, harina, huevos, se necesitan qué sé yo, cuatro o cinco elementos. Y los necesita en la proporción justa. Uno puede tener dos elementos bien diseñados, o bien dispuestos para la receta, pero si no tiene otros dos o tres que son necesarios, pues la receta colapsa. Y, entonces, por eso es importante tener en cuenta, en un panel como este, los límites del reformismo jurídico. Yo creo que tener buenas instituciones y diseñar buenas instituciones es fundamental. Y ahí podemos discutir muchísimo de si es mejor el federalismo o el centralismo, o el unitarismo, podemos discutir muchísimo cuáles son las normas mejores para resolver

el problema de la relación entre el centro y las regiones, qué tipo de descentralización se requiere.

Todo eso es importante, eso no es ni mucho menos desechable, es un elemento fundamental de la solución. Pero la solución tiene otros problemas, otros elementos que, si no se resuelven, de nada sirve los del diseño. De nada sirve un muy buen diseño federalista cuando un país está en guerra. Lo primero que hay que resolver es el problema de la paz, todos teóricos del Estado, los teóricos de la formación del Estado, lo mencioné anteriormente, consideran que hay dos elementos fundamentales para que un Estado subsista: uno, es que sea capaz de proteger la vida y los bienes de las personas, es decir que sea capaz de imponerse, y otro que sea capaz de cobrar impuestos. Son como los dos elementos fundamentales.

A veces, visitando las regiones, inclusive, las regiones de Antioquia, uno lo que encuentra es que el estado funciona como una ONG: va, a prestar servicios, algunos servicios, incluso se comporta de manera filantrópica, ofrece subsidios, ofrece una cantidad de cosas, un poco para compensar su ausencia ofrece una cantidad de beneficios para la población. Pero al mismo tiempo hay un grupo armado que se impone y que es capaz de determinar el tema de la seguridad, porque prevalece en las regiones y, además, cobra impuestos.

Entonces, el primer problema que hay que resolver es ese problema fundamental de esos dos elementos esenciales: el problema de la seguridad. No hay buenos diseños institucionales en medio de la guerra, hay dos elementos, pero yo señalaría otros dos o tres elementos. Se necesita Estado, en el sentido de poder infraestructural. En Colombia hemos tenido mucho estado despótico, es verdad, y mucho estado arbitrario, es verdad, pero hemos tenido muy poco eso que Michael Man en su libro, en su obra monumental llama el poder infraestructural, que es el poder al que el profesor Eloy se refería anteriormente, que ese estado weberiano en donde hay una administración pública independiente, que no depende del partido político que gobierna, que no depende de las afugias de la política, sino que es técnico independiente.

Cuando uno lee lo que significó la construcción de un Estado en un país como Alemania, o en un país como Francia, se da cuenta de la envergadura de esa empresa. Eso implicó ejércitos de médicos, de agrimensores (topógrafos), de educadores, de economistas, de tributarios, para llevar el estado a las regiones.

Por ejemplo, llevar la educación, llevar la salud. No se trata simplemente de hacer un hospital, o de hacer una escuela, se trata de hacer

presencia en el nivel educativo y en el nivel de la salud, de tal manera que el estado sea el referente fundamental en esos sitios.

Entonces, en Colombia hemos tenido mucho Estado simbólico, mucho Estado jurídico, por supuesto, pero hemos tenido muy poco estado infraestructural. Cuando uno revisa la historia de los gobiernos, en el país son muy pocos los presidentes que han destinado esfuerzos realmente importantes a construir ese estado infraestructural. Carlos Llera Restrepo fue uno de ellos. A crear realmente una administración independiente.

Nosotros tenemos que salir de la dicotomía Estado despótico-anomia, que es una dicotomía que ha sido fatal en la historia del país. Tenemos mucha anomia y mucho desorden, y entonces, la solución que encontramos es construir un Estado despótico o un Estado arbitrario. No, tenemos que encontrar ese Estado intermedio liberal e institucional y legítimo, que es ese del poder infraestructural que yo mencionaba anteriormente, y en eso hay muy poca tradición, no solamente en Colombia, en América Latina.

Yo acabo de escribir un libro sobre América Latina en donde nuestro que hay estados en donde el problema fue menos dramático, en México, en Argentina y en Brasil, pero incluso, en esos estados faltó mucho de construcción de ese poder infraestructural. Entre otras cosas, porque siempre tenemos la idea de que construir ese estado, incluso ese estado de infraestructural es ya un llamado al despotismo, es ya un centralismo y un despotismo. Ese orden institucionalizado siempre lo vemos con desconfianza.

Y, en tercer lugar, o, en cuarto lugar, mejor, y podría seguir con esos elementos, pero, menciono uno que es fundamental, es la cultura ciudadana a la que usted se refiere. Sin cultura de la legitimidad, sin una cultura de construcción de confianza de la población en relación con las instituciones, es muy difícil construir Estado. Es muy difícil lograr que el Estado cumpla sus propósitos. Si la gente le crea el Estado cuando se comporta como una ONG y se aprovecha de sus beneficios, pero después cuando se comporta como Estado le hace pistola y le obedeces a los a los grupos armados, pues esa cosa no funciona.

Necesitamos construir una cultura ciudadana y los cuatro elementos que he mencionado deben ir de la mano. Si uno falla, la cosa falla. Claro, es peor si fallan dos o si fallan tres, pero hay que intentar una construcción del Estado en donde participen los juristas con sus diseños institucionales, los economistas con la construcción de riqueza en las regiones, los administrativistas o más que administrativistas,

los expertos que construyan poder e infraestructural del Estado, y los politólogos o las profesiones que sean, que construyan cultura ciudadana. Sin esos cuatro elementos me parece que el problema de la construcción de Estado es muy difícil. Yo creo que uno de los grandes problemas de la Constitución del 63 es justamente que era una maravilla en el papel, pero que no tenía las herramientas ni las garras fundamentales para que los otros elementos que acabo de mencionar, el elemento económico, el elemento de legitimidad, etcétera, tuvieran arraigo y la Constitución pudiera prosperar.

En Colombia no hay buenas campañas de cultura ciudadana porque no hay buenos publicistas hagan cultura ciudadana. Los publicistas de Colombia venden muy bien jabones, o automóviles, pero son pésimos y no hay una tradición publicista para vender bienes públicos.

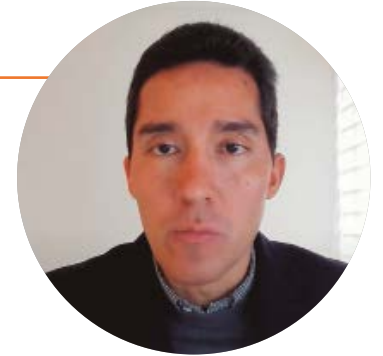
Durante algún tiempo me dediqué al estudio de los accidentes de tránsito, este es un buen ejemplo, el de los accidentes de tránsito. Le doy una cifra, y se la doy sobre todo a nuestro colega Luis Felipe, que ama las cifras: en Europa, en 1978 morían en Francia, específicamente, en las vías públicas 28.000 personas al año. Hoy en día, con muchísimo más automóviles, con muchísimas más autopistas mueren unos 3.200.

¿Cómo se logró bajar de 18.000 a 3.200?, pues se hicieron muchas cosas, no se hizo una sola, se hicieron muchas. Lo primero, fue buenas campañas publicitarias. Yo recuerdo algunas de ellas famosas: por ejemplo, poner a 10.000 mil personas en un estadio, haciéndose los heridos o los muertos, ensangrentados, con pinturas, para decir estos son los muertos de las autopistas en el año. Hay que tomar conciencia, porque uno de los problemas de la cultura y de los problemas de los accidentes de tránsito, es que los muertos no se ven en conjunto, se ven individualmente. Y cada familia sufre la tragedia, pero no se ven en conjunto, es una cosa que hay que hacer, pero también, hay que resolver problemas en los automóviles, problemas en las vías, problemas sobre todo de limitación de la velocidad, etc. Fue paquete de unas seis u ocho cosas la que logró esa transformación.

Pues bien, en el ámbito de la construcción del Estado, que yo creo que es de eso de lo que se trata, de la construcción de Estado y de incorporación o de entendimiento de las regiones y del Estado central, hay que hacer una cantidad de cosas. Hay que hacer buenos diseños institucionales, yo ahí estoy de acuerdo que en que el modelo Federal es un modelo que desechamos por razones políticas históricas, pero que debemos retomar, pero hay que hacer otra cantidad de cosas, entre ellas, hay que lograr orden legítimo.

## Las enormes brechas en el recaudo territorial

LUIS FERNANDO MEJÍA



Economista, con un máster en economía de la Universidad de los Andes y la Universidad de Chicago, estudios doctorales en economía en esta última universidad. Fue subdirector y luego director del Departamento de Planeación de Colombia. Fue director General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Docente universitario, y ha recibido varias becas, premios y reconocimientos por sus logros y trayectoria académica.



Quiero felicitar a la Federación Nacional de Departamentos por la organización de este evento tan importante, la conmemoración de los 160 años de la Constitución de 1863, un tema fundamental que tiene que ver con los esfuerzos adicionales en términos de autonomía administrativa, financiera y fortalecimiento de las capacidades de los territorios en Colombia.

Voy a partir mi breve charla en dos temas gruesos: el primero, quiero hacer un panorama amplio sobre los elementos más importantes que considero pueden destacarse en términos del diagnóstico de los ingresos y gastos de las finanzas territoriales en Colombia, con una visión de largo plazo. Por otro lado, cerrar con algunos comentarios que podrían aportar la discusión sobre la necesidad justamente, de continuar profundizando la descentralización en Colombia de manera muy ordenada.

El primer punto que quisiera mencionar es que, cuando ustedes revisan los indicadores de competitividad, que por ejemplo publica el Consejo Privado de Competitividad, hay unos indicadores relacionados con la competitividad departamental.

Una cosa muy interesante que surge de esos indicadores es que los departamentos que tienen una mayor autonomía tributaria o financiera, definida como la proporción de ingresos tributarios propios frente a los ingresos totales, son los departamentos con mayor competitividad. Por ejemplo, el caso del Valle del Cauca y de Cundinamarca, son

departamentos en donde la composición de los ingresos tributarios frente a los totales bordea el 50 por ciento, y son departamentos con altísimos niveles de competitividad.

Por el contrario, departamentos como Vichada y Vaupés, en donde los ingresos tributarios son inferiores al 9 por ciento frente a los ingresos totales, tienen niveles bajos de competitividad. Esto es bien importante porque no solamente estamos hablando de la necesidad de proveer de una manera adecuada bienes públicos sino también, de cómo esa autonomía permite avanzar en el desarrollo económico en la competitividad y, por ende, en el bienestar de todos los habitantes de los departamentos en el territorio nacional.

Ese es un primer elemento. El segundo elemento que quisiera compartir con ustedes tiene que ver con la evolución de la carga tributaria con una visión de más largo plazo, y en esto nos vamos a apoyar en unos estudios que ha realizado el Banco de la República, en términos de la evolución de la carga tributaria en los diferentes niveles de Gobierno: en el orden nacional, en el orden departamental y en el orden municipal.

Y las diferencias son abrumadoras, por un lado, mientras que en la década de los 20 del siglo pasado la carga tributaria o el recaudo en el orden nacional era del 3,9% del Producto Interno Bruto, y en el 2020 esa misma carga era el 13% del PIB, es decir que estamos hablando de un múltiplo de tres veces en el aumento del recargo Tributario del Orden Nacional, en el caso de los departamentos ocurrió exactamente lo contrario.

En la década de los años 20, el recaudo tributario de los departamentos era cercano al 2,2 por ciento del Producto Interno Bruto, es decir, un poco más de la mitad de lo que recaudaba el orden nacional y actualmente en el 2020 estaban en alrededor del 0,8 por ciento del Producto Interno Bruto, una caída sustancial y básicamente no es ni siquiera el 10 por ciento de la carga tributaria o el recaudo que se hace del orden nacional. O sea, que ha habido una divergencia enorme, una brecha en términos de lo que ha sido la evolución del recaudo en el orden departamental y lo que ha sido la evolución del recaudo en el orden nacional.

En el municipio eso ha sido un poco mejor: en la década de los veinte el recaudo era cercano al 1,1 por ciento del PIB y más recientemente, en el 2020, ese recaudó ya era del 2,6 por ciento de PIB. Sin embargo, se mantiene una brecha muy importante en términos de lo que es el recaudo en el orden nacional.

Un tercer punto tiene que ver con los ingresos totales, ya no solamente pensando en los ingresos tributarios sino los ingresos totales

de los departamentos y municipios. Los departamentos actualmente recaudan más o menos 3,4 por ciento del PIB, en promedio en total, esto suma ingresos de capital e ingresos corrientes y los municipios cerca del 6,7 por ciento del PIB.

Entre los ingresos de capital, naturalmente tenemos las transferencias por parte de la nación, a través de Sistema General de Participaciones y las regalías, que son los componentes más importantes desde el punto de vista de esos ingresos de capital. Vale la pena notar que las regalías han caído recientemente a raíz de las fluctuaciones del precio del petróleo y, sin embargo, en estos últimos dos años ha habido una serie de aumentos en el precio del petróleo que seguramente generará aumentos también en los recursos de regalías.

Por el lado de los ingresos corrientes, en el recaudo tributario, básicamente, se está explicando buena parte de esos ingresos corrientes, representan casi el 80 por ciento del total de los ingresos corrientes en los departamentos y el 76 por ciento en los municipios. ¿Cuáles son los más importantes? Los impuestos al consumo, por ejemplo, los impuestos a la cerveza, a los licores, a los cigarrillos, que tienen más o menos el 60 por ciento del total de la participación, mientras que el impuesto de industria y comercio y predial son los que más peso tienen en los municipios.

Hay una diferencia sustancial: los departamentos se financian, obviamente, con impuestos al consumo, lo que se conoce en algunos casos como impuestos al vicio, mientras que los municipios especialmente se financian con el ICA y el impuesto predial. Eso, desde el punto de vista de los ingresos.

Ahora bien, pasando por el tema de los gastos: los gastos departamentales y municipales en nuestro país, más recientemente, han representado cerca de un 3,4 por ciento del PIB por el lado de los departamentos, y 6,9% del PIB por el lado de los municipios.

El gasto, de manera muy importante, se ha concentrado en inversión social: representa más o menos el 53%, tanto de los municipios como los departamentos, así que ha habido un énfasis adecuado desde el punto de vista de ese gasto. Sin embargo, preocupa que más recientemente, en 2021, que es donde tenemos la información más reciente disponible, se registró una tendencia de reducción en los gastos de inversión social y de formación bruta de capital que naturalmente consideramos son los más importantes del punto de vista de impacto en el bienestar habitantes del territorio nacional.

Otro punto importante que tiene que ver también con el tema del gasto es que, si bien el gasto es importante, las necesidades de gasto



naturalmente son mayores. Y en esto también voy a apoyarme en un estudio reciente del Banco de la República de Bonnet y Ayala 2016, en donde se muestran las brechas de necesidades de gasto frente al gasto efectivo por habitante.

En el centro del país, en la parte más andina, si bien unas brechas son realmente pequeñas, estamos hablando de más o menos entre 200 mil y 400 mil pesos de brecha de gasto por habitante en los departamentos de la zona andina, la zona centro oriental del país, sin embargo, en los departamentos del suroriente del país, especialmente, lo que tiene que ver con la Amazonía colombiana, esas brechas de gasto pueden llegar a ser del orden de los 2 millones o hasta 4.6 millones de pesos por habitante. Y eso, por supuesto, está explicando de manera importante las inequidades desde el punto de vista de lo que es el gasto en nuestro país.

Eso también explica inequidades desde el punto de vista socioeconómico que son tan amplias en el territorio nacional.

Muy bien, elementos que pueden ayudar entonces a mejorar especialmente las finanzas territoriales. Consideramos que el elemento fundamental, y estamos hablando por supuesto pensando, especialmente, en los municipios, no tanto los departamentos, pero que creo que es absolutamente estratégico, tiene que ver con las mejoras relacionadas con el impuesto predial unificado.

Indudablemente, el país todavía tiene oportunidades muy grandes hacia adelante de fortalecer ese impuesto predial a través de la actualización catastral. En 2019, solamente el 6% del territorio nacional tenía la información catastral actualizada, el 66% tenía información desactualizada, y el 28% no tenía información catastral.

Si no hay información catastral, indudablemente es imposible fijar unos impuestos prediales que sean razonables y alineados con las actividades productivas de los predios en el territorio nacional.

En promedio, la desactualización catastral es cercana a los 12 años, luego ahí creemos que es uno de los retos fundamentales, hay que ajustar esos catastrales, actualizarlos anualmente en función de la evolución del mercado inmobiliario local, y eso requiere, por supuesto, un esfuerzo muy importante, no solo desde el orden nacional sino también desde el orden territorial.

Ahora bien, el tema del ICA es un tema que también vale la pena continuar discutiendo, evaluando. El ICA es un impuesto muy importante para las finanzas de los municipios, naturalmente es una fuente primordial de ingresos tributarios, sin embargo, tiene enormes problemas y en particular, como se graban los ingresos de las empresas que

están localizadas en los municipios, pues realmente no acoge las diferencias en las rentabilidades, no es un impuesto a las utilidades, como por ejemplo el impuesto de renta, y eso por supuesto viola el principio de equidad horizontal.

Ahí hay algunas ideas que se han venido discutiendo. La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial planteaba sustituir el ICA por una sobretasa nacional al IVA, también se podría evaluar un impuesto al consumo pequeño a nivel territorial, como funciona por ejemplo en los Estados Unidos, pero vale la pena continuar revisando ese impuesto, que es importante, pero que genera también distorsiones desde el punto de vista de las actividades productivas.

Sobre el tema de los impuestos al consumo de alcohol, que es una fuente también muy importante de ingresos tributarios para los departamentos, bueno, así como lo ha propuesto muy recientemente ANIF, es fundamental continuar promoviendo la producción y comercialización de nuevos participantes del mercado de licores. La nueva entrada de jugadores que en algún momento se pensó como un problema, porque podría generar, eventualmente, caídas en los recaudos de los departamentos, hoy en día, con el nuevo marco normativo de la ley 1816 de 2016, permite que se cobren esos derechos del monopolio rentístico que pertenece a los departamentos y entonces, ahí hay una oportunidad para continuar incentivando la entrada justamente de jugadores, y eso puede ser una fuente importante de recursos, por supuesto, para los departamentos en una coyuntura que es absolutamente complicada.

Muy bien, cierro entonces con los mensajes fundamentales que quisiera dejar, más allá de estos diagnósticos, y algunas propuestas que hemos venido discutiendo.

Lo primero es que, indudablemente, hay que continuar trabajando en el ordenamiento de lo que es el marco normativo a nivel territorial, especialmente en lo que tiene que ver con el sistema tributario. En su momento, el ministro Ocampo había hablado de la idea de eventualmente hacer una Reforma Tributaria Territorial, o fijar un Estatuto Tributario Territorial, consideramos que esa idea continuará sobre la mesa y es importante ir la construyendo muy gradualmente, porque infortunadamente en nuestro país el sistema tributario territorial sigue siendo muy complicado.

En 2019 estaban vigentes 14 impuestos departamentales, 9 impuestos municipales, pero el 85 por ciento del recaudo realmente proviene de 6 impuestos en los departamentos, y el 83 por ciento del recaudo

en los municipios proviene de 3 impuestos. Luego, vale la pena revisar una simplificación y un fortalecimiento de los instrumentos tributarios que realmente puedan aportar ingresos adicionales a los departamentos y municipios en el país.

Indudablemente, y en esto comparto, por supuesto, el mensaje de todos los gobernadores a lo largo de las sesiones del día de hoy, y de ayer. Hay que profundizar el proceso de descentralización para los departamentos y municipios. La descentralización tributaria ha sido muy débil frente a otros niveles de Gobierno, los departamentos, como lo mencioné en la introducción, han perdido participación en términos de la composición de total de recaudo tributario y es fundamental definir de forma taxativa cuáles son las responsabilidades de los departamentos, pero al mismo tiempo, potenciando la generación de recursos propios.

No se pueden descentralizar competencias sin al mismo tiempo fortalecer esa autonomía tributaria que, como lo mencioné al principio de mi charla, ha sido uno de los elementos fundamentales para propiciar el desarrollo y la competitividad en los departamentos y municipios del país.

Así que, bueno, estos son algunos de los elementos que quería compartir con ustedes. Consideramos, de nuevo, de primer nivel de importancia, de primer orden de magnitud, los esfuerzos que se continúan haciendo para fortalecer la autonomía, la independencia, la descentralización de las entidades territoriales, de los departamentos y municipios del país. Consideramos que las brechas, desde el punto de vista de ese ingreso tributario, siguen siendo muy altas.

Los departamentos han perdido ingresos y eso requiere entonces, repensar, de una manera muy profunda, justamente cómo está esa delegación de competencias, pero al mismo tiempo, cómo se pueden fortalecer los ingresos de los departamentos y municipios del país, en pro, por supuesto, del bienestar de todos los habitantes de Colombia.

## “Necesitamos mayor asociatividad regional”

DARÍO INDALECIO RESTREPO



Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia, Filósofo y Especialista en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Tiene 34 años de experiencia docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional. También ha sido promotor de redes de investigación y promoción de proyectos de desarrollo. Actualmente es director de la Misión de Descentralización del Departamento Nacional de Planeación (DNP); presidente de la Fundación para la Participación Comunitaria (Parcomún); y Fundador de la Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial (Rinde).



La Misión de Descentralización tiene cinco tareas: analizar los recursos que se distribuyen entre la nación y las entidades territoriales; estudiar las competencias hasta llegar a los niveles de áreas metropolitanas y provincias; revisar la arquitectura institucional; explorar el Gobierno abierto, la sociedad abierta, es decir, los niveles de transparencia, de rendición de cuentas, de participación ciudadana y mantener el visor sobre las autonomías étnicas.

La Misión es un espacio de concertación entre el Gobierno nacional y los gremios territoriales, es decir, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios, Asocapitales. Allí caben todos los esquemas asociativos, las entidades descentralizadas del orden nacional, las universidades, los movimientos sociales y las organizaciones étnicas. Congregamos un gran debate nacional para ver si, no solo hacemos pequeños ajustes de cuerda, sino para iniciar una segunda ola de descentralización.

Ya tenemos grandes activos. Uno de ellos es la elección popular de alcaldes y gobernadores. El presidente nombraba gobernadores que a su vez nombraban alcaldes. Su promedio de Gobierno era de tan solo ocho meses. La plata se quedaba concentrada en 24 ciudades. Ahora, las elecciones populares nos abren hacia un esquema mucho más

pluralista y tenemos recursos que fluyen mucho más por el territorio. Por eso tenemos coberturas de salud, educación, saneamiento básico, agua potable. Hemos construido muchas más empresas estatales, privadas, universidades, consultoras, organizaciones sociales y étnicas alrededor de los temas descentralizados.

Es decir, 30 años después de la descentralización, tenemos más Estado, más instituciones, más mercado, más representación en el conjunto nacional. Esto ha ayudado a construir la nación, pero tiene unos límites. El 80 por ciento de las vías del país son trochas, el acceso a buenos colegios y universidades se da a crédito. Los créditos, privados y públicos, están concentrados. La ciencia también se concentra. La ciencia y tecnología están concentradas en cuatro departamentos. Todas las oportunidades de desarrollo están hiperconcentradas. Las fronteras están desatendidas.

¿Dónde está la guerra? ¿Dónde estamos destruyendo el medioambiente? ¿Dónde están los desplazados de este país? Allá donde no hemos llegado.

Estamos convocando a un pacto. Ya tenemos unos activos: más pluralismo, más Estado, más instituciones, más mercado, más representación, pero también, unos límites muy marcados. El pacto es entonces una invitación a romper nuestros propios límites, la propia geografía y vayamos a donde no hemos ido.

Para eso estamos proponiendo mucha mayor asociatividad. Nos hablan de federalismo, ¿pero de cuál federalismo? ¿El de los 1.600 municipios? ¿El de los 32 departamentos? Tenemos que aprender a asociarnos para hacer proyectos de impacto supramunicipal y supra-departamental, con criterio de equidad, que integre el campo y la ciudad en flujos.

Por donde uno va encuentra pedidos de mayor autonomía, con toda la razón. De 100 pesos que se mueven a través del Sistema General de Participaciones, 93 son para el pago de nómina. Eso no es gastos descentralizados. De 100 pesos, 83 van para el sistema de salud, que es lo que llamamos subsidios a la demanda. Ahora van a ir a subsidios a la oferta, es decir, para el sector público.

Es obvio que hay que fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, su capacidad de emprender, de ejecutar, de asociarse, de gestionar. Hay que fortalecer las necesidades fiscales propias porque es verdad que tenemos una tributación desueta y atrasada. ¿Qué hacemos con los cigarrillos, con las cervezas, con las bebidas azucaradas?

¿Cuáles son los impuestos? ¿Cómo vamos a crecer? El gran pacto es para dar respuesta efectiva a esos interrogantes.

Hay que listar todos esos requisitos y regulaciones que molestan. ¿Pero a cambio de qué? Recuerden que estamos hablando de un pacto. Exigimos más autonomía, que quiere decir más plata, pero a cambio de que liberemos recursos para atender los municipios de categoría cinco, de categoría seis, el mundo campesino, el mundo afro, el mundo indígena. Tenemos que hacer equidad intraterritorial, autonomía con responsabilidad, cobro más impuestos, me ponen menos condiciones, pero solidariamente integramos al campo en nuestros proyectos.

## Un enfoque con el prisma del Cauca

YOLANDA GARCÉS

Gerente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI, Seccional Cauca. Es ingeniera, y es miembro del Consejo Superior de la Universidad del Cauca, como representante del sector productivo.



Se hablaba aquí del Gran Cauca y hoy nosotros tan solo tenemos el 2,6 % del territorio nacional. Tenemos el 2,9% de la población para el año 2023 y algo aquí lamentable: solo le aportamos al país el 1,8%. Si nosotros miramos nuestra estructura Industrial, para el 2020 teníamos registrados por el DANE, 85 empresas o establecimientos industriales, llámese esto la gran empresa, mediana empresa y las empresas industriales que tienen más de 10 trabajadores.

Estas empresas ocupan 15.269 personas, que son el 2,3% del personal ocupado en Colombia y la producción bruta de la industria manufacturera es del 0,7 %. Aquí es importante anotar que nosotros pudimos contabilizar 85 empresas entre grandes y medianas a razón de la Ley Páez del 1995, que a partir de unas exenciones tributarias permitió la llegada de estas empresas, que más tarde, cuando termina la Ley Páez, se transforman en Zonas Francas.

Estas estas Zonas Francas en el departamento del Cauca y especialmente, en el norte del Cauca, donde están asentado este sector Industrial, yo diría que tiene en su cadena de valor alrededor de unos 40.000 trabajadores, y durante el paro nacional tuvimos 35.000 trabajadores sin poder ir a laborar durante 45 días a sus empresas.

Realmente, este fue un daño muy grande que se le hizo a la economía del departamento del Cauca. Esta economía representa, yo creo, que menos del 3% de las empresas inscritas en la Dian, pero los aportes que hacen a la Dian son superiores al 90%.

Hay un tema que también es bueno anotar, porque sobre esto hemos venido hablando, y es el tema de las exportaciones y las importaciones. Nosotros con este aparato productivo manufacturero exporta-

mos el 0,3% de Colombia, importamos 0,7% de Colombia, pero aquí es importante anotar que realmente estas exportaciones son con valor agregado, prácticamente vienen de este sector manufacturero.

¿Por qué las importaciones son superiores? Porque nosotros importamos materias primas, insumos que requiere la empresa para ser transformados en el departamento y salen, bien sea al comercio local o al comercio internacional, pero parte de estas exportaciones no se contabilizan por el departamento del Cauca, sino que están las plantas de producción en Cauca, pero salen a través del Valle, principalmente.

También es importante anotar que estas empresas, asentadas especialmente en el norte del Cauca, para las empresas en la zona plana del Norte del Cauca representan en promedio entre 85 y 90 % de sus ingresos, algunas superiores al 90%, significaría que, si estas empresas no estuvieran más, estos municipios del Norte del Cauca no serían viables.

Igualmente, es importante pensarse en este desarrollo empresarial como una empresa moderna que trabaja por tener un triple resultado: en lo económico, en lo social y en lo ambiental. Pero también, es importante anotar cómo hoy nosotros tenemos una filosofía del capitalismo consciente, es decir que vamos más allá a generar riqueza, y al mismo tiempo, generar mejores condiciones de vida, en los entornos, en los *stakeholders* de la compañía.

O sea, eso no es en el Cauca, es la nueva filosofía del mundo la que tenemos Raj Sisodia fue uno de los creadores de esto. Pero, pese a todo esto que les estoy diciendo y que nos debe llevar a pensarnos mucho, realmente qué es lo que queremos del departamento, nuestra tasa de pobreza monetaria para el año 2021 fue de 58,3 mientras la del país es de 39,3. Y nuestra pobreza extrema para el mismo año es de 26,9 mientras el resto del país es 12,2. Realmente estamos, digamos, en condiciones lamentables si nos leemos desde estas perspectivas.

Nuestra producción de este 1,8% que le aportamos a la riqueza nacional, nosotros aportamos 21 billones, mientras la riqueza nacional es de 1.192 billones. Y nuestro producto per cápita es 60 % del nacional. Allí hay un trabajo muy grande que debemos hacer.

¿Cómo está nuestra estructura económica y productiva del departamento? El renglón más alto es la administración pública, ahí también está la salud, la educación, está toda la oferta social que hay. Pero aquí hay que entender también que, tanto en la educación como en la salud, hay un gran aporte del sector privado de Colombia.



Luego, sigue la industria manufacturera con un 17,7%, continúa todo lo que es la parte agropecuaria donde está la caza, pesca, ganadería y luego, el otro de renglón, entre los cuatro más importantes, es el comercio, hotelería, los servicios de comida. De allí en adelante los aportes son pequeños y creo que aquí es un llamado a mirar cómo el tema de la cultura, la minería, toda la oferta ambiental que pueda haber, cobra importancia en esta estructura económica del departamento del Cauca.

Lo que producimos principalmente, en industria para el país y el comercio exterior, están el papel, el cartón, productos de elaboración de azúcar y de panela, están productos alimenticios que se elaboran principalmente en las plantas del Norte del Cauca, donde tenemos empresas de alimentos, es importante el aporte en este sentido. Tenemos empresas como Zenú, Rica, de carnes procesadas; galletas en Santander de Quilichao, con 1.500 trabajadores que producen las galletas que van a 70 países en el mundo.

Yo creo que el Cauca no se ha mirado desde esta perspectiva y lo que eso significa para el departamento. Insistimos en la importancia de trabajar para generar valor agregado en el departamento y ese es uno de los grandes retos. No podemos negar que somos un departamento agropecuario, pero no generamos valor agregado.

Cuando miramos cómo ha sido el crecimiento del Cauca vemos que desde el 2006 empezamos a tener un crecimiento importante en la economía del departamento, en 2007 seguimos creciendo, 2008 a 2009 bajamos por la recesión económica volvemos y subimos nuevamente y en los años 2012 – 2013, tenemos la curva del crecimiento más alto que ha tenido el Cauca, que superó en ese momento el crecimiento del país.

Cuando analizamos las razones de ese crecimiento, es porque estaban ya en pleno auge las empresas manufactureras que se generaron por la Ley Páez. Luego, nuevamente, en 2017 empezamos a descender, subimos en 2018 y en el 2019 y 2020 por supuesto, con el tema de la pandemia y el paro nacional, descendimos igual que el que el resto del país. Hoy tenemos el reto de empezar a crecer nuevamente. Pero, ¿cómo lo vamos a hacer?

Con qué hacerlo, tenemos muchísimo. Aquí se ha dicho y creo que hay que resaltar el sector empresarial, nuestro tema de la diversidad pluriétnica y multicultural, nuestras ventajas con todos los pisos térmicos, agua, tierra, mano de obra, topografía.

En mano de obra se ha logrado también un gran avance en el Cauca. Cuando llegan las empresas realmente ahí hay un gran problema, porque ni había cultura del trabajo ni había personas capacitadas,

porque las que se han capacitado en la región estaban por fuera del país o por fuera de la región. Entonces, hubo que hacer un gran trabajo para lograr las personas que este gran motor de desarrollo requería y es así como las universidades, entre ellas, la Universidad del Cauca, se ha desplazado a la zona norte del departamento y junto con el SENA y otros institutos, se han ido capacitando de acuerdo con las necesidades que tienen las empresas.

Aquí algo muy importante, es que se han sentado, tanto las empresas como el Sena, por ejemplo, a generar currículos y a trabajar en las plantas industriales para que la gente que esté ahí sea pertinente y forme parte de un capital social humano que puede soportar un desarrollo de una región como tal.

Bueno, tenemos este asentamiento industrial, que tiene una gran capacidad de aprendizaje. Son los desarrollos industriales que se han dado a lo largo de la historia, se han consolidado de la manera más rápida, insisto, existen las universidades, institutos, el Sena.

Aquí hay algo importante y es que la capacidad manufacturera, que está en el departamento del Cauca, no solo es para el departamento, es una capacidad que podemos ofrecer para el resto del país. Ahí hay un potencial inmenso que nosotros tenemos. Hablaban aquí cómo está la zona de Vichada, Vaupés, toda esa región que tiene como el 30% más o menos del territorio nacional, cómo allí hay una gran posibilidad agrícola que perfectamente se podría traer, obviamente, habría que construir, por ejemplo, un tren para que llegue a las regiones, al Cauca, y aquí generar valor agregado y salir por el puerto de Buenaventura hacia el resto del mundo.

El Cauca debe generar valor agregado a sus productos, porque es lo que hace el crecimiento económico, Antes de esto, el Cauca no generaba valor, porque no tenía la capacidad económica o porque quien tenía la capacidad económica resolvía invertir en otras regiones del país, no lo hicieron en el Cauca por temor, por lo que sea.

Hoy, que está esa capacidad perfectamente, el Cauca la puede aprovechar, y si pensamos en mercados exteriores, tan solo el Cauca podría venderle alimentos a Buenaventura, allí llegan los barcos, ahí se necesita muchísimo alimento, pero no lo hacemos. Allí hay una gran posibilidad de aprovechar, insisto, el potencial que tenemos.

Tenemos aquí también, en el departamento del Cauca, el café, es sin duda, muy importante para nuestra región, pero tenemos que trascender a tener un café con generación de valor para que realmente podamos multiplicar, por lo menos, por cinco, lo que estamos entregando hoy al mundo y al país.

Sembramos café, lo enviamos a Cartago, ahí se transforma y hasta ahí llegamos. Hemos empezado ya a incursionar con éxito en los cafés especiales, pero eso debe ser mucho más fuerte, realmente que tengamos una industria en ese sentido para que podamos traer muchísimo más divisas y riqueza nuestro departamento.

No podemos negar el tema del azúcar, de los ingenios azucareros. El azúcar, la caña, como tal, producen 94 productos. Hoy estamos golpeados por lo que está sucediendo con la tenencia de la tierra, pero es allí donde hay que hacer un ejercicio juicioso de lo que significa y ha significado la caña para el departamento del Cauca, para los 30.000 trabajadores que tiene y cómo ha ido perdiendo 6.000 hectáreas y 6.000 trabajadores, en muy corto tiempo. Allí hay una gran posibilidad porque es una industria que, después de Brasil, creo que es la mejor.

También en el tema forestal, generar valor agregado a los bienes y servicios que nos da la naturaleza y obviamente con todo el trabajo que podemos hacer ecoeficiente. Aquí hay una gran posibilidad de transformar en medicamentos y otros insumos que la industria necesita y que realmente lo podríamos hacer.

Esto es lo que nos tiene que llevar finalmente a pensarnos en una economía donde tenemos que trabajar en cadenas de valor, cadenas donde están los productores. Sabemos que los que los caucanos somos pequeños productores, pero también tenemos mucho conocimiento en procesos asociativos. Si logramos organizar estos procesos asociativos, la academia se vincula realmente en ellos, unimos la innovación, la tecnología, los saberes ancestrales, si todos lo unimos en una cadena de valor que llega a diferentes mercados con una denominación de origen, seguramente el Cauca va a ser conocido por eso y por algunos tipos de productos.

Siempre pensamos mirar qué tenemos, qué podemos hacer y cómo nos vamos a enfrentar al mundo para generar un territorio con mejores condiciones y por supuesto, mejorar estas condiciones tan lamentables que tenemos en términos de pobreza y de pobreza extrema.

No quiero pues alargarme más, simplemente decirles la importancia que es generar valor. Si nos devolvemos 30 o 40 años, no teníamos cómo hacerlo, hoy están dadas las condiciones, tenemos cómo hacerlo. Está la gente que conoce cómo hacerlo. Como ejemplo les cuento, yo conozco mucha gente del Norte del Cauca que están en el cultivo de la caña, o gente que no tenía otra posibilidad que ir al servicio doméstico en Cali. Mujeres que no tenían otra posibilidad. Hoy están

formadas, pueden representar con toda idoneidad su empresa.

Usted va a una empresa de estas y una chica sale y habla con todo el conocimiento de lo que es su empresa, de lo que significa, y el orgullo con que lo dice. Realmente yo siento que aquí lo que tenemos que hacer es, como lo han dicho aquí, es que tenemos que trabajar todos. Tenemos que olvidar quiénes estamos en un lado o en otro de las etnias. Tenemos un ejemplo muy importante y es que hace mucho tiempo empezamos a trabajar con una organización que se llama Corpopaló, es la Corporación para la sostenibilidad de la subcuenca del río Palo.

Empezamos a trabajar y lo primero que nos dijeron es: denos la plata, hablo de Toribio, y nosotros trabajamos porque no queremos que otros lleguen a nuestro territorio. Sin embargo, con el paso del tiempo nos volvimos a reunir y nos dijeron los indígenas de esta región, especialmente en Toribio, en Tacueyó, en San Francisco, nos dijeron bueno, nos interesa trabajar juntos, sí lo podemos hacer y les digo bueno, ¿qué ha cambiado?, y dijeron, no, es que nuestros hijos son ciudadanos del mundo y al mundo los tenemos que enfrentar no solo con el conocimiento ancestral sino el conocimiento científico, y tenemos que trabajar juntos.

A partir de ahí, empezamos un proceso, ¿y sabe qué nos unió?, el agua. El agua desde los diferentes usos, desde las diferentes costumbres, desde las diferentes cosmovisiones. El agua, por ejemplo, es un factor fundamental. Y empezamos un trabajo que se ha fundamentado en crear relaciones de confianza, a partir de esas relaciones de confianza, les hablo de que inicialmente dijimos trabajemos 8 meses, llevamos 15 años en este proceso que empezó, llevamos 15 años donde hemos podido avanzar en muchos aspectos: ambientales, económicos, de investigación, en el páramo, en la parte alta. Muchas comunidades vinculadas a este proceso que trascendió de Toribío a Miranda, a Corinto, a Caloto, a Santander, y hoy con orgullo, ellos y nosotros decimos: trabajamos juntos, y se han mejorado las condiciones económicas.

Los jóvenes se han formado en el proceso y hoy le sirven a su misma comunidad. Realmente, sí hay cómo hacerlo, pero debemos tener voluntad, entender cuál es el territorio en el que estamos, y hay algo aquí que quiero compartirles que lo trabajamos hace unos años en el Norte del Cauca y era lo que finalmente teníamos que hacer.

Decíamos así: “si nosotros queremos germinar en un territorio diverso incluyente y en paz, tenemos que trabajar donde haya menos

discordia y nos unamos más. Donde el conflicto del deterioro y la riqueza no hagan estéril el territorio, y donde las alianzas en el territorio de frutos”. Eso lo hemos hecho y creo que eso aplica para el resto del departamento del Cauca.

En relación con las preguntas que me han hecho sobre si tenemos un régimen Federal, sobre la Constitución del 91, creo que habría que mirar ambas partes porque, en un departamento como el Cauca, donde la tributación es supremamente baja, no sé qué pasaría si fuéramos totalmente autónomos. Eso habría que considerarlo. Nosotros pensamos que, si la Constitución del 91 se cumple, si el respeto por la vida, por la propiedad privada, por el otro, por las costumbres, por el ambiente, fuera parte de cada uno de nosotros en el día a día, las cosas funcionarían muchísimo mejor.

Para nosotros, uno de los problemas más graves que tenemos en términos de desarrollo económico del departamento del Cauca, son los cierres permanentes de las vías, especialmente de la vía Panamericana. No se imaginan ustedes lo que significa una hora, dos horas de la vida cerrada, lo que significa, no para las grandes empresas ni mucho menos, para el campesino, para el agricultor. La mora, por ejemplo, no dura más de cuatro horas sin que se deshidrate. Los animales pierden peso cuando están encerrados quién sabe cuánto tiempo en el camión.

Y estoy hablando de cosas que son de todos. No estoy hablando de la gran empresa. Y lo que significa para la imagen y la atracción de inversión del departamento del Cauca. Ni siquiera cuando un empresario nuestro tiene que incumplir, que es lo más grave que le puede pasar, incumplir con un compromiso comercial, decir no he podido irme porque la vía está cerrada, eso ni siquiera lo entienden.

¿Y quién la cerró? Pues la misma comunidad. Realmente sí quiero dejar un mensaje aquí y que es quizás una de las cosas más delicadas que le están pasando al departamento del Cauca, donde hoy tres, cuatro o cinco personas cierran la vía y el resto del departamento, excúseme la expresión, que se frieguen. Y aquí conozco de muchos pequeños propietarios que se han quebrado porque cosecha que les duró no sé cuánto tiempo la producción, la pierden en horas.

Entonces, realmente yo sí quisiera que esta Constitución y en lo que estamos pensando, nos lleve a pensar en el otro, en el derecho de que cada uno de nosotros tiene y de las posibilidades de generar desarrollo en esta región, que son todas. Muchas gracias.

## Bogotá también es víctima del centralismo

WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE

Secretario Jurídico de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario y Magíster en Dirección de Empresas del Inalde Business School. Fue asesor jurídico en Presidencia de la República, el Senado, la Cámara de Representantes y la Procuraduría General de la Nación.



\*\*\*

Bogotá, cuya sede de Gobierno está a pocos metros de la Casa de Nariño, también ha sufrido los efectos del arraigado centralismo. ¿Qué decir entonces de los departamentos más apartados?

Quisiera ilustrar el tema con un ejemplo. Estamos en plena negociación de la contra garantía para la línea 2 del Metro. La banca mundial la exige por parte del Gobierno nacional para poder iniciar los trámites de créditos. Sin ella, sin el aval de una resolución del Ministerio de Hacienda, sencillamente, el gerente del Metro queda maniatado para buscar recursos.

Nos demoramos cuatro meses en conseguir la resolución, después de tener toda la documentación. Fueron una serie de idas y venidas pese a que el Distrito cuenta con el mejor equipo técnico, jurídico y financiero para impulsar este tipo de proyectos.

La alcaldesa estuvo en la ciudad de Denver, en una cumbre de alcaldes, y comprobó que si Bogotá actuara sola y tuviera autonomía -respaldada por sus indicadores financieros- frente a la banca multilateral, le saldría más barato el crédito que con la contra garantía de la nación.

Hace dos años y medio, cuando estábamos en plena pandemia del Covid-19, los gobernadores y alcaldes tenían grandes dificultades frente a las medidas de corte centralista tomadas por el Gobierno. Las regiones eran muy poco escuchadas sobre el alcance, conveniencia y viabilidad de los decretos.

Varios de esos decretos limitaron derechos fundamentales y fueron concebidos con una lógica centralista, sin consultar las vicisitudes y las



condiciones propias de las regiones para cumplirlos. Ahí quedó demostrado lo difícil que es para nosotros, abogados en cabeza de oficinas jurídicas, proyectar y cumplir medidas dictadas desde el Gobierno.

Esas asimetrías en las relaciones Nación-Región se advierten en las necesidades específicas. Bogotá carece de una cárcel adicional, aunque tiene hoy la única cárcel certificada a nivel internacional en temas de rehabilitación y no hacinamiento. La cárcel Distrital es un ejemplo para Latinoamérica. Los niveles de reincidencia son bajos y el hacinamiento no llega al 3 por ciento, en el peor de los casos. Las políticas de resocialización adoptadas han sido un éxito.

Aun así, aunque queremos hacer una segunda cárcel de las mismas condiciones, llevamos dos gobiernos y 18 meses un documento del INPEC para que nos entreguen un lote adyacente a la cárcel de La Picota que es de propiedad de la nación.

Entretanto, las estaciones de policía tienen un hacinamiento superior al 200 por ciento. Hemos tenido llamados de la Corte Constitucional y de la Procuraduría y ambas han entendido nuestras razones fácticas. No hemos podido iniciar los estudios, diseños y construcción de esa nueva cárcel. Si eso le pasa a Bogotá, qué les pasará a los otros departamentos y municipios. Para nosotros el tema ha sido objeto de estudio y de publicaciones en una revista liderada por la subsecretaría jurídica y la directora de doctrina. Abordamos temas de descentralización y de nuestra relación con el concejo y su competencia residual.

Último ejemplo, para que vean lo difícil también es para Bogotá el tema PTAR. Tenemos una orden legal de proteger el río Bogotá y de avanzar en la construcción de la planta del Salitre, que pronto será entregada en óptimas condiciones. Estamos en el momento de abrir licitación para la construcción de la PTAR Canoas, que tratará el mayor porcentaje de la contaminación del río Bogotá. Para eso también necesitamos una contra garantía de la nación para poder iniciar por el costo de la obra. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, nos ha expresado que, si vamos a pedir 100 pesos prestados, debemos tener 130 en nuestras cuentas.

Aquello resulta ilógico. Es como “parquear” más o menos 8 billones de pesos en una cuenta para que sirva de garantía de un crédito de 6 billones de pesos, más o menos esas son las cuentas. Llevamos casi medio año tratando de buscar esa garantía porque necesitamos

abrir la licitación. Han cambiado las condiciones crediticias para la ciudad, pese a que Bogotá ha tenido una calificación Triple A.

Le insistiremos al Ministerio de Hacienda porque sencillamente Bogotá no puede ir sola a la banca multilateral a gestionar esos créditos pudiendo, desde el punto de vista financiero, hacerlo con solvencia. ¿Qué les pasará a gobernaciones y alcaldías más pequeñas?





## “Hay que producir una ruptura, pero dentro de la Constitución”

HÉCTOR QUINTERO ARREDONDO

Abogado con amplia experiencia en el sector público. Ha sido Senador; Representante a la Cámara; Embajador de Colombia en Perú; presidente de la Banca de Desarrollo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y Secretario General de la Comunidad Andina (CAN). Cuenta con más de 30 años de experiencia académica. Actualmente es presidente de la Corporación Colombia Autónoma.



Utilizo una expresión coloquial que algún día la oí al exministro Rodrigo Rivera para decir que el cuento aquel de que hay finanzas departamentales, nacionales y municipales, es un auténtico bombón de trapo, un bombón del centralismo. En realidad, las rentas son del Estado. No lo digo yo, lo dice la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia 095 del 2018. Esa providencia habla del centralismo como lo que es, como un distribuir de recursos a su amaño.

El que distribuye se lleva la renta, se lleva el IVA y manda a las entidades territoriales a producir más alcohol, juegos de azar y a tratar de sacar partido de otras actividades pequeña. Ese esquema hay que romperlo sin ambages.

Hace siete años, desde Colombia Autónoma, en Medellín, lo estamos diciendo.

No compartimos las versiones desgastadas sobre la descentralización. Desde hace 140 años, desde los tiempos de los señores Caro y el señor Núñez, nos han venido contando esa historia.

No sé por qué dejaron con vida en el Plan de Desarrollo, una cosa que se llama dizque “Comisión de Descentralización”. ¿Para qué? Eso lo debían haberlo enterrado de una vez. Los cauces de las reformas deben ser otros.

Si un país se para frente al presupuesto encuentra esta distribución: la nación, \$415 billones, incluida la deuda. Antioquia \$5,5 billones, y Medellín, con Empresas Públicas, seis billones. Un desequilibrio abso-

luto. Eso hay que romperlo y hacerlo al amparo de la propia Constitución. Nosotros los autonomistas estamos dentro de la Constitución, sin tenerle miedo al federalismo, ¡por Dios! Si yo hubiera estado en el siglo pasado, en la era de un olimpo radical, estaría feliz aquí en Rionegro.

La ruptura es más fácil hacerlo dentro de la Constitución que fuera de ella. Y la Constitución lo dice clarísimo: hay que dar más importancia, más competencias al que está más cerca del ciudadano. ¿Quién está más cerca del ciudadano? El municipio, primero, y luego el departamento. Y nosotros todavía estamos al revés, con la cabeza volteada.

El gobernador de Antioquia nos dio dos delegados ante las CROT (Comisiones Regionales de Ordenamiento Regional). Ya empezamos a trabajar con la dirección de Planeación porque eso es muy importante.

¿Qué es lo que hay que romper y cómo se rompe? Hay tres o cuatro caminos. El primero lo señala la Constitución cuando ordena que toda competencia asignada debe ir acompañada de los recursos suficientes. Eso hay que hacerlo valer.

Segundo, el impuesto a la renta de las personas naturales se le debe entregar a las entidades regionales porque ellas concibieron esa figura tributaria. Debe haber también una participación de tres o cuatro puntos del IVA. En los condados de los Estados Unidos lo hacen: el ciudadano le paga proporcionalmente al condado y a la nación y eso funciona de manera admirable. Pero aquí llevamos 32 años violando la Constitución.

Didier Tavera está armando una especie de revolución comunera y yo estoy feliz de participar en ella. Mi punto de partida consistió en pedirles a mis amigos que no votemos más por los que no sean autonomistas. Y ya empezamos a aplicarlo para gobernadores, para alcaldes. Eso aplica también para la nación. El Congreso se ha entregado todo el tiempo.

¿Qué ha pasado con las regalías? De acuerdo con un artículo del periódico *El Colombiano*, de \$16 billones de recursos obtenidos por esa vía solo \$5,3 billones están yendo a inversión regional.

Hace 140 años los constituyentes dirigidos por Murillo Toro y por Mosquera dispusieron que la rentas en Colombia se distribuirían de la siguiente manera: el 44 por ciento para la nación y el otro 46 por ciento entre los estados federales y los municipios. En 2021, la nación se llevaba el 86 por ciento, los departamentos el 4 por ciento y los municipios el 10 por ciento.

Cuando nosotros empezamos hace siete años la lucha por la autonomía, nos decían ilusos. Sin embargo, ya los gobernadores nos prestan

mayor atención y una decena de congresistas se han interesado en el tema. Hay un partido -por ahora no puedo decir cuál- que me ha llamado a decirme: “Estamos dispuestos a arrancar”.

Los gobernadores tienen varias herramientas o por lo menos en la Constitución, las pueden buscar. Ya pueden llegar con proyectos muy claros al Congreso mismo y nosotros estamos prestos a acompañarlos.

La mayor parte de los estados regionales del mundo que más contribuyen con el PIB son autónomos o federales. El PIB del mundo se distribuye de esta manera: 24 estados federales, que son el 12,7, contribuyen con el 46,15 por ciento del PIB; ocho autonómicos o regionales, que son el 4,25 por ciento contribuyen con el 23,39 por ciento y 156 centralizados, como nosotros, que son el 79,7 por ciento, contribuyen con el 27,9 por ciento.

## “El Sistema de Participaciones ha sido un punto de quiebre”

VIVIANA BARBERENA NISIMBLAT

Abogada y Filósofa, con Maestría en Administración Pública. Ha sido consultora y docente. Fue Gerente de Campaña y Coordinadora de la Unidad de Trabajo Legislativo del entonces Senador Antanas Mockus, y directora del Jardín Botánico de Bogotá. En la actualidad se desempeña como Veedora Distrital.



\* \* \*

La conmemoración de los 160 años de la Constitución de 1863 ha despertado un gran entusiasmo, casi juvenil, pero no logro todavía entender muy bien cómo se produce ese fenómeno. En realidad, después de un proceso de mucha centralización que tuvimos cuando cambiamos a la Constitución de 1886, vinieron los previos de la Constitución del 91 y cuando la Asamblea Nacional Constituyente la expidió, entonces comenzamos a ver un gran proceso descentralizador.

Ese entusiasmo, con la idea del federalismo, no me coincide con nada de lo que yo he visto, he estudiado y he vivido. Pero, por otra parte, una cosa que me parece interesante decir que, de todas maneras, ni el federalismo ni el autonomismo, ni la descentralización son un fenómeno único. No hay sola una clase de federalismo, ni una sola clase de centralismo.

En cada región, en cada país, se han ido consolidando distintos modelos que, claro, a veces se mezclan. Hay de todos los tipos. Tenemos el parlamentario federal alemán, por ejemplo, que además en términos de federalismo es mucho más coherente que en todos los demás porque tiene la “Aerocivil” en un municipio chiquito donde hay aeropuerto y los tribunales están por fuera de Bonn. Es decir, no hay ninguna posibilidad de que tenga la concentración que tenemos aquí.

También tenemos países como Estados Unidos, que tienen todo en Washington, pero son también como Estado, muy fuertes. Países pequeños, países grandes, países que han ido evolucionando han aplicado esos modelos y creo que nosotros tomamos algo de eso en procura de producir consensos.

La Constitución del 63 fue producto de un poder que logró estar por encima de los demás y luego de otro un poder que logró quitarlo muy rápidamente. Tuvimos 20 años, más o menos, de esa Constitución. En términos reales, eso depende del poder político, de su distribución, de la capacidad que tenga quien administra los recursos del Estado. Eso, en todas las constituciones previas había sido muy importante para que los estados pudieran tener sus propios recursos. Hubo algunos que llegaron a tener realmente un poder grandísimo comparados con sus vecinos.

De alguna manera, los entronques de las élites locales con esos modelos han sido determinantes. En el caso de la Constitución del 63, que pudo haber sido demasiado abierta para su época, hubo algunas cosas que a las élites no les gustó. Durante el federalismo la iglesia estuvo muy separada del poder y el cobro de impuestos sobre la propiedad incomodó a los terratenientes.

Ahí se originó un choque que fue muy profundo que, obviamente, fue sirviendo a los intereses que se moverían posteriormente. Esas son realidades que se van conformando en la historia. No hay un modelo estático. Eso pasa con nuestro modelo actual. Entre lo que pusimos en la Constitución y lo que desarrollamos en las leyes hay una mezcla muy grande. No existen modelos políticos administrativos puros y eso es susceptible de ser estudiado académicamente. En la vida real tenemos modelos completamente fracturados, hechos de negociaciones.

Después de lo que vivimos con la Constitución del 86, que también fue sometida a varias reformas, una de las cuales estableció la elección popular de alcaldes, la gente se paró a reclamar cosas cotidianas como los servicios públicos en las regiones. El centralismo lo quería hacer todo. No había agua potable porque todo lo concentraba una entidad que se llamaba INSFOPAL.

Con todo, la elección popular de alcaldes sí cambia de manera sustantiva el panorama político en el país. En medio de la crisis del bipartidismo, permite que haya nuevos liderazgos que estaban completamente encerrados. Surgen los partidos regionales y se abre la perspectiva de la paz. Llegan incluso, gobiernos locales a gobernar y muchas de las nuevas administraciones municipales son muy exitosas.

Con la Constitución del 91 hubo unos momentos de euforia democrática, que lograron poner la descentralización y la autonomía territorial en una combinación que luego resultaría difícil. Somos un Estado unitario, pero con autonomía de sus entidades territoriales. En

la práctica eso resulta siendo muy complejo. Creo que al constituyente lo animó el espíritu de constitucionalizar un proceso que se consideraba de gran valor democrático.

Allí se constitucionalizan los recursos para los municipios, para los departamentos. En ese momento eran buenos el sistema de situado fiscal y la transferencia de los ingresos corrientes de la nación y daban una señal muy clara: la inversión social del país se hace en los territorios.

Entran ya los gobernadores a ser elegidos popularmente y salen después muchas leyes en todos los ámbitos que regulan lo hecho por la Constitución de 1991. Sin embargo, en punto al ordenamiento territorial no avanzamos mucho realmente. La Carta dejó eso muy insinuado y algunos constituyentes insinuaron que fue por falta de tiempo. Otros dicen no quisimos meternos con esa pelea de repensar el territorio. Lo real es que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial quedó aplazada.

Vino de todas maneras una gran afluencia normativa sobre cada una de las materias. Vino la Ley 60 sobre competencias y recursos etcétera y en ese momento hay realmente un impulso muy grande a todo el tema descentralizado.

El punto de para mí viene cuando, ya después de diez o doce años, se presenta la crisis financiera del Gobierno nacional. Eso hace que el Gobierno Nacional desate de la fórmula que le había creado la Constitución a los recursos para los territorios y genere lo que hoy conocemos como el Sistema General de Participaciones.

Ese Sistema trae consecuencias, además de que el Gobierno se escuda en la necesidad de darles más estabildades o recursos para que los entes territoriales tuvieran con más certeza sobre sus responsabilidades, las fórmulas comienzan a ser variables, inestables. Eso cambia la relación política de la descentralización y ahí es donde viene un quiebre que no les hace bien a los desarrollos posteriores. Lo que empezó siendo un gran proceso político terminó convertido en algo que la Constitución, con la mejor inspiración, hizo: terminamos en manos de una descentralización utilizada por los gobiernos nacionales para sectorizar soluciones.

Los recursos se ponen en función de los sectores que son prioritarios para la inversión social, cosa que está muy bien: educación, salud, agua potable. Pero eso significa, simplemente, que la descentralización se pone al frente de los temas que son prioridades del Gobierno nacional, pero se convierten en responsabilidades de los territorios. Y de la plata, nada.

Ya no aparecen los recursos ni las fuentes de financiación. Empieza una descentralización muy desequilibrada, tecnocrática. Sumado luego el problema de orden público, la nación y los territorios terminaron hablando de básicamente de problemas.

Volvamos a la Constitución del 63. Cuando a su amparo se empiezan a cobrar impuestos, el mensaje es: Sí a la autonomía territorial, pero no al cobro de impuestos que están haciendo los territorios. De ahí en adelante, no ha habido la más mínima posibilidad de que el tema de recursos, de manera coherente con lo que tienen que hacer las regiones, se traduzca, por ejemplo, en una reforma tributaria que tenga como destino las entidades territoriales.

Los Gobiernos nacionales se han guardado las mejores rentas y ninguna de las dos o tres reformas tributarias que hace cada uno, ninguna tiene corte territorial. Eso me preocupa. Los territorios no necesitan en realidad más competencias porque están llenos de ellas. Si miramos los estudios, cada uno tiene más o menos doscientas. Lo que esas responsabilidades no tienen es correspondencia financiera.

En relación con el tema del ordenamiento territorial, los resultados han sido pobres. El país se demoró 20 años para tener una ley y la que existe, a juicios de varios críticos, es inocua y vacua. Eso sí, es pulidísima en crear modalidades de cómo ordenar el territorio. Lo que crea son asociaciones sofisticadas que dependen de la voluntad de los departamentos, de su interés por asociarse con otras regiones.

Yo conté más o menos 80 formas en las que los municipios y departamentos se pueden asociar. Pero en la vida real, no pueden gastar plata, no pueden hacer erogaciones, no pueden ser una entidad territorial, que fue lo que la Constitución les dijo que hicieran.

Me daría por bien servida si logramos mayor autonomía territorial que aquella que nos ofrece la Constitución del 91. No veo síntomas de que eso vaya a ocurrir. No hay reformas tributarias que fortalezcan los fiscos. Los departamentos llevan la peor parte porque les dejaron las peores rentas, las alcabalas. Subieron de estatus porque ahora tienen un cierto poder para decidir sobre las regalías. A los territorios los miran ahora con un poco de más respeto y el deseable que las reformas al Sistema General de Recursos les genere más plata.

No todos los territorios pueden caber en la bolsa de regalías y lo malo es que el Sistema se convirtió en una excusa para que el Gobierno Nacional les diga a las regiones: “¿Ustedes necesitan más plata? Pues ahí les mandó las regalías”. Eso se convirtió en una especie de árbol de Navidad.

## “La autonomía se predica desde la distribución de la riqueza”

JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA



Abogado de la Universidad del Rosario, Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid (España). Fue Asesor de la Asamblea Constituyente, así como de la Comisión Especial Legislativa del mismo año. También se desempeñó como Conjuez de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado. Fue Decano de la Facultad de Jurisprudencia y profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad del Rosario.

\* \* \*

Somos un país centralista, un país presidencialista, personalista, con una colonización incompleta. Diagnosticado por la tecnocracia desde Bogotá.

La Constitución de 1863, siempre tan grata de recordar en el plano metafísico, de las libertades, de las autonomías, del federalismo con el que me he sentido identificado por muchos años, tiene que ubicarse en un lugar particular. Hay que seguir las lecciones de Alfonso López Michelsen en su *Introducción a la Constitución de Colombia*. Parte de los mitos constitucionales de Augusto Comte y dice que el Estado se fundamenta en tres mitos: el teológico, que fue la conquista; el metafísico, que son los conceptos abstractos, las libertades y la igualdad y el positivo, que yo asociaría un poco con la Constitución del año 91.

Me siento invitado a una reflexión metafísica de la Constitución de 1863, progresista en libertades, progresista en la distribución del poder en el territorio, pero puramente metafísica para un Estado que no ha logrado colonizarse. Estoy de acuerdo con quienes plantean que hay un Estado que es más territorio que Estado y que no ha logrado ejercer su soberanía a lo largo del territorio.

Nos vemos abocados a enfrentar a grupos ilegales que toman control del territorio, bien por el negocio ilícito del narcotráfico, bien por su naturaleza política.



Colombia, tal vez con Malasia, son los únicos países tropicales con cordillera. La sabana de Bogotá es quizá una de las dos altiplanicies que hay en el mundo de 10.000 kilómetros cuadrados, juntos con la del Tíbet. En el caso de Bogotá, 2.600 metros de altura, 10 millones de habitantes y produce el 30 por ciento del PIB. La de allá, solo uno.

Colombia es centralista. Somos centralistas porque somos tropicales y el único sitio de refugio en este territorio tropical es Bogotá. Aquí vinieron desplazados, desde los conquistadores, hasta los que buscaron oportunidades económicas y los que vinieron desplazados por la violencia a una ciudad que tiene una economía de tercera generación, en contraste con la economía agrícola y minera del resto del territorio.

La reflexión no debe hacerse desde la metafísica, sino desde las realidades. Colombia, como diría mi profesor Luis Carlos Sáchica, es un país que se mira el ombligo a espaldas a la realidad. Solemos hacer reflexiones muy afinadas sobre nuestros temas, pero no vemos el contexto en el que estamos.

Estamos en un contexto entre globalistas y soberanistas, que es el nuevo discurso actual, con un nuevo orden mundial bipolar entre China y Estados Unidos. Con una disputa sobre monedas, entre el dólar y el yuan y otras monedas. Con un debate ideológico de cómo debe ser el poder en América Latina, con el Foro de Sao Paulo y el Grupo de Río.

Lo que tenemos que preguntarnos es cómo nos organizamos nosotros frente al mundo. Cómo terminamos de colonizar el territorio frente a nuevos valores, donde se habla de la Amazonía como reserva mundial, donde somos uno de los países con mayor diversidad ecológica y con mayores reservas de agua. Qué rol vamos a jugar en el mundo y cómo nos organizamos para eso, si somos un país con 200 años de República que no puede tener pleno dominio del territorio. Y sin poder organizarnos para que ese territorio funcione.

Nosotros somos el estado, tal vez, número 25 en el ranking de tamaño y tenemos una discusión histórica de cómo nos organizamos porque no somos migrantes ni chiquitos. Optamos por una forma intermedia que, si se quiere, es acertada para el tamaño del Estado: centralismo político con descentralización administrativa. Con una Constitución que quiso dar un paso más allá. Bueno, quiso dar varios. Uno quiso limitar el poder presidencial en Colombia, como se ha querido a lo largo del constitucionalismo, y quiso también hacer énfasis en la descentralización administrativa con el tema de la autonomía territorial.

Aquel que tenga curiosidad, asómese al tema de las autonomías en la Constitución del año 91 para que vea la dificultad que implica definir la autonomía, no solo de las entidades territoriales, sino de los órganos del poder público de las entidades descentralizadas por servicios, de las corporaciones autónomas regionales, que tienen las autonomías que no hemos logrado medir ni saber cómo se deben administrar dentro del orden constitucional.

No hay verdadera autonomía si no hay manejo de recursos, si los recursos se reparten desde Bogotá para las entidades territoriales no hay autonomía. Qué riqueza tienen los territorios o los departamentos, cuando hay cinco o seis con capacidad económica suficiente. De ahí para abajo empieza a deteriorarse el ingreso de una manera dramática, que requiere que haya traslado de recursos de unos a otros.

Creo que hoy, desde un punto de vista positivo o desde un punto de vista de Estado constructor de obras públicas y prestador de servicios públicos, la autonomía tiene que predicarse desde la producción de riqueza y la administración de recursos propios. Si no tenemos esa capacidad de que los territorios sean autónomos económicamente, estaremos hablando siempre de un gran distribuidor de riqueza desde el centro, que tiene que repartir los recursos para que se cumpla con la finalidad del Estado.

Voy más allá, tenemos que pensar en dónde estamos parados en el vecindario. No en la organización de Colombia como país sino dónde y cuándo debemos tomar las decisiones y cómo nos debemos organizar. Déjenme decir que estamos en un proceso de transformación muy profundo. No solo por la forma en que se están disputando los poderes a nivel global, sino porque ha entrado una nueva era de la información, de un nuevo poder económico de las grandes multinacionales del mundo. Hay un trabajo muy peculiar de Antonio Negri, que dice que el mundo se organiza en las grandes multinacionales. Esas grandes multinacionales manejan a los organismos internacionales y los organismos internacionales manejan a los otros Estados.

Entonces, tenemos que asomarnos a las nuevas realidades. Saber cómo estamos organizados, qué posibilidades tenemos, cómo deben ser nuestras relaciones con los países ricos, con las organizaciones internacionales. Cómo debe ser el tema de los vecinos y cómo se está dando un debate, a mi juicio criticable y si se quiere obsoleto, de si América Latina debe ser tomada por la ideología de izquierda o por la ideología neocapitalista del foro de Sao Paulo y el grupo de Río. Realmente no hemos sido sino un continente de discusiones de ideas prestadas.

Lo que debemos preguntarnos es cuál es nuestra vocación, cuál es nuestra riqueza y plantear ideas propias. Uno de los sueños de Bolívar era la unión de América Latina, los Estados Unidos. Creo que esos temas deben volverse a poner sobre la mesa. Hoy las naciones se unen. Miren la comunidad europea unida en torno a la moneda, lo cual es discutible y poco eficiente, pero lo hacen. América Latina no ha logrado encontrar su futuro ni ha logrado encontrar la forma de coordinarse y yo creo que tiene que buscarlo.

Los retos que se vienen son enormes, Colombia es el 6,25% de la población mundial, un país de más de un millón de kilómetros cuadrados, con una riqueza natural enorme y con una gran dificultad para organizarse como sociedad. Ese es el reto.



## “Hay una interpretación muy conservadora de la autonomía territorial que se traduce en inequidad”

LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY

Abogada, Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia, con estancia posdoctoral en Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia (España) y Mágister en Derecho Procesal. Profesora de derecho constitucional, y consultora experta en descentralización y autonomía territorial. Coordinadora de la Red de Constitucionalismo Crítico de América Latina, cofundadora de la Red de Mujeres Constitucionalistas de América Latina, y consultora de la Misión de Descentralización PNUD/DNP. Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.



En buen momento se pone de moda el tema del territorio y se abre una reflexión de fondo sobre él, gracias a los esfuerzos desplegados por la Federación Nacional de Departamentos para hacer posible estos espacios.

La palabra federalismo puede sonar para algunas personas salida de tono, y es que está haciendo referencia a una forma de Estado, a un modelo territorial que no representa nuestra constante histórica. Nuestra constante histórica es el Estado unitario y dentro de él, el principio de descentralización y el principio de autonomía territorial. Entonces, hay que celebrar la apertura de estos espacios y sería útil que la Federación los llevara también al Putumayo, a San Andrés, al Chocó porque es allá donde de verdad se está observando que eso de la autonomía territorial, que supuestamente se refleja en el artículo 287 de la Constitución Política, es una autonomía muy limitada. Esa autonomía no tiene que ver con la que no están contando sobre estados autonómicos y tampoco con la teoría de los estados federales.

Yo no puedo pensar el tema de la organización territorial, sin pensar antes en un estado regional o unitario, sin un estado centro.

Lo necesitamos. Lo que pasa es que aquí, como se dice coloquialmente, “se dio garra el estado centro”. Lo ha hecho al recentralizar en los últimos 32 años.

Esa Constitución del 91 y sus principios, se los han pasado por la faja. También le aplico esto a la Rama Legislativa y a la Rama Judicial, que también son muy conservadoras a la hora de leer el principio de autonomía territorial.

Yo no puedo pensar la organización territorial sin el nivel intermedio de Gobierno, en este caso el Departamento que, además, nació en cuidados intensivos en el 91. Pero treinta años después tenemos unos gobernadores que se sientan con fuerza y ponen a tambalear al Ejecutivo al pedir mayores recursos y mayor poder en pro de los territorios.

Yo no puedo pensar la organización territorial sin las regiones, sin los más de mil municipios, el 80 por ciento de ellos en quinta y sexta categoría. Y eso que no estoy hablando de la geografía de la exclusión o de lo que yo llamo la geografía del abandono o de lo que nos hablaba el director de la misión sobre la frontera, en los municipios donde no se ha construido el Estado. Aquí deberían estar las comunidades indígenas, los pueblos ancestrales. Un gran principio de la organización territorial tiene que ver con el pluralismo.

El Plan Nacional de Desarrollo plantea unos retos y consigna unos datos que son tremendamente preocupantes en materias de organización territorial y de autonomía. Esos datos nos pueden llevar en un futuro al escenario de una Asamblea Constituyente, pero, en principio preferíamos pensar que no. Por ahora sí es claro -como lo hemos analizado con la Misión de Descentralización- que son necesarios ajustes al modelo de organización territorial hechos con la caja institucional de herramientas.

Algunos temas de la autonomía territorial, que generalmente son invocados a partir del artículo 287 de la Constitución Política de 1991, han sido tratados indistintamente como autonomía política, como autonomía administrativa y como autonomía fiscal. Así, desde una perspectiva doctrinal, ese tratamiento suena bonito e interesante.

Sin embargo, es necesaria también una lectura comparada. En el federalismo hay unos elementos mucho más fascinantes en términos de autonomía que los que puede ofrecer el estado unitario que tenemos en nuestra Constitución Política.

Al divisar el panorama de los 32 departamentos y en concreto de los 1.104 municipios, la mayoría de sexto grado, encuentro que algo

inquietante está pasando con la categorización de esas entidades territoriales. En este momento, novecientos sesenta y siete municipios, que corresponden al 22 por ciento de la población total del país, tienen ingresos de apenas el 16 por ciento del presupuesto general. Hay un exceso de categorías complejas si se miran desde el punto de vista de la transferencia de competencias y recursos. Si estamos pensando el tema de la organización territorial, algo tenemos que plantearnos en torno a las categorías.

Hoy día hablamos, incluso, de tipologías, que es uno de los ejercicios no discriminatorios, también en clave de territorio. ¿Qué está pasando cuando 967 municipios del país en los que se debería estar construyendo el Estado Social de Derecho? Tienen dificultades en términos del Sistema General de Participaciones, dificultades para gastos de funcionamiento y serias limitaciones para desarrollar los propósitos constitucionales o los fines del Estado.

Dentro de los municipios especiales vamos a encontrar seis, equivalentes al 31 por ciento. Su ingreso es el del 53 por ciento. Eso nos está hablando de un desequilibrio territorial de la Madonna en el país. Quiere decir que estamos entendiendo el tema de la organización territorial, no solamente con los lentes de la Constitución de 1886, sino que estamos entendiendo el tema de la organización territorial con lentes afrancesados. Todavía estamos utilizando la misma nomenclatura de “departamentos”, “municipios” y “regiones”, inspirada en Francia.

Reconozco que treinta años después de la Constitución de 1991, hemos avanzado de manera importante en materia de organización territorial, pero algo está pasando en términos de inequidad. Algo está pasando con una organización que definitivamente desconoce la mitad de la geografía de Colombia.

Estos factores nos llevarían a pensarnos, no solamente las tipologías desde la perspectiva municipal y departamental, sino también las perspectivas supramunicipales, supradepartamentales, las lógicas regionales. Todavía somos cuadrículados y geométricos para entender el tema de la organización territorial. En el fondo todavía somos muy eurocéntricos, porque desconocemos que más de la mitad del territorio colombiano está en lógicas ancestrales.

La organización territorial fue pensada desde los cascos urbanos, no desde lo rural. No se pensó en lo campesino, de hecho, celebro que el Congreso haya discutido y aprobado la Jurisdicción Agraria. En un país con tremenda inequidad, también resulta muy importante el



reconocimiento del campesino como sujeto de derechos. Esos temas no tuvieron espacio en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Las ciudades capitales no superan el cinco por ciento del total del territorio de Colombia, pero generan más del 53 por ciento del PIB y en ellas se concentra el 46 por ciento de la población nacional. El derecho fundamental a la salud se concentra en ellas, aun con sus deficiencias, y no llega con eficacia a los territorios. Es la geografía del abandono.

¿Sabían que el 26 por ciento de los municipios se encuentran por encima del promedio nacional de pobreza multidimensional y que 281 municipios tienen incidencia de pobreza dos o más veces por encima de la media nacional?

Claro que esto también se constituye en un reto de la organización territorial y a eso no le responden ni el Código Administrativo ni la propia Constitución Política. Si vamos a hacer una Asamblea Nacional Constituyente para seguir mirando el territorio de esa manera, seguimos en las mismas. Realmente no se está haciendo una intervención.

Hace poco escribí una columna titulada *La descentralización de las oportunidades*. Plantee que la descentralización, como lo sostiene el profesor Marcos Criado, va más allá de competencias, de recursos, de tipología. Cuando hacía mi tesis doctoral en la Universidad Externado de Colombia, recordaba una frase de Jorge Iván González que decía que la descentralización fiscal es un asunto de sumas y restas, que lo importante es la descentralización económica.

¿Será que el gran reto frente a la organización territorial no solamente es pensarnos en el 80 por ciento de los municipios de sexta categoría, ni en los artículos 287 y 1, 2 y 3, sino realmente en una descentralización de las oportunidades en un país que efectivamente tenga criterios de equidad?

¿Sabían que 1.104 municipios del país, 827 cuentan con esquema de ordenamiento territorial, pero 942 tienen ese instrumento desactualizado e incluso algunos nunca lo han formulado?

¿Sabían que de las 32 capitales de Colombia tan solo 13 pueden ser definidas como ciudades funcionales, que tienen una zona geográfica de influencia con la que intercambian bienes y servicios e interactúan como dinamizadoras de la economía regional?

Si nos vamos a una Asamblea Nacional Constituyente, si hacemos una reforma compleja de la organización territorial y seguimos con esos lentes afrancesados y cuadrículados que desconoce la geografía, no obtendremos avances significativos.





CAPÍTULO

SÉPTIMO

PRIMERA PARTE

GOBERNADORES PERÍODO CONSTITUCIONAL  
2024-2027

SEGUNDA PARTE

GOBERNADORES PERÍODO CONSTITUCIONAL  
2020-2023

# LA VISIÓN DE LOS GOBERNADORES

Los 32 gobernadores, hombres y mujeres, que en el periodo 2019-2023 se enfrentaron a tiempos marcados por signos de las crisis (pandemias, fenómenos climáticos que condujeron a desastres y ciclos económicos adversos para el mundo entero, lograron la proeza de sacar adelante sus regiones y de superar los indicadores de crecimiento económico y competitividad.

Lo hicieron, sin embargo, atados en buena medida a los condicionamientos impuestos desde Bogotá. Las regalías de sus territorios, sus ahorros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y recursos que debían haber fluído a través del Sistema General de Participaciones, por ejemplo, fueron utilizadas por el Gobierno nacional a instancias de un régimen de emergencia decretado para hacer frente a las contingencias.

Lo inquietante para ellos es que, con crisis o sin ella, las asimetrías entre el centro y la periferia se han hecho agobiantes. Los proyectos, aún aquellos vitales para las regiones más pobres y necesitadas, han tenido que pasar por el cedazo impuesto por el Estado Central a través del Departamento Nacional de Planeación y de otros despachos del Gobierno nacional.

Las recomendaciones formuladas por la Comisión de estudio del sistema tributario territorial, entre ellas, la necesidad de una reforma fiscal territorial, son por ahora letra muerta. Los departamentos siguen dependiendo fiscalmente del consumo de licores y cigarrillos. El uso de un sistema catastral moderno que pudieran abrir nuevas fuentes de recursos que hacen parte de una larga lista de “pendientes”.

Por eso han vuelto sus ojos hacia el reforzamiento de la autonomía, la descentralización e incluso la entronización próxima o futura del federalismo. Empero, su clamor por reformas esenciales en el ordenamiento territorial y en la reorganización de competencias y recursos en los tres niveles de Gobierno se escucha al unísono.

## PRIMERA PARTE

ANDRÉS JULIÁN RENDÓN CARDONA

EDUARDO VERANO DE LA ROSA

CARLOS ANDRÉS AMAYA

HENRY GUTIÉRREZ ÁNGEL

ELVIA MILENA SANJUÁN DÁVILA

RAFAELA CORTÉS ZAMBRANO

WILLIAM VILLAMIZAR LAGUADO

JUAN MIGUEL GALVIS BEDOYA

JUAN DIEGO PATIÑO OCHOA

JUVENAL DÍAZ MATEUS

LUCY GARCÍA MONTES

ADRIANA MAGALI MATIZ

DILIAN FRANCISCA TORO





## Autonomía para las regiones YA: derrotemos el centralismo

ANDRÉS JULIÁN RENDÓN CARDONA  
GOBERNADOR DE ANTIOQUIA



La Constitución de 1863 “Estados Unidos de Colombia” o Constitución de Rionegro, estableció una serie de hitos fundamentales en la organización política de Colombia. Representó un avance significativo en materia de libertades políticas, económicas y culturales; mayor autonomía regional; descentralización y fortalecimiento de la democracia. Sin duda, fue una Constitución vanguardista y progresista.

Bajo su tutela se creó una confederación de estados soberanos que contaban con autonomía fiscal. Se limitó así la concentración del poder y se produjo un formidable fomento de la participación ciudadana. Todo esto propició el aumento en el recaudo de impuestos y en el gasto público, promoviendo a su vez el desarrollo económico.

Si bien un sistema federal no sería viable en la actualidad, y suficiente violencia ha habido en el país por cuenta de esto, el principio de descentralización establecido en esta Constitución sigue siendo fundamental para la gestión eficiente del territorio; para responder a las necesidades locales.

Luego de un marcado centralismo que padecemos desde la Carta de 1886, la Constitución Política de 1991 promovió incipientemente la descentralización. Los municipios quedaron dotados de uno de los mejores instrumentos fiscales del país, el impuesto predial. En efecto, en su artículo 317, estableció que sólo los entes territoriales locales podrían gravar la propiedad inmueble. Sin embargo, no estipuló un criterio similar para los Departamentos, dejando a estos niveles intermedios de gobierno sin ingresos representativos para asumir un rol que les permita atender las necesidades de sus habitantes; tampoco las exigencias propias del territorio.

Así, los gobiernos seccionales arrastran hasta hoy tributos de corte correctivo, que se han impuesto para desestimular el consumo que en

exceso hace la sociedad de alcoholes, tabaco, juegos de suerte y azar; recientemente de combustibles y vehículos.

Lo anterior ha llevado a las regiones a una alta dependencia de las transferencias de la Nación -vía Sistema General de Participaciones-. Esta situación deja sin margen de maniobra a los gobernadores y mantiene condicionada la toma de decisiones a lo que se promueva desde el Gobierno Nacional. Persiste un centralismo asfixiante y chocante que impide a las regiones priorizar intervenciones y destinar recursos de inversión hacia sus necesidades más apremiantes.

Hoy, de cada 100 pesos que se proyectan en el presupuesto departamental, cerca de 50 provienen del Sistema General de Participaciones. Hay casos como Amazonas, donde es 90 de cada 100 pesos. Esta dependencia limita la maniobra territorial y genera riesgos de corrupción. Cuando los ciudadanos intuyen que el desarrollo que se provee en su territorio no se paga fruto de su esfuerzo tributario, sino con lo que “otros ponen”, les vale lo mismo “cinco que ochenta” quien los gobierna.

Este es el panorama: la Nación recibe algo más de \$138 billones por impuestos directos y solo le retornan \$77 billones a las regiones en transferencias -SGP-. Esto deja a los departamentos con múltiples funciones administrativas y sin recursos necesarios para asumirlas con oportunidad y el alcance adecuado.

Es urgente, con el fin de reducir las inequidades, gestionar la autonomía fiscal para movilizar el desarrollo socioeconómico desde los territorios, con rentas propias y robustas.

Para el Referendo Constitucional, en el que los colombianos tienen la primera y última palabra, proponemos que se adicione un parágrafo al artículo 298 de la Carta, que estipule que los tributos directos de renta y patrimonio, hoy administrados por la Nación, pasen directamente a los Departamentos. Debe quedar claro que ningún departamento recibirá menos de lo que hoy percibe. Para eso se propone crear el Fondo de Convergencia Regional que compense a los departamentos que tendrían menores recursos. En resumen, este es un gana-gana para todas las regiones. Todos, absolutamente todos, los departamentos verían incrementar sustancialmente sus ingresos.

Con la materialización de esta iniciativa, Antioquia, por ejemplo, aumentaría sus ingresos de aproximadamente \$5,5 billones a \$15-17 billones anuales. Esto permitiría sacar de la pobreza a dos millones de personas, pavimentar 26.000 kilómetros de vías, universalizar el acceso a los servicios públicos básicos y a la conectividad digital, entre otras inversiones estratégicas.



Los antioqueños somos regionalistas, amamos esta tierra, pero somos orgullosamente colombianos. No se trata de promover independencia regional, sino autonomía, dos asuntos muy distintos. Los llamados a una “Antioquia Federal” no comparten la esencia de nuestra propuesta.

El modelo actual ha fracasado. Las regiones piden ser escuchadas. Derrotemos el centralismo y permitamos que todos los Departamentos de Colombia tengan autonomía fiscal. Esa será una verdadera revolución social.

## Rionegro y el Caribe, un mismo grito libertario\*

EDUARDO VERANO DE LA ROSA  
GOBERNADOR DEL ATLÁNTICO



El 14 de marzo cumplimos 14 años de la unánime declaración de la región Caribe, en la cual se le exigía al Gobierno nacional que abriera el camino a las transformaciones institucionales para que el centralismo político dejara florecer la descentralización que requiere una sociedad libre y democrática, como debe ser la nuestra.

Ese 14 de marzo de 2010 la ciudadanía de la Región Caribe, representada en 2.5 millones de votantes, dijo “¡basta ya!” a la exclusión política y reclamó el autogobierno de los asuntos de sus territorios. Gritamos con fuerza, con determinación, -con contundencia al poder central-, que necesitamos mayor autonomía para ser una nación próspera, tal como se ha logrado en otras latitudes, donde el poder del Estado Nacional se ha empequeñecido para hacer engrandecer el Estado Regional, lo cual ha dado paso al crecimiento económico y social.

Pero en nuestro país, este reclamo ha sido ignorado por un sistema centralista poderoso y avasallante que aplasta a lo local. No obstante, hoy no estamos solos en este camino de exigir mayor autonomía para los territorios, se han sumado otros sectores del Congreso de la República, mandatarios por fuera del Caribe y una serie de personalidades que entendieron que esto es un esfuerzo colectivo que merece ser escuchado.

Y debe hacerse, porque la inequidad regional es una realidad que en Colombia no puede ser ignorada. Las brechas sociales cada día son más aterradoras, consecuencia del fracaso de un modelo de Estado excesivamente centralista. A los habitantes de nuestras regiones periféricas los golpea duramente la pobreza. Las cifras lo confirman: en

\* Este apartado compendia las reflexiones del autor en calidad de gobernador del departamento del Atlántico, para el periodo 2024-2027.

2022, los departamentos que experimentaron mayor pobreza monetaria fueron Chocó con 66,7 %, seguido por La Guajira con 65,4 %. Por su parte, Cundinamarca y Caldas, con 22,7 % y 24,5 %, respectivamente, fueron los departamentos con menor pobreza monetaria.

La Constitución Nacional de 1863 o de Rionegro, de corte liberal y federal, dio vida a una Nación que integraba al país en nueve estados soberanos (Panamá, Antioquia, Magdalena, Bolívar, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Cauca) que gozaban de autonomía para dictar sus leyes, tener ejército propio y administrar justicia de forma independiente al poder central.

Lamentablemente, desde 1886, en nombre de la unidad política y bajo una promesa de paz nacional, los territorios fueron privados del derecho a la libertad política, se liquidaron los Estados federales y los transformaron en departamentos. Con esto, les arrebataron los recursos a las regiones y se realizó una expropiación inconstitucional. Fue un acto de piratería que no garantizó paz ni libertad política ni democracia.

La región Caribe, en forma pacífica y unánime, mediante voto universal, libre y secreto, manifestó su aspiración de tener instituciones que decidan asuntos políticos regionales y no por autoridades de una élite centralista.

El centralismo sigue violando este derecho humano. La región Caribe no renuncia a él mientras el poder central administre el 85 % de las riquezas que producen las regiones, dejando a los territorios que manejen solo el 15 % de lo que producen, lo que seguirá ahondando las disparidades regionales. Necesitamos equidad, equidad real para nuestra gente, con el firme propósito de dejar de ser uno de los países más desiguales del mundo.

Estas cifras van de la mano con la propuesta que hicimos a la Misión de Descentralización de incrementar en 47 % los Ingresos Corrientes de la Nación a los territorios en el marco del Sistema General de Participaciones, porque en este momento solo llega al 21 %, lo que es una muestra de lo mismo: el poder central nacional aplastando el poder local al que se le entregan mayores funciones, obligaciones y responsabilidades con escasez de recursos económicos, cuando la Constitución de 1991 precisaba que la balanza de estos ingresos se haría en casi partes iguales. Seguiremos dando la pelea.

La regionalización y/o autonomía en el Caribe ha tenido una larga evolución que inició con la Liga Costeña en 1919. Los parlamentarios

y gremios económicos de la región se unieron para formar un bloque común que protegiera los intereses de esta zona del país.

En los años 70, un grupo de jóvenes organizaron los Foros de la Costa para construir una posición que se basara en el proceso de autonomía territorial de España de 1978, con el objeto de generar, a largo plazo, un verdadero desarrollo económico de la región.

El desarrollo de este concepto facilitó una posición unificada de los delegados del Caribe a la Constituyente de 1991 y se logró la inclusión de los artículos 306 y 307 de la Constitución Nacional que permiten la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y posteriormente, las Regiones como Entidades Territoriales (RET), pero fruto de las negociaciones tenía que ser reglamentado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Loot).

Aquí empezó el vaivén. Esta Loot se presentó, sin éxito, durante 20 años consecutivos. Se tuvo que hacer el histórico “Voto Caribe” para darle una dimensión política a la aspiración Caribe de construir un Estado Regional. Finalmente, salió la Loot (año 2011), pero incompleta, sin las bases, sin financiamiento económico, sin los requerimientos para desarrollar el proceso de la regionalización.

En 2019, 28 años después de la Constituyente, se expidió la Ley 1962 o Ley de Regiones, que algunos llaman “Ley Verano”, con la que avanzamos en este proceso con el que queremos llegar a un Estado Federal donde se pueda manejar directamente los asuntos propios, así como en Estados Unidos y algunos países europeos, por solo mencionar algunos, que se han catapultado a un nivel superior.

La invitación es a que escuchemos el grito libertario de la Constitución de Rionegro. Seguiremos trabajando para que la voz del “Voto Caribe” siga taladrando la mente de quienes queremos que el bienestar arrope a todos los ciudadanos de este país.

## Descentralización, diálogo y una lección histórica

CARLOS ANDRÉS AMAYA  
GOBERNADOR DE BOYACÁ Y PRESIDENTE  
DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE  
DEPARTAMENTOS - AÑO 2024



La descentralización en Colombia enfrenta varios desafíos, pero existe uno que ha sido poco abordado en las discusiones actuales: el desarrollo de espacios de diálogo efectivos para la toma de decisiones conjuntas entre el Gobierno nacional y las entidades subnacionales. La creación y el fortalecimiento de estos escenarios son un requisito esencial para una gobernanza efectiva en el ámbito de las autonomías territoriales.

Lograr un equilibrio político entre la nación y las regiones es un objetivo que nos serviría como marco para la delegación de competencias administrativas y la redistribución de recursos.

Este equilibrio político es, en sí mismo, un ejercicio complejo de construcción de consensos y coordinación que, a la larga, no es más que el fortalecimiento de la democracia en el país. Para esto, es fundamental forjar plataformas de interlocución y cooperación, tanto formales como informales, que faciliten la articulación efectiva de políticas públicas. Dichos escenarios deben ser capaces de garantizar que las disposiciones nacionales no solo se alineen con las necesidades y aspiraciones regionales, sino que además las potencien.

Este proceso demanda un esfuerzo concertado y sostenido para cultivar un modelo político donde el diálogo intergubernamental sea la norma y no la excepción. Implica, también, una revisión de las estructuras normativas y tácitas existentes para identificar brechas en la comunicación y coordinación entre gobiernos, que puedan limitar la efectividad de la descentralización. La meta debe ser clara: transformar el estadio político para avanzar hacia un intercambio constante y constructivo que facilite la cooperación entre entes territoriales.

La habilidad y madurez con la que, como país, seamos capaces de entablar discusiones productivas y alcanzar acuerdos consensuados es

lo que determinará nuestra capacidad para responder de manera efectiva a las necesidades de los ciudadanos en todas las regiones, como manera eficaz de garantizar una gobernabilidad inclusiva y representativa.

En cuanto a dicha gobernabilidad, ya en la praxis política, hay algunos estudios que concluyen que, a mayor centralismo, menor rendición de cuentas y menor diálogo efectivo entre los ciudadanos y los diferentes niveles de gobierno. La razón es sencilla: a los ciudadanos les llega información confusa y a cuentagotas de cuál instancia de gobierno hizo alguna obra o una gestión. En el mismo sentido, la ciudadanía no sabe con claridad a quién reclamar la solución de una problemática que aqueja en su vida diaria. En el caso de nuestro país, los colombianos, en muchas oportunidades, no saben a qué instancia dirigirse para hacerle control político desde su posición: a la nación, al municipio, al departamento y hasta al Congreso. Esto, sin duda, es una debilidad democrática.

En este sentido, ese diálogo se debe llevar a cabo en términos de cooperación y teniendo en cuenta las particularidades regionales y las brechas existentes entre las mismas. El equilibrio debe ser el norte que guíe la descentralización, toda vez que debe partir del entendimiento al detalle de los contextos económico y social de cada territorio, buscando siempre que se favorezca la estabilidad, la equidad y el desarrollo sostenido y sostenible en todo el país.

Guardando las diferencias sociales, económicas, históricas y políticas, un ejemplo que nos puede servir es la Constitución de Rionegro de 1863, que fue sin duda una audaz propuesta de federalismo y de la que hoy podemos retomar algunas lecciones.

A diferencia de los modelos anteriores a dicha Constitución, esta les daba una larga autonomía a los territorios.

Si bien es cierto, esta Constitución traía avances muy importantes, por ejemplo, en el ejercicio de los derechos y libertades, también traía el federalismo puro y duro, que presentó retos de gobernabilidad y cohesión nacional, evidenciando que una descentralización radical sin un poder ejecutivo equilibrado y eficaz, y sin los escenarios de diálogo adecuados, puede conducir a inestabilidades.

Ahora bien, si algo es claro es que el espíritu que condujo a la Constitución de 1863 está aún vigente entrado el siglo XXI: la necesidad de adaptar las políticas a realidades locales y regionales. No obstante, la experiencia de este tipo de federalismo en Colombia ofrece una lección que no podemos dejar pasar desapercibida: sin un marco de

gobernanza sólido, que implica escenarios de debate e interlocución efectiva entre los gobiernos, y una distribución equitativa de recursos, este sistema de gobierno puede exacerbar las disparidades regionales y los conflictos sociales, mucho más en un país donde las diferencias económicas entre los territorios son tan pronunciadas.

En este sentido, es esencial que las políticas de descentralización vayan de la mano con esfuerzos nacionales para nivelar el campo económico, asegurando que todas las regiones tengan las capacidades necesarias para administrarse de manera efectiva y contribuir al bienestar de cada colombiano y colombiana.

En conclusión, el camino, a nuestro modo de ver, debe ser el de una autonomía regional que se equilibre con un marco de gobernanza central. Esto implica un Gobierno nacional capaz de coordinar sus políticas a partir del diálogo constante y efectivo con los territorios, al tiempo que garantice una distribución equitativa de recursos, mientras permite a las regiones una gestión local eficiente y adaptada a sus particularidades.

## Hacia una verdadera descentralización y autonomía territorial en Colombia: lecciones de la Constitución de 1863 y la visión de Caldas

HENRY GUTIÉRREZ ÁNGEL  
GOBERNADOR DE CALDAS



Como gobernador de Caldas, y con la experiencia previa como diputado y concejal, he sido testigo de primera mano de los desafíos y oportunidades que ofrece la descentralización en nuestro país. Esta trayectoria me ha proporcionado un conocimiento profundo de las dinámicas políticas y administrativas a diferentes niveles de gobierno, experiencia que me habilita también para mirar en perspectiva los retos de la autonomía territorial.

La descentralización y la autonomía territorial son fundamentales para el desarrollo equitativo de Colombia. Para alcanzar una verdadera descentralización, es necesario abordar varios aspectos claves y rescatar principios valiosos de nuestra historia, específicamente, de la Constitución de 1863, también conocida como Constitución de Rio-negro.

Desde el comienzo de mi mandato, en enero de 2024, he buscado un Caldas Social, Sostenible y Conectado. Mi objetivo, y el de mi equipo de trabajo, ha sido lograr en cuatro años un Caldas más feliz: eso se logra invirtiendo bien los recursos. Los aportes a la educación, a la vivienda, a las vías y a la salud, entre otros aspectos, dejarán a la postre una profunda huella social en nuestras comunidades.

Para lograr una descentralización efectiva es imperativo fortalecer la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales. Esto significa que los departamentos y municipios deben tener los recursos y la formación necesaria para gestionar de manera eficiente las competencias y los fondos que se les transfieren.

En Caldas hemos trabajado arduamente para mejorar nuestras capacidades administrativas, pero sabemos que aún hay un largo camino por recorrer.



La promoción de la participación ciudadana es otro aspecto crucial en el proceso de descentralización. Es esencial empoderar a las comunidades, brindándoles la oportunidad de tener voz y voto en las decisiones que afectan sus vidas. En nuestra región, hemos implementado mecanismos de participación ciudadana que permiten a los caldenses ser parte activa de la gestión gubernamental. Ejemplo de esto fue la construcción del Plan de Desarrollo 2024-2027 en todos y cada uno de los municipios de Caldas, propiciando mesas de participación de la comunidad, arrojando como resultado: más de 2 mil propuestas aportadas por 10 mil caldenses participantes.

Además, la lucha contra la corrupción es un elemento fundamental para garantizar una descentralización efectiva. La corrupción erosiona la confianza en las instituciones y desperdicia recursos valiosos que podrían destinarse al desarrollo de nuestras comunidades. En Caldas, nos hemos comprometido con la transparencia y la rendición de cuentas como pilares de nuestra administración.

Ahora, al mirar hacia el pasado, encontramos en la Constitución de 1863, conocida como la “Constitución Federal”, principios que aún son relevantes para la descentralización. Uno de los principios fundamentales de esta Constitución era la soberanía de los estados, lo que en el contexto actual se traduciría en una mayor autonomía para los departamentos y municipios. Esto significa que las entidades territoriales deberían tener mayor libertad para tomar decisiones en áreas como la educación, la salud y el desarrollo económico, adaptándolas a sus necesidades y particularidades.

Otro principio importante de la Constitución de 1863 era la limitación del poder central. En la actualidad, esto se podría reflejar en un marco legal que establezca claramente las competencias de cada nivel de gobierno, evitando la sobrecarga de funciones en el gobierno central y promoviendo un equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno.

En conclusión, la descentralización y la autonomía territorial son esenciales para el desarrollo de Colombia. La experiencia de Caldas nos ha mostrado que es posible avanzar en este camino, pero se requiere un compromiso firme con la mejora de la capacidad administrativa, la promoción de la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción.

Rescatando y adaptando los principios de la Constitución de 1863, podemos construir un marco sólido para una descentralización efectiva que beneficie a todas las regiones de nuestro país.

## Hacia una descentralización con alcance total

ELVIA MILENA SANJUÁN DÁVILA  
GOBERNADORA DEL CESAR



El destino de las regiones no puede quedar a la suerte, como una moneda que se tira al aire y es el viento el que determina su fin. Las regiones necesitan la autonomía suficiente para realizar las inversiones que resuelvan sus necesidades, de manera permanente y no ajustadas a las intermitencias de afinidades gubernamentales.

La filosofía de la ‘sabiduría popular’ acude a nuestro auxilio. Para este caso ajusta perfecto esta frase: “Sólo quien está bajo el techo sabe dónde es que cae la gotera”. Por generaciones hemos sabido que solo quien afronta el problema diario tiene la fortaleza de saber cómo superarlo.

Para el caso práctico, en el departamento del Cesar conocemos los clamores permanentes en nuestros 25 municipios, las necesidades de 1.041.203 habitantes que están dispersos en las más de 2.256.550 hectáreas que tiene nuestro departamento, pero el recurso propio no alcanza a ser suficiente para cubrir los pendientes.

Esta situación pasa a lo paradójico cuando referenciamos que nuestro departamento es de los principales productores de carbón en el país, con el 64%, pero el recurso monetario derivado de esta actividad económica no es directamente proporcional entre el impacto negativo y el desarrollo económico.

De no ser por estrategias (insisto, para el caso del Cesar) de gobiernos que proyectan circulación de dinero por actividades como el turismo, la venta de servicios y la industrialización en grupos poblacionales, como las madres cabeza de hogar, las dificultades sin resolver serían mayores. En esta región golpeada por fenómenos fronterizos como la migración y el tráfico de drogas, desde selva adentro con destino costas afuera, la realidad descrita es palmaria.

El ánimo no es, de ninguna manera, cuestionar la acción de gobierno nacional alguno, es dejar de presente que en las regiones producimos riqueza y que ésta está dividida entre todo el país. Empero, a nuestras necesidades no se aplica la misma operación matemática.

Es hora de la autonomía territorial. Ha llegado el momento de la descentralización, no solo administrativa sino financiera para los departamentos. No es lo mismo planear desde un frío escritorio, y derribar cifras generales en rojo, que sentir que son migajas lo que nos llegan. Nuestro clamor es este: no más ley del espejismo para las regiones, es la hora de poner en marcha la descentralización total.

## “Necesitamos un nuevo pacto para la descentralización”

RAFAELA CORTÉS ZAMBRANO  
GOBERNADORA DEL META



El impulso descentralizador que se originó con la Constitución Política de 1991 se encuentra estancado. Los primeros pasos que se dieron para abandonar ese centralismo rígido se frenaron a expensas de reformas y reglamentaciones que le dieron vida, forma y nuevos aires a un sistema manejado desde una Bogotá -omnipresente- en las más importantes decisiones de región.

Nuestro ordenamiento jurídico incluye -hay que reconocerlo también- importantes apuestas a la descentralización y autonomía territoriales. Lo advertimos desde el momento en que vio la luz la Constitución de 1991 con su mandato claro y perentorio: establecer un Estado unitario, pero descentralizado y “con autonomía de sus entidades territoriales”.

Ese mandato sigue vigente al menos como opción y plantea un universo de posibilidades que la evolución de nuestra Nación exige a corto y mediano plazo.

Desde la génesis de la obra del constituyente de 1991 se han abierto los caminos para trasegar hacia la democratización de la sociedad. Se ha mejorado, por ejemplo, la cobertura de servicios básicos a cargo del Estado y se han transformado las condiciones sociales en todo el territorio nacional.

Aun así, hoy ese impulso descentralizador está estancado por causa de la perniciosa centralización del gasto público. La base de ese centralismo se sostiene bajo el pernicioso y endeble argumento del “equilibrio macroeconómico”, que no consulta con suficiencia las necesidades regionales.

La ausencia de lógica y de *sindéresis* administrativa ha permeado la conciencia de los gobiernos de turno que, en su afán de obtener poder político, han hecho que el gasto público esté siempre bajo su

discrecionalidad. El resultado no puede ser distintivo al de la recentralización y sus consecuencias representan una mella permanente en la autonomía de las entidades territoriales.

Este nefasto centralismo del gasto público ha dibujado el relieve de una geografía de la desigualdad. Sus trazos remarcan la discriminación en el acceso a políticas de bienestar y también, las asimetrías reinantes entre el centro y los territorios en materia de generación de ingresos, de empresas y de desarrollo económico.

Ese mismo centralismo ha generado una falsa representación política de las regiones en el Congreso de la República. La realidad fáctica lo confirma: el 52% de los congresistas pertenecen a tan solo siete entidades territoriales; el 80 % del crédito privado -e incluso el público- se queda en cuatro entes territoriales; las mejores carreteras, las mejores universidades, los mejores hospitales y las mejores infraestructuras están bajo la égida del centro.

Ese fenómeno pernicioso discrimina a las entidades territoriales que históricamente han sido menos importantes para el Estado.

Necesitamos con urgencia un nuevo pacto por la descentralización y autonomía financiera. Es hora de nuevos sistemas económicos territoriales, más democráticos, más equitativos, que beneficien a todos los habitantes del territorio nacional. Hay que descentralizar las oportunidades de desarrollo económico y de bienestar.

En nuestro nuevo pacto por la descentralización y libertad financiera de las entidades territoriales se debe propender, sin equívoco alguno, por el incremento, democratización e igualdad de transferencias a través del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales.

Es indispensable, en ese mismo contexto, el fortalecimiento tributario de las entidades territoriales; mayor autonomía y regímenes diferenciados en materia de servicios públicos y autonomía en los sistemas regionales de educación y salud, bajo las premisas de mayor eficiencia y eficacia y delegación de competencias.

La delegación necesaria debe abarcar los propósitos de paz, circunscritos nominalmente hasta ahora a un modelo todavía improvisado de diálogos regionales. La nueva delegación debe permitirle a los mandatarios locales poder intervenir en la implementación de propuestas que permitan la convivencia en los territorios.

Siempre viene bien hablar del legado de la Constitución de Rionegro. Si pensamos en el desarrollo de los conceptos de descentralización y autonomía, en su mayor evolución admisible para la preservación de

un mismo Estado, nos encontraríamos cara a cara con una propuesta federalista. Nuestra referencia más próxima en nuestra historia es aquella carta, algunos de cuyos principios capitales están vigentes y otros pueden ser rescatados.

Para reivindicar esos principios no es preciso volver a implantar un modelo federal. Pero sí es necesario repasar el ideario liberal que inspiró a quienes convirtieron la autonomía en fuente desarrollo. La vida de Antioquia, Panamá, Magdalena, Bolívar, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Cauca y Tolima, como estados soberanos fue breve -fundamentalmente por causa de las guerras-, pero sirvió para demostrar que las regiones pueden liderar la administración de sus propios recursos.

Es una verdad de apuño que para hacer realidad el desarrollo de los territorios se debe conceder el fortalecimiento de los recursos fiscales, por medio de la tecnificación de los tributos territoriales actuales y la cesión de rentas nacionales que posibiliten la ejecución cierta de proyectos que permitan generar capacidades en materia vial y de servicios públicos.

Como tercera alternativa, al observar la conformación de la Fuerza Pública concebida en la constitución de 1863, encontramos que los estados soberanos contaban con atribuciones en su conformación. Hoy sería factible descentralizar el servicio de policía, sin necesidad de extinguir una de las instituciones más nobles y afectas a nuestras comunidades.

De manera concertada y coordinada, desde el nivel municipal podrían constituirse cuerpos de guardas formados técnicamente. Su origen los acercaría mucho más al ciudadano que reclama a gritos seguridad. Ese cuerpo tendría un componente rural y estaría en capacidad de ofrecer un efectivo control en centros poblados y regiones estratégicamente definidas.

En el sensible ámbito de la representación política, Rionegro nos recuerda que cada estado soberano contaba con tres senadores. Las cuotas de representación territorial podrían adoptarse en la época actual para que los Departamentos tengan una presencia equitativa en la totalidad del Congreso. Ese sería un formidable avance en la conquista de las metas de descentralización y autonomía.

## Un mandato constitucional: las entidades territoriales gozan de autonomía y descentralización

WILLIAM VILLAMIZAR LAGUADO  
GOBERNADOR DE NORTE DE SANTANDER



Para que Colombia alcance una verdadera descentralización y autonomía territorial es necesario que se le compense a las regiones, pero además, que ya no haya un año más de espera para ajustar el Sistema General de Participaciones, que por mandato de la Constitución, le dio un derecho a los territorios, departamentos y municipios para participar en los ingresos que se generan en los mismos territorios.

El Sistema General de Participaciones es el reconocimiento y el derecho de la Constitución para que los territorios participen de sus propios ingresos.

Actualmente, los recursos generales que se recaudan por parte del Estado, el 80% lo maneja la Nación y el 20% los territorios. Por eso, hacemos un llamado ante la historia para que esa fórmula sea modificada completamente en favor de los territorios. Por eso, recalco en calidad de dueños de sus recursos.

La autonomía de las entidades territoriales significa un modelo de Estado, de desarrollo. Infortunadamente, si hablamos de la descentralización de los recursos, nos encontramos con que han sido cercenados durante los últimos veinte años. Las regiones se ven abocadas a luchar ante el Gobierno Nacional para que les devuelva lo que en derecho les corresponde.

Los Gobiernos Nacionales han recentralizado los recursos. Esa costumbre, por demás perversa, se ve reflejada en los proyectos del sector salud, que en muchas ocasiones son financiados con recursos propios de las entidades territoriales, pero que requieren un visto bueno técnico del Ministerio de Salud, cuyo trámite puede prolongarse en plazos superiores a un año.

Podría ser mucho más prolijo en la argumentación y mencionar el caso del Sistema General de Regalías. Al hacerlo, hablamos de un

derecho retributivo que se materializa tras la explotación de recursos no renovables en las regiones. La misma Constitución menciona que los recursos derivados de allí pertenecen a los territorios. Sin embargo, las prácticas centralistas han hecho que tales recursos se encuentren dispersos en diferentes fondos. Ahora bien, si los territorios quieren usarlos, requieren unir los eslabones de una larga cadena de “vistos buenos” de ministerios para poder emplearlos en diferentes iniciativas. El promedio para el trámite de uno de un “visto bueno” supera los dos años.

Debemos rescatar la esencia de la Constitución de 1863, bajo cuyo amparo, cada estado de la nación gozaba de autonomía fiscal y podía darse sus propias leyes, independientemente del Gobierno Nacional.

Sin duda, la Colombia federada de 1863 fue pilar de la autonomía. Su antítesis ha sido el centralismo actual, que se reserva el manejo fiscal y se arroga el derecho de dejarles a los territorios las responsabilidades en diferentes ámbitos.

Una Colombia descentralizada y con autonomía le daría vida a un sistema político-administrativo más justo y vigoroso. Bajo su tutela los hoy llamados gobiernos subnacionales podrían resolver, de manera más expedita, las necesidades de las comunidades que hoy lucen marginadas. Un marco federal sería la carta de reconocimiento de que todos pertenecemos a un mismo territorio, a una misma nación.

En esta vía, podemos afirmar que es importante actualizar la Ley 715 de asignación de competencias y recursos, actualizar la participación que tienen los territorios en los ingresos corrientes de la Nación y por supuesto, fortalecer la capacidad de la ciudadanía en cada uno de los procesos socioeconómicos de las regiones.

Hoy más que nunca los territorios son el motor de desarrollo de este país. La descentralización y la autonomía son mandato Constitucional. Nuestro testimonio ha de servir para situar en la agenda pública del país una conversación impostergable sobre el modelo de Estado que finalmente queremos: ¿un modelo centralizado o un modelo descentralizado y con autonomía? La descentralización administrativa y fiscal son elementos fundamentales para generar desarrollo y progreso en los territorios.



## Autonomía fiscal, fundamento del desarrollo sostenible

JOSÉ MIGUEL GALVIS BEDOYA  
GOBERNADOR DEL QUINDÍO



Para lograr una verdadera descentralización y autonomía territorial en Colombia es crucial comprender el contexto histórico y las dinámicas políticas y sociales que han influido en el desarrollo del país. Colombia ha enfrentado desafíos persistentes en términos de desigualdad regional, conflicto armado y centralización del poder político y económico en Bogotá. La descentralización se presenta como una herramienta clave para abordar estas problemáticas y promover un desarrollo más equitativo y sostenible a lo largo y ancho del territorio nacional.

La autonomía fiscal para las regiones de Colombia es de vital importancia en el proceso de descentralización y fortalecimiento de la autonomía territorial. La capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus propios recursos financieros no solo les brinda una mayor independencia en la toma de decisiones, sino que también les permite adaptar sus políticas y programas a las necesidades específicas de sus comunidades locales. Una mayor autonomía fiscal no solo significa una mayor capacidad para recaudar impuestos a nivel local; significa también, una mayor flexibilidad en la asignación de recursos y la elaboración de presupuestos, lo que a su vez puede conducir a una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos y el desarrollo de proyectos de infraestructura. Además, la autonomía fiscal puede promover la responsabilidad fiscal y la transparencia, ya que las autoridades locales son directamente responsables ante sus ciudadanos por la gestión y el uso de los recursos públicos. En este sentido, fortalecer la autonomía fiscal de las regiones de Colombia es fundamental para promover un desarrollo más equitativo y sostenible en todo el país.

En primer lugar, es necesario revisar el marco legal y constitucional para asegurar que garantice efectivamente la autonomía de las entidades territoriales. Si bien la Constitución de 1991 introdujo importantes avances en materia de descentralización, aún existen limitaciones y

ambigüedades que obstaculizan la plena autonomía de los municipios y departamentos. Es fundamental clarificar y fortalecer las competencias de las entidades territoriales, así como garantizar su capacidad para gestionar sus propios recursos de manera eficiente y transparente.

En este sentido, es importante rescatar y adaptar principios de la Constitución de 1863 que promuevan la descentralización y la participación ciudadana. Por ejemplo, el principio de autonomía municipal, que reconoce la capacidad de los municipios para autogobernarse en asuntos de interés local, podría ser revitalizado y reforzado en el contexto contemporáneo. Esto implicaría otorgar a los municipios mayores facultades en la toma de decisiones sobre temas como la planificación urbana, el desarrollo económico y la prestación de servicios básicos.

El principio de elección popular de las autoridades locales, establecido en la Constitución de 1863, sigue siendo fundamental en la consolidación de la democracia a nivel local. Sin embargo, es necesario revisar y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para garantizar una representación efectiva y una rendición de cuentas transparente por parte de las autoridades locales. Esto podría incluir la implementación de herramientas de democracia directa, como referendos y consultas populares, así como la promoción de espacios de deliberación y debate público a nivel local.

En cuanto a los aspectos técnicos de la descentralización, es necesario revisar el sistema de transferencias intergubernamentales para asegurar una redistribución equitativa de recursos entre las regiones del país. Esto implica no solo aumentar la cantidad de recursos transferidos a nivel local, también, mejorar los mecanismos de asignación y monitoreo para garantizar su uso efectivo y eficiente. Además, se requiere fortalecer las capacidades institucionales y administrativas de las entidades territoriales, proporcionando capacitación y asistencia técnica en áreas como la gestión financiera, la planificación estratégica y la evaluación de políticas públicas.

Así las cosas, alcanzar una verdadera descentralización y autonomía territorial en Colombia requiere una combinación de reformas políticas y técnicas que fortalezcan las instituciones locales, promuevan la participación ciudadana y redistribuyan equitativamente los recursos entre las regiones del país.

Rescatar y adaptar principios de la Constitución de 1863 puede proporcionar un marco sólido para avanzar en este objetivo, asegurando que las entidades territoriales tengan la capacidad y la autonomía necesarias para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades de desarrollo en sus respectivas regiones.

## Descentralización y regionalización, un largo camino por recorrer

JUAN DIEGO PATIÑO OCHOA  
GOBERNADOR DE RISARALDA Y VICEPRESIDENTE  
DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE  
DEPARTAMENTOS - AÑO 2024



Desde los tiempos de la pre-independencia colombiana se vienen debatiendo dos propuestas políticas de organización territorial, por cierto, bien disímiles: federalismo y centralismo. Entre 1810 y 1816 las discusiones académicas y políticas se centraron sobre cuál era el modelo de Estado que debía adoptarse en nuestra naciente república, una vez liberada del poder colonial español.

Con el paso del tiempo esas discusiones, lejos de cesar, se han incrementado y han alcanzado un mayor vuelo académico, el cual se mantiene hasta nuestros días. Es así como entre 1863 y 1880 en el país se presentó una intensa disputa en torno a la forma de gobierno federal adoptado bajo la denominación de Estados Unidos de Colombia que llegó a su fin cuando el centralismo se apoderó de la nación tras el fracaso liberal.

Desde hace mucho tiempo se viene hablando en el país de la consolidación del proceso de descentralización y el funcionamiento eficiente y equitativo del sistema nacional de inversión pública como dos retos de singular importancia que deben estar en el orden del día del debate público.

Incluso, así quedó planteado en la Constitución Política expedida en 1991, cuyo artículo primero define a Colombia como un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

Ello implica, claro está, el traspaso de responsabilidades y recursos a niveles subnacionales, lo cual representaría un avance significativo si en realidad se hubiera dado en los ya largos 33 años que cumple de promulgada nuestra carta magna. Delegación de responsabilidad sí se ha presentado, pero no de recursos o, al menos, de recursos suficientes.

La realidad nos indica que este traslado de competencias es un proceso que desborda todas las instancias y niveles del país y lo que ha existido, en realidad, es un modelo que ubica a los entes territoriales en el papel de ejecutores de políticas diseñadas desde el ente central que es el que aporta mayoritariamente los recursos para hacerlo. Ese ente central continúa atendiendo frentes de inversión y de gestión en programas y proyectos de naturaleza local, bien sea por la inercia centralista y burocrática que ha caracterizado al país por décadas o por la desconfianza en la capacidad de respuesta y adaptación de las entidades territoriales.

Lo que se evidencia es que la regionalización que plantea la Constitución de 1991 quedó pendiente. Colombia, y esto hay que reconocerlo, es un país con evidentes desigualdades políticas, económicas, sociales y geográficas, en donde un modelo federal podría conducir hacia una fragmentación regional y a ahondar las brechas entre los departamentos.

He sido un crítico del centralismo, en especial de ese que ahoga a los departamentos con un poder omnímodo y casi que indestronable, que se ejerce desde Bogotá. En concordancia con ese precepto, en nuestro plano territorial he defendido la postura de la descentralización y la regionalización. Pero este modelo descentralista debe estar soportado en un sólido esquema de regiones, que consulte identidades socio-económicas, que evidencie necesidades comunes y que facilite una planificación acertada del presente y del futuro.

Infortunadamente, perdimos casi tres décadas desde que se expidió la Constitución del 91 como fruto de un pacto para avanzar en esa regionalización, que hoy está validada en las RAP (Regiones Administrativas de Planificación

Así que me declaro defensor de los procesos de descentralización y de regionalización, pero también, llamo la atención sobre la necesidad de fortalecer los esquemas tributarios y financieros de los departamentos que, para atender las necesidades de inversión en proyectos de alto impacto, dependen, casi exclusivamente, de las arcas de la Nación o del Sistema General de Regalías.

Risaralda hace parte de la región donde en el pasado la alta rentabilidad y las bonanzas del café le otorgaron a la organización cafetera las posibilidades de contribuir a generar elevados niveles de prosperidad y a reducir las necesidades básicas en el campo. Pero ahora, tiene una gran dependencia de los ingresos generados por rentas como tabacos, licores y cervezas; los impuestos de rodamiento y juegos de suerte

y azar, entre otros, a todas luces insuficientes y poco dinámicos para atender las competencias y responsabilidades que nos han asignado.

Así que frente a un federalismo que puede incrementar las brechas de la desigualdad entre las regiones y a una descentralización de competencias y responsabilidades, mi opción se enfoca en esta última alternativa, pero con una clara asignación de recursos para darles respuesta a las crecientes necesidades de nuestros compatriotas.

## En Colombia se descentralizaron las responsabilidades y se centralizaron los recursos

M.G. (RA) JUVENAL DÍAZ MATEUS  
GOBERNADOR DE SANTANDER



A lo largo de la historia colombiana, la descentralización y la autonomía territorial han sido temas recurrentes y de gran importancia.

El nuestro es un país diverso geográfica, cultural y socialmente, por lo que resulta contradictorio que su estructura política no interprete tal diversidad a través del fortalecimiento administrativo de sus regiones y de garantizar su participación activa en la toma de decisiones.

El objetivo de avanzar hacia una verdadera descentralización y autonomía territorial en Colombia significa que, mientras aumentan las responsabilidades de los entes territoriales, también lo hagan sus finanzas. Ese equilibrio entre las obligaciones y los recursos económicos implica un cambio de la realidad administrativa y, por tanto, su adaptación a un modelo más moderno y eficaz.

Este equilibrio es crucial para evitar el desbalance financiero que podría afectar la prestación de servicios públicos y el desarrollo local. Por lo tanto, es fundamental que, a medida que se descentralizan las obligaciones, también se descentralicen los recursos para garantizar una verdadera autonomía territorial.

Tal como lo expone la sentencia de la Corte Constitucional 1258 de 2001, “la autonomía es una consecuencia sine qua non de la descentralización”. Dicho concepto también aclara que “la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades”.

En este sentido, es necesario aumentar el giro de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Estos recursos, como bien sabemos, son fundamentales para financiar servicios esenciales como educación, salud, agua potable y saneamiento básico en las regiones. Una reforma que aumente el giro de recursos del SGP permitiría que las entidades territoriales dispongan de los fondos necesarios para financiar proyectos de desarrollo local y atender las responsabilidades que antes eran de la nación y ahora son de las regiones.

Para ejemplificar, expongo la situación del PAE en Santander. Este programa nos cuesta aproximadamente 176 mil millones de pesos por año, de los cuales 126.500 corresponden a Regalías, 35 mil al Sistema General de Participaciones (SGP), otros 24 mil a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y solo 20 mil son aportados por la Unidad Alimentos para Aprender (UApA) del Ministerio de Educación.

Así las cosas, ¿qué se requiere para que Colombia alcance una verdadera descentralización y autonomía territorial? En primer lugar, es necesario fortalecer el marco legal y establecer normativas claras que delimiten las competencias y responsabilidades de las entidades territoriales, así como los mecanismos de transferencia de recursos. Igualmente, se debe incrementar la capacidad institucional de las entidades territoriales para que puedan gestionar de manera eficiente los recursos que les son asignados. Esto implica brindar apoyo técnico y financiero, además de facilitar la capacitación y el desarrollo de habilidades entre los funcionarios de alcaldías y gobernaciones.

Otro aspecto crucial es promover la participación ciudadana en la toma de decisiones locales. La participación activa de la ciudadanía es fundamental para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social sobre la gestión pública, lo que a su vez permite resguardar la confianza de los ciudadanos en la administración pública, en consecuencia, facilitar su vinculación en la defensa de la autonomía y descentralización de las regiones.

El camino para lograrlo es el desarrollo efectivo de los mecanismos consagrados en la Constitución de 1991, que consolidó los avances en materia de descentralización esbozados inicialmente por la Carta de 1886, seguramente, también influida por el espíritu federalista de 1863 y sus principios de autonomía política y administrativa.

Sin embargo, desde que fue promulgada, la Carta Magna del 91 ha sufrido tantas modificaciones y reformas que algunos de sus alcances no han tenido un desarrollo pleno. La descentralización administra-

tiva, por ejemplo, se ha visto limitada por disposiciones legales de la rama legislativa y en innumerables oportunidades por acciones del poder ejecutivo que profundizan nuestro sistema presidencialista.

La tarea pendiente consiste en revertir esa tendencia para avanzar hacia una verdadera descentralización y autonomía territorial en Colombia a través del impulso de nuevos y robustos mecanismos legales que brinden a los entes territoriales las herramientas de las que hoy no disponen, especialmente lograr el equilibrio entre responsabilidades y recursos.



## La autonomía regional: una deuda histórica que, al pagarse, abrirá las puertas del desarrollo para todo el país

LUCY GARCÍA MONTES  
GOBERNADORA DE SUCRE



### Las constituciones en América Latina: breve mirada histórica

Luego de más de dos siglos en Colombia bajo constituciones diversas, nueve, hasta la Constitución vigente de 1991, es posible comprender la evolución de estas cartas magnas nacionales. La Constitución de 1863, constitución liberal y democrática, fue el retrato de un momento histórico, donde se buscaba dar forma al Estado luego de la independencia de España y considerar la autonomía de los Estados Soberanos. Sin duda, los modelos de las repúblicas recientes, considerados para construir la Constitución de 1863 eran acertados; no obstante, el caudillismo<sup>1</sup> que atravesó su aplicación y el choque frontal entre liberales y conservadores, dos visiones de país –central con eje en Bogotá, y federal con soberanías territoriales–, dieron al traste con este modelo, que se ha mantenido en otros países con resultados favorables en cuanto a desarrollo de sus Estados (no óptimos en algunos países latinoamericanos, por los embates del poder y la ola de dictaduras del siglo XX) y menor desigualdad.

Después de su independencia de España, los países latinoamericanos vivieron experiencias similares en cuanto a los procesos de organización del Estado y las guerras internas por el poder. Así, Argentina ha tenido tres constituciones y muchas reformas, siendo la reforma constitucional de 1994 la vigente<sup>2</sup>. Chile, diez constituciones, de las

1. Vásquez Carrizosa, A. (1986). El poder presidencial en Colombia. Ediciones Suramérica, Bogotá.

2. Clarín. (2022). ¿Cuántas Constituciones tuvo la Argentina antes de la definitiva? Buenos Aires, abril 30. Tomado el día 14 de marzo de 2024 de: [https://www.clarin.com/sociedad/-cuantas-constituciones-tuvo-la-argentina-antes-de-la-definitiva-\\_0\\_nxUXVvGD11.html](https://www.clarin.com/sociedad/-cuantas-constituciones-tuvo-la-argentina-antes-de-la-definitiva-_0_nxUXVvGD11.html)

cuales las más duraderas son tres<sup>3</sup>; en los últimos tres años ha intentado votar dos textos constitucionales con visiones políticas opuestas, los cuales fueron rechazados por los ciudadanos, de manera que se mantiene la Constitución de 1980, elaborada durante el régimen de Pinochet, con algunas reformas. Venezuela ha tenido, entre constituciones y reformas, más de 15 textos<sup>4</sup>, compartiendo con Colombia la constitución de 1821-bajo el gobierno de la Gran Colombia-, hasta la Constitución vigente, la de 1999. Brasil no se ha librado de un buen número de constituciones, hasta la vigente, que surge luego de 21 años de dictadura (1964-1985), en el año 1988<sup>5</sup>.

### Las reformas de finales del siglo XX en América Latina

En los años ochenta y noventa del siglo XX, como resultado de una ola democrática en todo el mundo, que incluye a América Latina, recuperan la democracia un buen número de países de la región que habían sufrido largos periodos de dictaduras continuas -en ocasiones por más de 20 años- o dictaduras discontinuas durante todo el siglo. Se plantean modelos de aplicación internacional que persiguen poder brindarles opciones a las recientes democracias, a países con bajo desarrollo, que buscan también el fortalecimiento del capitalismo de libre mercado. Así, surge la descentralización, y se pone sobre las mesas partidistas de cada país y de sus gobiernos, la necesidad de generar autonomías territoriales que impliquen autonomía fiscal, administrativa y también, política.

El Banco Mundial, Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, entre otras organizaciones, ponen en marcha programas de asistencia técnica, la financiación de recursos, y el apoyo necesario para que estos procesos se puedan adelantar, como forma de acompañar a las democracias y plantearles opciones de desarrollo<sup>6</sup>.

3. Archivo Nacional de Chile (2022). Constituciones Políticas de Chile. Tomado el día 14 de marzo de 2024 de: <https://www.archivonacional.gob.cl/coleccion/constituciones-politicas-de-chile>

4. Diccionario de Historia de Venezuela. Constituciones de Venezuela. Tomado el día 14 de marzo de 2024 de: <https://bibliofep.fundacionempresaspolargob.org/dhv/entradas/c/constituciones-de-venezuela/#:~:text=Venezuela%20desde%20su%20independencia%20en,de%20teor%C3%ADa%20s%C3%AD%20lo%20es%2C>

5. Figueiredo, M. (2008). La evolución político-constitucional de Brasil. Estudios Constitucionales, Año 6, N° 2, 2008, pp. 209-246. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100008>

6. Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, mayo.

## La Constitución de 1991 y los cambios territoriales en Colombia

Para el caso de Colombia, los movimientos de los años ochenta en materia de elección de alcaldes y de gobernadores, la urbanización del país (pasando de un país rural, con solo 20% urbano a finales del siglo XIX, a un país urbano con solo un poco más del 20% rural para finales del siglo XX), marcó un cambio drástico causado por los múltiples conflictos internos, la llegada del narcotráfico y la guerra sostenida desde 1964 con la guerrilla de las FARC, que generó múltiples desplazamientos de las zonas de conflicto a las periferias de las áreas urbanas. Sumado a lo anterior, encontramos un centralismo a ultranza que prácticamente acaparó los recursos hasta finales del siglo pasado (dado que se distribuían los recursos por población y no por necesidades básicas insatisfechas) en el triángulo de oro: Bogotá, Medellín, Cali. Sutilmente, ese mismo proceso insistía en desconocer la existencia de regiones con características geográficas, culturales, sociales y económicas diferenciadas, que formaban parte de un mismo país. Junto con la violencia de los carteles y una percepción de desgobernabilidad generalizada, el país se vio obligado a convocar un plebiscito, en 1990, para elegir una Asamblea Constituyente y cambiar la Constitución de 1886. Ganado el plebiscito por una mayoría casi absoluta, se procedió a elaborar la nueva Constitución con una amplia participación de mesas en todo el país. La Carta fue aprobada en medio de una concertación de todas las fuerzas políticas y se convertiría en la Constitución de 1991 que hoy rige al país, con algunas reformas a lo largo de más de tres décadas de vigencia.

### Las formas de organización política territorial en la Constitución de 1991

En el marco de los debates de la Asamblea Constituyente se plantearon diversas formas de organización territorial, defendidas cada una por municipalistas, departamentalistas, regionalistas y grupos étnicos que esperaban su reconocimiento territorial y normativa propia, respectivamente. La región Caribe, fue la más activa en la búsqueda de un cambio que diera el reconocimiento a la diversidad regional del país y que abriera el espacio para la autonomía regional. En medio de ese choque de fuerzas, se concertó la continuación del municipio, el departamento, pero no se abrió directamente desde la Constitución la existencia de las regiones y su autonomía. La presión del centro, repre-

sentada por constituyentes de Bogotá, Antioquia y el Valle del Cauca, pesaron mucho, solo dejando abierta una posibilidad, compleja por demás, de crear regiones autónomas. Como punto de partida fue señalado la conformación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP). Luego, las Regiones Entidades Territoriales (RET). La reglamentación de este tipo de regiones demoró muchísimo, frente a los otros tipos de organización territorial, en especial la ley de municipios (Ley 136 de 1994 reformada por la Ley 1551 de 2012), la ley 617 de 2000 en relación con la categorización departamental y municipal de los presupuestos y el fortalecimiento de la descentralización, modificada por la Ley 2200 de 2022.

Si bien los debates se vieron estimulados y la Comisión Territorial surgió en los años noventa del siglo pasado, fue preciso esperar hasta el final de la segunda década del siglo XXI para concebir el modelo RAP y su transición a Región Entidad Territorial (Ley 1962 de 2019). Las desigualdades regionales, con todo y los cambios constitucionales en la fórmula de distribución de los recursos nacionales, para hacerlos menos inequitativos, así como los cambios en la distribución de las regalías mineras, no han sido reducidas ampliamente. De hecho, la desigualdad nacional ha avanzado a lo largo de los años y sus mitigaciones han sido muy leves.

En temas claves, como el de la actual crisis de las injustas tarifas de energía en la región Caribe, que duplican y a veces triplican las del centro del país, se observa claramente la concentración de las infraestructuras claves para el desarrollo en el centro del país. Las relaciones centro-periferia se han mantenido así, independientemente de si hay más dirigentes del Caribe en cargos nacionales. Incide esta desigualdad en la productividad, en la cobertura de servicios públicos domiciliarios y de servicios sociales, en especial de salud y educación; en las condiciones de escaso bienestar de las zonas rurales; en la accesibilidad de los territorios periféricos, en la propiedad de la tierra, y en general, en las desigualdades regionales, en producto interno bruto, infraestructuras y oportunidades económicas, que infortunadamente, favorecen el conflicto interno en la Colombia profunda, la de sus territorios más pobres.

La región Caribe colombiana sigue en busca de esa autonomía, la que posiblemente debe mirarse desde la evaluación de los avances en temas claves de los países federales y de los centralistas. Recordemos que Argentina y Brasil tomaron el modelo de Estados Federados de los Estados Unidos desde el siglo XIX.

## El valor de la Constitución de 1863

Bajo esa visión de urgencia, en cuanto a la reducción efectiva y pronta de las desigualdades regionales que son evidentes en todo el país, es que deben considerarse la Constitución de 1863 y sus principios para la organización del Estado y aplicación de sus valores fundamentales. Con todo y la imposibilidad de avance de esta Constitución por el momento histórico de caudillistas y ajustes de fuerzas militares posterior a la independencia del país (esta Constitución surge del enfrentamiento de los territorios con el poder del centro, bajo el liderazgo del general Tomás Cipriano de Mosquera)<sup>1</sup>, tuvo representación de todos los Estados Soberanos de Colombia y para los del centro fue una fuerte amenaza a la unidad nacional.

Dado que fue una Constitución liberal y democrática, el centro la observó como excluyente de sus dirigentes, la mayoría de ellos conservadores, y la marcó como una Constitución donde primaba la anarquía organizada<sup>2</sup>. Sin embargo, esta Constitución buscó equilibrar las fuerzas de todos los Estados Soberanos, eliminar la pena de muerte, fortalecer los Estados a partir de su autonomía fiscal, separar la iglesia del Estado, brindar plenas garantías individuales a los ciudadanos, fortalecer la educación basada en la ciencia, y favorecer la economía del libre cambio.

Todo lo anterior implica, en varios aspectos, el acercamiento a un modelo de organización del Estado y generación de recursos fiscales cercano al modelo de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, con amplias ventajas para un desarrollo más armónico para los territorios, menos monopolios económicos y decisiones centralistas en cuanto a las vías, infraestructuras del desarrollo, tipos de transporte, derechos sociales igualitarios y la generación de productividad con inclusión de las mayorías. Infortunadamente, la dictadura militar de Mosquera, unida al choque frontal con los conservadores y los centralistas, dieron al traste con este modelo de organización del Estado.

1. Vásquez Carrizosa, A. (1986). El poder presidencial en Colombia. Ediciones Suramérica, Bogotá.

2. Ibidem.

## Conclusión

Solo el equilibrio del desarrollo territorial, equitativo, a través de una planificación pensada desde los territorios y ejecutada en ellos, con obras y decisiones que consideren la autonomía regional, permitirá al país salir de sus peores males: el conflicto interno y el narcotráfico en las áreas con escasa o ninguna presencia del Estado.

La región Caribe demanda una pronta autonomía regional sin dejar de reconocer el valor de la unión nacional, para que, a partir de la comprensión de cada cultura regional, requerimientos y prioridades diferenciadas en todos los frentes, se pueda potencializar toda su riqueza y oportunidades de desarrollo.

## Innovar para descentralizar

ADRIANA MAGALI MATIZ  
GOBERNADORA DEL TOLIMA



Uno de los principales problemas generadores de subdesarrollo, ineficiencia administrativa, inequidad, desigualdad y pobreza radica en el modelo de Estado centralista, paquidérmico y obsoleto, heredado del siglo XVIII y forjado en la constitución de 1821; un modelo que, aunque fue erradicado a partir de la Constitución de 1863, resurgió de nuevo en la Constitución de 1991, quedándose al parecer pegado para siempre y al servicio de unos pocos. El no haber modernizado el Estado en su estructura político-administrativa, hoy se traduce en inmensas necesidades básicas insatisfechas, pobreza monetaria extrema, desigualdad y violencia por falta de garantías para alcanzar una paz real y sostenible.

El comportamiento del recaudo tributario total en Colombia muestra que un 81% corresponde a impuestos nacionales, un 14% a impuestos municipales (los que recaudan) y el restante, tan solo un 5%, corresponde a impuestos departamentales. Recordemos que los impuestos municipales son progresivos, pero solo en aquellas ciudades donde se realizan actualizaciones catastrales para incrementar el cobro de predial y donde las actividades económicas generan impuestos de Industria y Comercio, algo que sucede en las ciudades capitales, mientras el 87% de los municipios en Colombia, es decir 970 aproximadamente de los 1.103, son de sexta categoría, lo que recaudan apenas les alcanza para modestas inversiones, no quedan recursos para inversión en temas de infraestructura en vías terciarias, programas productivos, salud o educación. Acá inicia el viacrucis o dependencia del estado central que apenas envía migajas representadas en un obsoleto Sistema General de Participación SGP y unas paupérrimas regalías que apenas alcanzan para realizar pequeñas inversiones. De otra parte,

La nación gasta 68% del recaudo tributario, los departamentos el 9% y los municipios el 23%.

La situación de los departamentos es caótica, ya que tan solo recaudan el 5% del pastel tributario en Colombia, lo más triste es que los impuestos de las gobernaciones son regresivos, porque dependen en su gran mayoría del Impuesto al consumo de licores, cerveza, cigarrillo e impuesto de vehículos. Una luz al final del túnel son las regalías en la bolsa departamental que representa el 60% y las bolsas regionales más conocidas como OCADS, que representan un 40% para repartir entre varios departamentos; lo grave del asunto es que es el gobierno central el que además de exigir una tramitología inmensa, autoriza o no estas ejecuciones, es decir, que sigue imperando el poder del “centralismo”.

Es claro que como están las cosas fiscalmente en el país, los recursos que se dirigen a las regiones son insuficientes para atender las crecientes necesidades de la población allá en los territorios (970 municipios de categoría 6), lo que hace necesario acudir a la creatividad para diseñar un mecanismo de distribución de recursos que busque como objetivo principal la disminución real de la pobreza y la creación de oportunidades económicas para mejorar los ingresos de las familias en la Colombia profunda.

Sin embargo, este nuevo mecanismo de distribución de recursos hacia los territorios debe tener intrínseco el concepto de autonomía fiscal, pero no entendida ésta como que cada uno de los 32 departamentos del país van a administrar sus propias rentas directas que recaude en su jurisdicción (impuesto de renta y al patrimonio); así no puede ser, pues ello agravaría aún más las desigualdades y la inequidad entre departamentos; observe que si así se hiciere, la Misión de Descentralización del DNP afirma que:

“El triángulo de oro extendido (Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Santander) aumentarían sus recursos en cerca de \$50 billones, mientras los 27 departamentos restantes un poco más de \$31 billones. Los territorios periféricos al poder centro andino (Vaupés, Guainía, San Andrés, Amazonas, Guaviare, Vichada, Arauca, Putumayo, Casanare y Caquetá) solo recaudarían \$4,5 billones de más, es decir, 11 veces menos que los departamentos más desarrollados. Además, este triángulo de oro concentra 69% del PIB, 79% de la industria, 75% del crédito público y privado, las 12 mejores universidades, los mejores hospitales, los más altos estándares de sus burocracias y administraciones públicas”.



Esto, obviamente iría ligado a un aumento en la desigualdad regional y paradójicamente en perjuicio de cuatro regiones que concentran cuatro grandes ecosistemas estratégicos: el Pacífico, la Amazonía, la Orinoquía, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>1</sup>. Una consecuencia directa de este mecanismo sería que el Sistema General de Participaciones SGP tal y como lo conocemos hoy, con transferencias de \$53.31 billones en 2024 para atender salud y educación en los municipios, desaparecería.

Nos queda entonces explorar otros mecanismos que realmente beneficien los departamentos, que combatan la pobreza, que mejoren realmente la calidad de vida de sus habitantes, sobre todo en la ruralidad, que cierren brechas en desarrollo económico. Y aquí se pueden plantear algunas propuestas innovadoras así:

1. Como lo propone la Misión de Descentralización del DNP, crear el FECET (Fondo de Convergencia Económica Territorial) con base en los departamentos. Este Fondo podría alimentarse tanto de fuentes nacionales (impuesto de renta y/o el IVA) como territoriales, tales como un porcentaje de las regalías o de viejas deudas de la nación con las entidades territoriales. Con los recursos de este fondo, se financiarían encadenamientos productivos que tengan un efecto multiplicador en la productividad, la competitividad, el empleo y el bienestar de los habitantes. Entonces, hablamos de profundizar la autonomía territorial para descentralizar las oportunidades de desarrollo económico.

La idea central es extender las oportunidades más allá del centro a través de “transferencias de igualación” que se incrementen proporcionalmente más en los municipios de prevalencia ambiental, de mayor densidad étnica y de población rural dispersa. En estos se concentran todas las precariedades, así como los mayores activos ambientales, de allí proviene la población desplazada y campean la minería ilegal, los cultivos de uso ilícitos y los ejércitos privados. Descentralizar con un enfoque de equidad es pieza clave para la extensión de los mercados y de las capacidades en territorios carentes de institucionalidad, así como el camino a una paz duradera, estable y total.

2. Estas denominadas transferencias de igualación también pudieran hacerse a través de una reforma al SGP vía Congreso de la República, generando un nuevo rubro que bien pudiera llamarse “encadenamientos productivos”, pero siempre pensando en un mayor flujo de

recursos hacia municipios de prevalencia ambiental, de mayor densidad étnica y de población rural dispersa.

3. Una tercera idea pudiera ser fortalecer las regiones de planificación, creando sinergias importantes entre algunos departamentos (unos fuertes y otros más débiles), de tal forma que en algún momento se pueda homogenizar el desarrollo de la región, los municipios que la conforman. Esto implicaría una reforma a la Ley 1454 de 2011 o Ley de Ordenamiento Territorial y a la Ley 1962 de 2019, que dicta las normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP), y establece las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET).

Vale la pena entender que el centralismo no solo está representado en Bogotá, también se evidencia en las principales ciudades capitales donde se concentra el poder y riqueza, siendo las zonas periféricas o rurales dispersas las más afectadas por este cáncer de Estado.

Tenemos entonces dos caminos dibujados:

- Mayor descentralización-autonomía y federalización para darle más recursos a los que ya tienen e incrementar las desigualdades; a sabiendas que la mayoría de los departamentos no tienen ni población suficiente, ni empresas suficientes que tributen, y tampoco hidrocarburos.
- Emprender el camino de cerrar brechas entre regiones, al interior de los departamentos y entre campo y ciudad, al tiempo que cuidamos nuestros sistemas ambientales estratégicos, fortalecemos las capacidades de los gobiernos locales, reconocemos e integramos al mundo rural y a los pueblos étnicos.

Es imperativo para superar los problemas, transformar el Modelo actual de descentralización y promover un enfoque más inclusivo y equitativo para el desarrollo de todo el país. Esto implica fomentar la innovación mediante:

#### 1. Participación Ciudadana y Tecnología:

- Fomenta la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones locales. Utiliza plataformas digitales y aplicaciones móviles para recopilar opiniones, sugerencias y propuestas.
- Implementa sistemas de votación electrónica en asuntos locales para aumentar la transparencia y la participación.

1. Misión de Descentralización – DNP.

- Uso del blockchain para la creación de redes descentralizadas, la implementación de sistemas de gobernanza distribuida o la promoción de prácticas empresariales que empoderen a las comunidades locales.

## 2. Laboratorios de Innovación:

- Crea espacios colaborativos donde funcionarios públicos, académicos, empresarios y ciudadanos puedan diseñar soluciones creativas para los desafíos locales.
- Estos laboratorios pueden abordar temas como servicios públicos, movilidad, medio ambiente y desarrollo económico.

## 3. Alianzas Público-Privadas:

- Colabora con el sector privado para desarrollar proyectos innovadores. Por ejemplo, podrían trabajar juntos en infraestructura sostenible, energías renovables o soluciones tecnológicas para la gestión municipal.

## 4. Educación y Capacitación:

- Invierte en programas de capacitación y formación para funcionarios locales en áreas como gestión pública, liderazgo y tecnología.
- Fomenta la alfabetización digital entre la población para que puedan aprovechar las herramientas tecnológicas disponibles.

## 5. Economía Circular y Desarrollo Sostenible:

- Promueve prácticas de economía circular a nivel local. Esto implica reutilizar recursos, reducir residuos y fomentar la sostenibilidad.
- Apoya proyectos que generen empleo y mejoren la calidad de vida de la comunidad.

La innovación debe adaptarse a las necesidades específicas de cada municipio y departamento, en la búsqueda de una descentralización eficaz.

## Descentralización con recursos, un camino para el desarrollo regional

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES  
GOBERNADORA DEL VALLE DEL CAUCA



Después de haber recorrido el territorio nacional, estoy convencida que Colombia es un país de regiones, con particularidades que nos diferencian en materia cultural, gastronómica, económica, social y ambiental. Somos una nación diversa, con desequilibrios, desigualdades e inequidad entre regiones.

La búsqueda del cierre de estas brechas tuvo su hito más importante hace 33 años, cuando como sociedad, decidimos reformar el Estado a través de la Constitución de 1991. Nos basamos en un principio estructural: el de organizarnos -como reza el Artículo 1o. de la Constitución de 1991- como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Tres décadas después, hemos implementado un modelo de descentralización que les transfiere a los territorios responsabilidades, competencias y pocos recursos para cumplir con esas obligaciones. Hablamos de que recibimos menos del 20% de los ingresos corrientes de la nación. Sumado a esto, tenemos exceso y duplicidad de competencias en los niveles nacional, departamental y municipal.

La Constitución del 91 estableció, como mecanismo para fortalecer la descentralización, una asignación para los territorios de recursos hasta el 46,5% de los ingresos corrientes de la nación. Hoy recibimos menos del 50% de lo asignado, producto de una recentralización que atenta, no solo contra la Constitución, sino que nos impide cumplir a cabalidad con las funciones delegadas y no nos permite un avance significativo en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Una verdadera descentralización política, administrativa y fiscal debe pasar entonces por la revisión exhaustiva de la delegación y desconcentración de funciones impartidas en las más de 100 leyes y decretos de la República que están hoy vigentes para los territorios.

Nuestra propuesta para un modelo de descentralización estable y duradera nace a partir de los avances logrados con la Ley 1962 de 2019, tanto en sus aportes en regionalización como los resultados de la Misión de Descentralización. Creo que una construcción colectiva del país, que promueva la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios, sólo es posible a partir del fortalecimiento de la transferencia de recursos del gobierno central hacia los territorios, a través de un Sistema General de Participaciones que crezca hasta el 47% de los ingresos corrientes de la nación. Ese crecimiento debe darse de manera gradual, en un espacio temporal de 10 años y ha de contar con unos contrapesos definidos que nos garanticen que la asignación no pierda valor en el tiempo y corrija los decrecimientos que hoy sufrimos.

Contar con recursos para invertir en equipamientos e infraestructuras económicas y productivas regionales, no solo nos permitirá integrar la vida rural y urbana, sino que nos llevará a una paz territorial con progreso desde las regiones, para el crecimiento de todo el país.

Desde la institucionalidad debemos proteger la Constitución de 1991, construcción colectiva que le dio vida a algunos principios surgidos del federalismo propuesto por la Constitución de Rionegro en 1863. De ellos debemos destacar, como base de nuestro modelo de descentralización, la autonomía fiscal y legal de la que gozaban los nueve estados soberanos confederados.

Hoy, en nuestro rol de representantes legales de los territorios, acogemos los mismos principios. Queremos ver crecer nuestros departamentos, mejorar la calidad educativa, brindarles herramientas a nuestros jóvenes para que puedan innovar, emprender e impulsar el desarrollo económico y social; derrotar la inseguridad, mejorar el empleo, fortalecer el deporte, reducir las brechas entre regiones y aportar a la paz nacional. En una palabra, edificarnos como sociedad.

## SEGUNDA PARTE

ORLANDO DAVID BENÍTEZ

LUIS ENRIQUE DUSSÁN LÓPEZ

ROBERTO JAIRO JARAMILLO

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA

CARLOS CAICEDO

ELÍAS LARRAHONDO CARABALÍ

SILVANO SERRANO GUERRERO

JUAN GUILLERMO ZULUAGA

NICOLÁS GARCÍA BURGOS

JOSÉ RICARDO OROZCO

JOHN ALEXANDER ROJAS







## “Los territorios necesitan justicia tributaria”

ORLANDO DAVID BENÍTEZ  
GOBERNADOR DE CÓRDOBA



Indiscutiblemente, hay que repensar y hay que escribir un nuevo capítulo sobre lo que llamamos la redistribución de la riqueza. Yo podría denotarlo como la búsqueda de una justicia tributaria para consolidar la justicia social. Quizá esa es la mejor forma de reparar el territorio, de manera colectiva, fortaleciendo su ingreso.

Algunos alegan que en ese camino se interpone la corrupción. La corrupción no es un asunto inherente a los departamentos y municipios, también se presenta en el nivel central. No se da solamente en el sector público, también se presenta en el sector privado, en los gremios. Más que con las colectividades, está relacionada con las personas, con sus condiciones.

No podemos permitir que nos saquen de la real discusión sobre la necesidad de fortalecer la ecuación de ingresos, porque difícilmente se va a lograr desarrollo económico sin un crecimiento tangible. Para que haya un crecimiento en el territorio, el fortalecimiento de ingresos es una condición básica. La composición actual de los ingresos de la nación y de los territorios muestra una situación desequilibrada e injusta. La justicia tributaria que requerimos los departamentos va a ser un mecanismo para llegar a la justicia social.

La matriz del Sistema General de Participaciones muestra anualmente un decrecimiento en términos reales, mientras que las competencias se mantienen iguales o tienden a crecer. Es decir, nos asignan más responsabilidades a los departamentos con menos recursos y eso limita la capacidad de poder cumplir los cometidos.

Con las regalías, que son una fuente muy importante de ingresos, pasa lo mismo. No todos los departamentos tienen la misma fuente de regalías, pero cada vez es mayor la injerencia del nivel central en ese funcionamiento normal de las regalías.

Hoy hay un OCAD Paz, hoy hay uno que es de ciencia y tecnología. Hoy hay procedimientos que dificultan la eficiencia en la asignación de los recursos, que impiden que haya capacidad más pronta por parte de los departamentos. Avales técnicos, procedimientos, excesiva burocratización -por ponerle cualquier tipo de rótulo- pero también se presenta con los ingresos corrientes de libre destinación. Ese debate lo hemos dado en muchos aspectos.

Allí sí que no hay una justicia tributaria. A los departamentos que representamos nosotros nos corresponde vivir, paradójicamente, de los impuestos del vicio: la cerveza, los licores, el cigarrillo. Mientras por otro lado nos dicen que es importante fortalecer la educación y la salud y nos obligan a promover el crecimiento del consumo.

Allí sí que no hay una justicia tributaria, no hay un impuesto dinámico, no hay un impuesto que incite a crecer. Y en los diversos escenarios lo hemos venido diciendo: el predial, por ejemplo, que es un impuesto municipal, un impuesto dinámico, que te invita a que el territorio crezca, y si el territorio crece, pues fortalece el recaudo. No pasa lo mismo con los departamentos.

Dentro de nuestros territorios se genera el IVA, el impuesto de consumo; se genera el 4 por mil, por poner tres ejemplos. Sería justo, tributariamente, que existiera participación proporcionada, equitativa, que nos fortaleciera el ingreso para poder dar respuestas a nuestras problemáticas.

Hoy se habla de financiar la paz. Pero ¿qué es financiar la paz? Llevar oportunidades, trabajar por el bienestar, fortalecer la seguridad. ¿Cómo se logra eso? Con recursos. ¿Quién lo puede hacer mejor?, los departamentos y alcaldes, con una asignación eficiente porque conocemos, porque sentimos, porque sabemos la realidad y podemos eliminar allí los costos de transacción.

La tramitología, compleja y excesiva, dificulta que haya una fluidez en la aprobación de los proyectos con recursos de regalías. Es preciso reabrir la discusión para que a través de los OCAD se logre una mayor eficiencia en los territorios.

Más allá de las regalías, es importante abrir la puerta para comenzar a hablar de las utilidades que generan las empresas. En el departamento de Córdoba hay una hidroeléctrica, Urrá, existe Gecelca; están Cerromatoso, Carbones del Caribe, Carbomax, algunas concesionadas, otras de propiedad netamente pública.

Pero de eso los territorios, en el caso de Córdoba, no participamos ni de las acciones, ni de la utilidad. Urrá tuvo a finales del año pasado

un Ebitda de 200.000 millones de pesos, incluso mayor que las regalías que genera. Esa prosperidad no se refleja en zonas desafortunadamente golpeadas por la violencia. El territorio simplemente no participa de esas ganancias. Es clave, insisto, pensar en una redistribución de la riqueza a partir de la justicia tributaria. Se trata de la búsqueda de justicia social, de financiar oportunidades, de llevar bienestar y seguridad a los territorios.

El mismo desequilibrio se advierte también con las zonas portuarias, con las concesiones, cuyo funcionamiento está enteramente determinado desde el nivel central. Hay que redistribuir.

Hay un Gobierno nacional que se eligió con una promesa de cambio, que planteó hacer las cosas de una manera distinta, que planteó reformas. No hay mejor reforma que aplicar criterios de justicia, no solamente en el ingreso, sino en la competencia, poder fortalecer la institucionalidad y para reparar socialmente a la región colombiana.

Hablamos de un asunto que es suprapartidista. Aquí hay una causa que se llama “más región”, una causa que es más social; una causa que, si se quiere, es colectiva.

Eso responsabilidad del Estado consolidar la paz y la reconciliación social. ¿Cómo se logra eso? Con inversión. Eso es lo que reclama el territorio. Esa empresa pasa por el fortalecimiento del territorio, las instituciones y por la asignación de competencias viables. Así llevamos bienestar, así consolidamos la equidad, así construimos la seguridad. Por supuesto, desde la legalidad. Eso es consolidar la paz y el Gobierno ha hablado de paz. Por eso yo creo que sí es un buen momento y una causa suprapartidista.

Una de las causas de esta lucha es la reforma tributaria territorial. Así como han estigmatizado a los territorios, achacándole la corrupción a la periferia, es importante decir que el déficit fiscal del sector público está en el nivel central más que en los territorios. La mayoría de las reformas tributarias que se han planteado han tenido como propósito tapan el hueco fiscal, a costillas de municipios y departamentos. Es por eso que debemos insistir en la justicia tributaria.

## “El ordenamiento territorial es previo al modelo de desarrollo”

LUIS ENRIQUE DUSSÁN LÓPEZ  
GOBERNADOR DEL HUILA



En Colombia ha venido perdurando un modelo de desarrollo que claramente ha generado inequidad. Un modelo que ha llevado al asistencialismo, que a mi juicio está destruyendo la sociedad.

Deberíamos concentrarnos más en un modelo de desarrollo productivo del país. ¿Hacia dónde debe ir Colombia, un país que importa 16 millones de toneladas de alimentos al año, pese a que la FAO dice es la séptima potencia mundial en producción? Un país lleno de riqueza, con la gente viviendo en la pobreza.

Deberíamos entender que desarrollar productivamente el país no puede ser un tema de la nación dando unas señales macroeconómicas, dando estabilidad jurídica, provisión de algunos bienes públicos, generando un entorno de competitividad. Creo que el desarrollo productivo debe surgir del territorio y por eso el planteamiento es que deberíamos iniciar la discusión a partir del ordenamiento territorial.

Hablo de un ordenamiento territorial productivo, de vocación y uso del suelo. Colombia ha sido muy mal usada y muy mal ocupada territorialmente. Desde ahí tenemos un problema estructural que nos impide organizarnos bien como nación y como Estado en su conjunto.

La descentralización, de cara a la concepción de un modelo de desarrollo, debe ser un tema diferenciado. La primera condición es entender las vocaciones de los territorios, las vocaciones productivas y también sus capacidades. En la misión de descentralización venimos hablando de dar un salto de lo sectorial a lo territorial, con un entendimiento integral del territorio.

No podemos seguir manejando el país por sectores. Eso es absolutamente equivocado. También es complejo pasar de un Estado territorial proveedor de servicios -que obviamente hay que hacerlo- a uno promotor de desarrollo productivo. Cuando hablamos de fuentes y

de competencias también tenemos que hablar de capacidades, pero de acuerdo con la vocación de cada territorio.

No podemos exigirle a un territorio con vocación ambiental que se vuelva económicamente productivo, a menos que avancemos, como lo propone y lo plantea el gobernador de Sucre, al cobro por servicios ambientales: pagamos para que nos protejan. Pero a otros le debemos asignar una mayor responsabilidad en el tema productivo, porque tienen la vocación. Así vamos generando autonomías.

Con Planeación Nacional es muy complejo. Creo que tenemos un problema de planificación en Colombia, muy estructural, empezando porque los periodos de planificación están cruzados.

Nosotros entramos con un plan de desarrollo existente y nos obligaron a que nuestros planes de desarrollo, programas de Gobierno, se metan en una camisa de fuerza que llamaron “Kit de planeación territorial”, KPT. Nos han forzado a ajustar nuestro programa de Gobierno al de la nación.

¿Dónde está el voto programático? Nosotros habíamos hecho un planteamiento de un programa de Gobierno y tuvimos que ajustarnos, a las malas un poco. Pero ahora, llega un nuevo Gobierno y la pregunta es si va a escuchar al territorio para hacer un nuevo plan de desarrollo de cara a lo que en el territorio estamos haciendo.

Realmente no hemos sido escuchados. Los diálogos regionales que hubo fueron con la población directamente. Las entidades territoriales no hicieron parte realmente de ese diálogo. Nos limitaron a ayudar a su organización.

Tenemos entonces una descompensación en la planificación. Creo que debe haber un modelo que sea no solo de arriba para abajo. Debe haber también una mirada que sea de abajo hacia arriba. El punto del encuentro para ese modelo de planificación y del desarrollo son los departamentos.

El nivel intermedio del Estado es el que debe jugar el papel protagónico en la planificación y en el desarrollo productivo.

Soy de un departamento productor de hidrocarburos, no petrolero. Creo que nos dieron un zarpazo cuando se habló de repartir la mermelada. Que se volvió luego un término para otra cosa, se estigmatizó. Alguien habló de que había sido un acto de equidad. No, en absoluto. A las regalías no hay que entenderlas como un regalo de la nación a los territorios. Se tratan de una compensación que se paga a un territorio afectado por el impacto que genera una explotación de un mineral, de un hidrocarburo.

Así las cosas, las regalías deben ser fundamentalmente para los territorios productores y deben ocuparse en el desarrollo productivo: sembrar las regalías, no en cubrir las necesidades básicas insatisfechas. Hoy estamos usando la regalía para pagar alimentación escolar, y ahí si no nos dicen que no se pueden utilizar para eso. Luego vino una reforma que creo que mejoró un poco porque quitaron los OCAD que eran odiosos. La nación metida en la decisión de un proyecto de un municipio de sexta categoría.

Dejaron algunos OCAD, los del 40% de las regiones que cogen todo un territorio. La gran discusión allí ha girado en torno a la tesis de la nación, según la cual no podemos atomizar los recursos en pequeños proyectos. Puede que para la nación sean pequeños, para nosotros son fundamentales para el desarrollo.

Ahora, si lo que se trata es de proyectos de gran envergadura, creo que estamos hablando entonces de proyectos de competencia nacional, que deben ser financiados con recursos nacionales, no de competencia territorial.

Con todo, considero que con las últimas reformas se han conseguido avances, pero hay varios pendientes. Centralizaron los recursos de ciencia y tecnología -que es un exabrupto- con el argumento de que los territorios no habíamos sido capaces de utilizarlos. Nosotros recién llegados dijimos: “Denos la oportunidad”. Y no nos la dieron. El Huila pudo demostrar, en el bienio pasado, que siendo un departamento pequeño, el que menos usaba recursos de regalías de ciencia y tecnología, logró aprobar cerca de 130 mil millones en recursos de ciencia y tecnología con regalías, con proyectos pertinentes.

La innovación al sector agropecuario, al turismo, que hoy están en desarrollo, es posible desde el territorio. Creo que tienen que darnos la oportunidad. Todavía se sigue dando la discusión de cómo se van a gastar esos billones de este bienio de ciencia y tecnología.

Y vuelve el propósito: deberían ser tres o cuatro grandes macroproyectos de ciencia y tecnología en el país. No, un pequeño proyecto de 5.000 millones me resuelve el tema del hongo Fusarium, por ejemplo, en las pasifloras de mi departamento, o me le agrega valor a un proceso productivo, o creo un centro de innovación, con 10.000 millones, para el tema de empaque, de almacenamiento, de embalaje, de la política de emprendimiento que estoy desarrollando. O sea, creo que no están entendiendo las realidades territoriales.

Siguen creyendo, como lo dijo un candidato presidencial, que las regalías son de la nación. No, las regalías son del territorio y deberían

volver a su territorio y darle la autonomía al territorio para hacer obras con un enfoque productivo. Yo busqué con recursos de regalías directas, como gobernador, aprobar un proyecto para cofinanciar el Fondo de Emprender del Sena y aprobar otro para compensar con Bancóldex un desarrollo turístico. Ese tipo de proyectos no nos los dejaron aprobar, a pesar de que soy un hombre persistente. Desde Planeación Nacional nos dicen, en detalle, cómo tenemos que hacer cada cosa y en qué se puede invertir. ¡Cuál descentralización! Hay que repensar el tema regalías.

Algunos creímos que en un Gobierno que pregona el cambio ofrecía la oportunidad de ir a lo estructural. Hoy lo estamos dudando mucho. Un Gobierno que ejerce su modelo directamente con la comunidad y no reconoce la institucionalidad territorial.

Hay otro tema más complejo. Yo fui congresista y no creo que haya incentivos para que el Congreso de la República apruebe una reforma descentralista en Colombia. No lo hay porque ¿con quién negocia el Congreso? Con el Gobierno, con el nivel central, que es el que concentra los recursos y el poder. Al Gobierno no le importa, no le interesa que se descentralicen el poder y los recursos.

Por eso, a veces me inclino del lado Carlos Caicedo, gobernador de Magdalena, cuando nos habla de la necesidad de una Constituyente. Es difícil, casi que ilusorio, pretender que este Congreso, cualquier Congreso en este sistema político haga reformas descentralistas. Ahora, eso no quiere decir que no podamos hacer cosas: hay una misión de descentralización que, si bien algunos no la ven de pronto relevante, quisiera ir más allá porque está intentando construir consensos en temas.

La discusión sobre el ordenamiento territorial hay que darla de fondo, de verdad. Creo que es el punto de partida, de definir competencias. A mi juicio, para los departamentos el tema no es solamente que nos den más recursos. Creo que es importante que limitemos y precisemos las competencias. Deberíamos concentrarnos en ser el gran articulador del desarrollo productivo, entendiendo un modelo económico nacional, macroeconómico, con unas realidades territoriales, locales.

Creo que somos nosotros, en el nivel intermedio, los que podemos combinar esas dos miradas, esas dos visiones. Los temas supramunicipales como las vías que comunican a los municipios, o el sistema de salud en mayores niveles de complejidad, o la educación superior. Concentrarnos en cuatro o cinco cosas, y definir las fuentes para ello. Creo que es mucho más claro para todos.

Creo que tenemos un grave problema porque no sabemos cuáles son las competencias. En el análisis que está haciendo la Federación Nacional de Departamentos estamos encontrando que muy buena parte de las competencias no son claras. Hoy hay jueces de la República ordenando gasto público. Cuando una escuela que se está cayendo el juez de tutela ordena que el 60 por ciento lo pone la gobernación y el 40 por ciento el municipio. ¿Con qué criterio? se supone que nosotros actuamos en complementariedad y subsidiariedad.

Hace poco tuve un carcelazo de dos días por un tema de transporte escolar que no es competencia del departamento, pero que al juez se le antojó que no importaba de quién fuera competencia porque todos, alcalde, el gobernador y funcionario del Ministerio de Educación, teníamos que quedar bajo arresto.

Estamos en ese imperio hoy día porque no hay claridad de las competencias. Creo que lo que primero tenemos que hacer es hablar de ordenamiento territorial y definir con precisión competencias y, por supuesto, las fuentes de recursos.



## “El Federalismo, un debate relevante para la historia actual”

ROBERTO JAIRO JARAMILLO  
GOBERNADOR DEL QUINDÍO Y PRESIDENTE DE  
LA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS



Quindío, mi departamento, tiene el único himno de Colombia en el que Antioquia es narrada así: “Antioquia viajó descalza y sembró su corazón”. Allí somos orgullosamente descendientes de este pueblo pujante de labriegos, de gente berraca.

Evoco aquel momento histórico en el que los representantes de los estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima pudieron plasmar su sueño de federalismo en Colombia. Me parece que Rionegro ofrece una excelente oportunidad para reflexionar sobre el significado de la Constitución de 1863 y su relevancia en la actualidad. El federalismo es un debate que hoy en Colombia se hace necesario.

Me encontré con un texto constitucional, la “inviolabilidad de la vida humana”. Ese principio lo debemos entender como núcleo y como una de las piedras angulares de la Constitución más liberal de nuestra historia, aquella que marcó el camino para los que sustentan nuestro sueño de pensar en una Colombia federal.

La inviolabilidad de la vida humana es un concepto muy amplio y profundo que abarca el derecho a la libertad de desarrollar la vida en función del servicio a todos, a la sociedad colombiana en su conjunto. Esto se traduce en la creencia de que cada persona tiene el derecho a vivir en un país que le brinde igualdad de oportunidades y el derecho a una vida digna independientemente de su origen, raza o clase social.

Es lamentable que, después de 160 años de la promulgación de esta Constitución, el estado actual de la democracia en Colombia no haya alcanzado los resultados esperados. La descentralización administrativa y fiscal que se suponía debería garantizar la vida de las regiones ha sido desmejorada por un presidencialismo excesivo y fuerte, que ha acumulado poder en los últimos 30 años, con más de las 50 reformas desde nuestra Constituyente del 91.

Como resultado, la democratización formal a través de los procesos electorales ha sido lograda, pero no se ha consolidado el desarrollo social la ciudadanía. La poca autonomía fiscal, la falta de recursos, han llevado a una decepción generalizada de los ciudadanos frente las instituciones políticas. Eso ha provocado una pérdida de confianza en la democracia y en la capacidad del Gobierno para garantizar cambios sociales eficientes en salud, en educación, en vivienda, en infraestructura, en seguridad y en cultura.

Sé que los gobernadores tienen una preocupación común: el déficit de la democracia en las regiones y la pérdida de confianza en las instituciones políticas. Eso no solo afecta la imagen de la democracia, sino que también trunca la posibilidad de una construcción sólida y enriquecedora de la nación.

Es evidente que las identidades regionales no solo son culturales, sino que también son una fuente de imaginación para el futuro realizable de la inviolable vida humana, desde los espacios locales, para un proyecto de vida colectivo y a mediano plazo.

Esta realidad no pone en riesgo la integridad del territorio, sino que la fortalece y enriquece a nuestra patria. Es fundamental reflexionar sobre la importancia que la Constitución de 1863 y su valor en la actualidad. Es necesario reconocer que la inviolabilidad de la vida humana es un derecho fundamental que debe ser protegido y garantizado por el Gobierno a través de políticas y acciones que promuevan el desarrollo social y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Nosotros, los gobernadores y gobernadoras, tenemos un papel clave en esa tarea ya que somos los encargados de liderar los procesos de desarrollo en nuestras regiones y de trabajar en conjunto con el Gobierno central para lograr una Colombia más justa y equitativa. Es fundamental que juntos trabajemos en la construcción de una verdadera democracia participativa y descentralizada que brinde resultados concretos y tangibles para los ciudadanos.

Invito a renovar nuestro compromiso con la Constitución de 1863 en este lugar, en este sitio y a trabajar juntos por una Colombia en la que la inviolabilidad de la vida humana sea una realidad tangible para todos los ciudadanos.

Las regiones que represento en este momento claman al unísono por autonomía. El federalismo no pretende romper con el orden territorial y el orden constitucional. Su objetivo es radicalizar la descentralización en Colombia e incrementar el grado de autonomía fiscal en

las regiones, a la vez que reconfigurar la compresión del territorio colombiano como un proyecto nacional de las periferias hacia el centro.

Solo así podremos construir un país como el que soñamos: más justo y próspero para las generaciones que vienen detrás de nosotros. Quizá la Constitución del 91 representa un momento histórico antecedente a uno en el que los modelos federales puedan establecer una nueva relación entre las instituciones y los ciudadanos. Los gobernadores y gobernadoras anhelamos una Colombia en libertad y orden. Anhelamos una Colombia Federal, una Colombia unida. Que Dios bendiga a nuestra nación.

**“Los gobernadores invitamos a un gran diálogo nacional sobre la unidad”:** Aníbal Gaviria Correa, gobernador de Antioquia

El imponente marco de la Casa de la Convención de Rionegro nos invita a reflexionar sobre Colombia, sobre su presente, sobre su futuro, sobre su unidad. Aquí, hace 160 años, los representantes de los nueve estados soberanos se dieron cita para buscar un camino que nos llevara a un fin fundamental: la unidad en el marco de la paz.

Hoy los gobernadores y gobernadoras de Colombia queremos invitar y promover un gran diálogo nacional que nos permita seguir avanzando y consolidando esa unidad y esa paz. Que nos permita alcanzar mayor progreso y mayor equidad. Nuestra propuesta de discusión franca, sincera, profunda sobre federalismo, autonomía y descentralización tiene la intención de unir, en torno a nuestra extraordinaria diversidad, convencidos de que una verdadera descentralización y autonomía territorial nos permitirán avanzar más en equidad y paz.

No puede ser una casualidad que, de los 34 países de la OCDE, 32 tengan modelos de Estado de tipo federal. La autonomía territorial permite desarrollar, potenciar más plenamente las capacidades y oportunidades de las regiones, de los territorios. Como lo mencionara el doctor Didier Tavera, director ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos, nos movemos en el marco de la convención de 1863 y de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia en aquella época y de la Constitución de 1991. La una, claramente de estirpe y de corte federal y la otra que invita a un estado unitario, pero con descentralización y autonomía territorial.

Pero no hemos avanzado en esa dirección; hemos avanzado en la dirección contraria. En 1960, el 70 por ciento de los impuestos eran de corte nacional y manejados desde el Gobierno nacional y el 30 por

ciento desde las regiones. Pero, después de la Constitución del 91, que precisamente invita a una profundización de la descentralización y la autonomía, para el 2018 esa cifra es de 80 por ciento en el nivel nacional y de 20 por ciento en las regiones.

No estamos avanzando claramente, sino que estamos retrocediendo. No estamos descentralizando ni estamos otorgando autonomía territorial, sino que estamos recentralizando y eso se da claramente en las cifras de los recursos para el ejercicio de la autonomía y la descentralización. Hemos avanzado, dirán algunos y hasta con razón, en la autonomía o en la descentralización política, porque se ha dado en este transcurso el paso trascendental de la elección, primero, popular de los alcaldes y después de los gobernadores. Se ha dado también una descentralización de tipo administrativo, en la cual los gobiernos locales y departamentales recibimos constantemente más competencias y, diríamos de alguna manera, más obligaciones. Pero siempre con los mismos o con menos recursos.

Algunos impulsan el federalismo, otros quieren más autonomía territorial; algunos creen que el camino es profundizar la descentralización, pero para todos, una profundización del papel de las regiones, de los territorios, nos garantiza más unidad, más desarrollo, más equidad, más paz.

El momento es complejo y algunos consideran que tal vez no es el indicado para agitar estas ideas de transformación, pues se escuchan hoy voces polarizadas. Soplan vientos de enfrentamiento y división. Yo creo que con mayor razón los gobernadores tenemos que invitar a este diálogo nacional y participar en él con intensidad, pero también, con un mensaje de unidad desde las regiones, desde nuestra diversidad, unidos por la diferencia.

En Colombia tenemos 967 municipios de sexta categoría y cuarenta y dos municipios de quinta categoría. Es decir, mil nueve municipios de un total de mil ciento dos en Colombia de quinta y sexta categoría. Esto es, el 91 por ciento de nuestros municipios. Esos municipios requieren de más autonomía, de más descentralización y requieren de más autonomía y descentralización para los departamentos, para que continúen siendo soporte fundamental de esos territorios.

Desconocer a los departamentos es tratar de desconocer nuestra historia, y peor aún, su aporte clave en nuestro desarrollo actual y futuro. La paz se construye desde las regiones y con las regiones.

Quiero llevar un mensaje de respeto, de equilibrio institucional y de fortalecimiento de nuestra democracia. Y en este punto quiero volver a saludar a todas y cada una de las instituciones que nos acompañan, pero hacerlo muy especialmente con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el vicepresidente de la corte constitucional y el vicepresidente del Consejo de estado. Es trascendental, en esta discusión, y es trascendental en este debate y es trascendental en ese equilibrio, en el fortalecimiento de la democracia, la presencia y las luces de las altas Cortes. Las instituciones democráticas son los pilares de nuestra sociedad y representan los valores fundamentales de nuestra nación. Es esencial para Colombia proteger, respetar y fortalecer las instituciones democráticas para construir una sociedad justa pacífica y próspera.

¿Para qué está lista Colombia? Esa pregunta debe ser respondida con certeza. No solo está lista, sino que está tremendamente necesitada de más autonomía y más descentralización, para que empecemos por esos dos conceptos.

Y está tremendamente necesitada porque, además, lo que hay que hacer es simple y es llanamente cumplir la Constitución del 91. Pero no solo cumplirla, sino casi regresar por lo menos al sitio donde estábamos en la Constitución del 91, que era más descentralización y más autonomía que la que tenemos hoy.

Hoy tenemos -insisto- posiblemente el más bajo nivel de recursos en la historia de las entidades territoriales en Colombia. El 20 por ciento en las entidades en municipios y departamentos sumados, contra el 80 por ciento en la nación.

Entonces es clarísimo que vamos en retroceso frente a la historia y frente a la Constitución del 91. Hemos llegado a un 6 por ciento de los recursos y a ese paso nos van a desaparecer por inanición.

Es una constante que los presidentes y los gobiernos nacionales son proclives a la recentralización. En muchos casos, hemos tenido presidentes que tienen un discurso descentralizador y de autonomía antes de llegar a la presidencia, y cuando llegan a la presidencia avanzan en sentido contrario.

De alguna manera, el Congreso de la República y la opinión pública han permitido que se dé ese avance hacia a recentralización. No de otra manera se puede entender el hecho de que, en 1960, el 30 por ciento de los recursos los administraban las entidades territoriales y ahora solo lleguemos porcentualmente al 20.

No nos podemos quedar de brazos cruzados frente a esto que está pasando en el país. Cumplimos las funciones, gobernamos en Antioquia, en Magdalena, en todos los territorios, con las afugias y los desequilibrios que estamos mencionando, pero le decimos al país que, como gobernadores levantamos la voz. Esto no debe funcionar así. Levantamos la voz para que, en el corto plazo y mediante los mecanismos legales adecuados, se avance en el aumento de la descentralización y de la verdadera autonomía.

No nos quedemos estacionados en el discurso de la descentralización y la autonomía. Sigamos agitando el debate sobre la Colombia federal porque estamos convencidos de que también es el camino.

Muchas de las cosas que la constitución visionaria del 63 dijo ya se han cumplido. Detengámonos en una en la que se retrocedió, que es el federalismo. En el contexto global se ha demostrado que es un modelo de Estado eficiente para muchos estados de muchos tamaños, pero, sobre todo, para los que tienen muchas similitudes con nuestro país.

La realidad colombiana es la realidad de las regiones. Somos un país de regiones en economía, en identidad, en culturas. Reconozcamos esas regiones mediante el avance en estos tres frentes para que, de esa identidad regional, de esa diversidad regional, fortalezcamos lo que fue y lo que siempre ha sido objeto de nuestras constituciones: la unidad nacional.

Hay un gran temor a una constituyente porque, como lo dicen muchos, entre ellos el gobernador de Sucre, podría saberse dónde arranca un proceso de esos, pero no dónde termina. Si uno dice que es una constituyente para hablar de federalismo, eso no es así; no funciona así. En eso quiero ser franco. Como gobernador de Antioquia no le juego a una constituyente. Avancemos sí en autonomía y descentralización, al mismo tiempo que avanzamos en un debate hacia el federalismo.

El debate puede tomar más tiempo, puede generar una discusión bien amplia. Estamos hablando de 160 años, y tampoco creo que nos tengamos que poner esta meta para tres años.

Muchas veces, en estos escenarios, la gente quiere cosas concretas. Simple: propongámonos volver a un 30 por ciento para las regiones y 70 para la nación. Eso solo es una revolución, pero además es lo que dice la Constitución de 1991, en su texto y en su espíritu.

Segundo, que se le otorgue una autonomía parcial en la creación de tributos a los departamentos.



Tercero, no solo es que nos están disminuyendo los recursos, sino que nos quedamos desde hace décadas, casi que podríamos decir siglos, con exactamente los mismos tributos que tienen unas dinámicas o unas perspectivas futuras no todas crecientes y algunas decrecientes.

Cuarto, hay una cantidad enorme de entidades descentralizadas del Estado, es que esa es la negación de la descentralización, porque si tengo Sena descentralizado, y tengo Invías descentralizado y una cantidad de entidades, es porque no estoy descentralizando. Porque lo que mando es, entre comillas, un funcionario de Bogotá para que se venga para Medellín y en Medellín maneje el tema en Antioquia y así sucesivamente.

La descentralización verdadera es: eso se hace en Antioquia, en Bolívar, en Sucre, se hace en los territorios.



## “El ordenamiento territorial es previo al modelo de desarrollo”

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA  
GOBERNADOR DE SUCRE



Ese debate, que algunos tratan de señalar, de anacrónico, ya se dio durante el proceso constituyente de 1991. Es el debate, muy actual, entre federalismo y centralismo. La Carta del 91, por un modelo que consiste en construir un camino hacia la descentralización, hacia las autonomías territoriales, desde el esquema de las regiones, emulando un poco el régimen autonómico español.

¿Por qué queremos conmemorar este 160 aniversario de la Constitución de Rionegro? Porque todos los que estamos aquí estamos convencidos y tenemos un compromiso de acción con el fortalecimiento de la descentralización y de las autonomías.

Su importancia guarda una estrecha relación con la capacidad de los estados para atender las demandas de los ciudadanos, de su solvencia para hacerlo. Hablamos de una capacidad para generar un desarrollo económico e institucional acorde con su temperamento y cultura y con las formas de vida de la gente en territorio.

El debate cobra mayor validez porque tenemos mayor capital humano en los territorios. Un capital más formado, mucho más capaz. El país ha evolucionado en talento humano en los territorios. Hoy tenemos más argumentos para reclamar esos mayores niveles de autonomía.

El debate debería versar sobre la construcción del camino hacia la federalización. Pero ponernos a hablar nuevamente de federalización, cuando ya ese debate se agotó en la Constitución del 91, es someternos al riesgo de perder tiempo. Supongamos que de aquí sale una propuesta de reforma de la Constitución del 91. La Corte Constitucional podría argumentar que, con ese proyecto de ley, estamos haciendo una sustitución de la Constitución y por vía de ese argumento de sustitución, nos tumba la reforma.



¿Cuál debe ser el debate? ¿cómo vamos construyendo ese camino hacia la federalización? Desde el aterrizar el mandato de la Constitución del 91, no solo desde los recursos, también desde lo normativo; lo regulatorio, las competencias. Generalmente, nos quedamos en el debate sobre la plata y hay un debate muy profundo sobre la regulación y la capacidad normativa de las entidades territoriales.

Por ejemplo, el Artículo 300, numeral 2, de la Constitución nos habla de que los departamentos tienen competencias de regulación en materia de turismo, de transporte, medioambiente y desarrollo económico. Eso en la práctica no existe, no sé si está desarrollado ese artículo. La Constitución nos dio unas herramientas, unos artículos para profundizar esos niveles de autonomía que no se han desarrollado, que no hemos alcanzado.

Antes bien, las reformas que se han producido hasta hoy han hecho retroceder el mandato de la Constitución del 91. Lo que debemos buscar ahora es un compromiso general sobre la profundización del mandato de la Constitución del 91. No requerimos reforma constitucional.

Requerimos tres reformas fundamentales: una nueva ley de ordenamiento territorial, reformar la Ley 715, y la reforma tributaria territorial de la que han venido hablando los ministros de Hacienda, tanto el saliente como el entrante. Vayamos pensando esos tres textos para reformarlas y vayamos avanzando en el mandato de la Constitución del 91. Esa es mi propuesta y mi reflexión.

Advierto una profunda convicción de que lo ideal es establecer un modelo federal, con mayores niveles de autonomía, con mayores niveles de autogobierno. El problema no es la construcción de ese ideal. El problema es qué es lo que es posible entre lo ideal y lo posible. Me inclino por lo posible.

Lo que tenemos hoy, por posible, es lo que nos permite la Constitución del 91. No estoy de acuerdo con la convocatoria de una nueva constituyente porque se abre una caja de pandora donde puede pasar de todo.

Creo que, para poder implementar un modelo federal en Colombia, jurídicamente hablando, no hay que convocar una nueva constituyente. Porque ese debate se dio en la constitución del 91 y quedó jurídicamente agotado. Académicamente no, sigue el debate académico. Políticamente tampoco está agotado, pero jurídicamente sí lo está.

Lo que nosotros hoy podemos hacer es no profundizar un poco. No quiero que me malinterpreten, sino profundizar en muchas de las herramientas que nos da la constitución del 91 en materia de auto-

nomías, en materia de capacidades regulatorias y normativas de las entidades territoriales.

Vuelvo a las atribuciones señaladas por el Artículo 300, numeral 2 de la Constitución, nos señala competencias en materia de turismo, medioambiente, transporte y desarrollo económico. Eso, en la práctica, no sucede. En turismo, por ejemplo, un hotelito que abre en Tolú tiene que estar registrado en Bogotá. En transporte, nosotros los gobernadores de los departamentos costeros no tenemos ni idea de lo que pasa en nuestros puertos porque todo reglamentado y controlado desde Bogotá.

En materia medioambiental, igual. La ANLA, cuyas funciones deberían ser competencia de los territorios, no de la nación, lo abarca todo. Y ese no es el mandato de la Constitución del 91.

Cuando hablamos de desarrollo económico, miren lo que sucede: las amplias potestades que tiene el presidente, las que tiene el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, todas las entidades que están en ese sector, que determinan qué es lo que debemos hacer y cómo podemos hacerlo. Entonces, en esas cuatro materias que estableció la Constitución, a nosotros nos cortaron las competencias.

Otro tema es la reforma fiscal territorial. Los hechos económicos se producen en los territorios. ¿Cómo así que nosotros no tenemos ninguna participación en el IVA? Tampoco en la sobretasa a las transacciones financieras. ¿Como por qué? El 80 - 20 en la distribución del fisco, entre estado central y estados locales, en Colombia está muy lejos de la equidad.

En los países de la OCDE el promedio es 70-30. Tenemos que ser capaces de transformar eso y se volver a los cauces señalados inicialmente por la Carta del 91.

Tenemos las herramientas legales y tenemos que trabajar en ello. Sigamos el debate político y académico sobre federalismo. Yo creo que hoy todos estamos de acuerdo, si bien hoy no es jurídicamente posible. Yo no estoy de acuerdo con una constituyente en Colombia. Creo que tenemos que trabajar con las herramientas que nos da la constitución del 91. Una reforma diciendo que Colombia se volverá federal requiere una Asamblea Nacional Constituyente. De otra manera, puede ser declarada inconstitucional por la Corte, porque sustituye la constitución del 91.

La ruta que yo propongo consiste en hacer un texto para reformar la 715, ley de competencia y otro de reforma fiscal territorial. Socialicémoslos con los cinco o seis partidos políticos relevantes en el

Congreso. Encaucémoslos a intentarlo vía legislativa. De manera paralela, intentemos uno de los mecanismos de participación ciudadana. Estudiemos cuál: si es el plebiscito, si es el referendo. Podemos buscar el mecanismo de eludir esa tentación que tiene siempre el Gobierno central de frenar la profundización de estas reformas.

Hay un grito, un anhelo, hay un reclamo. Hay un deseo de reivindicación de las regiones. Estamos convocados por la necesidad de repensar en una alternativa para dejar de depender de tanto del Gobierno central. Hay que repensar todo nuestro sistema de competencias y recursos, todo nuestro sistema regulatorio y normativo. Pensemos en cómo le vamos entregando a los gobiernos locales cada vez más capacidad de regulación, más capacidad normativa, para que puedan resolver problemas tan cotidianos como los relacionados con el mototaxismo.

Repensemos el sistema de competencias y de recursos, lo mismo que toda la capacidad normativa que nos entregó la Constitución y que hoy está centralizada. Eso nos impide acercar esa normatividad o esa regulación a las realidades de cada territorio.

Reformemos aquel modelo clásico de desarrollo que se basa solamente en el crecimiento económico y en la ejecución de algunas obras de infraestructura. Definamos políticas de conservación en algunos departamentos que son ricos en biodiversidad. Nosotros, desde el Estado, deberíamos poder pensar cómo vamos a armar un modelo de financiamiento nacional e internacional para que esos territorios, esas comunidades, esos departamentos, puedan vivir de la conservación del medioambiente a través del pago por servicios ambientales; del pago por compensación de tasas de carbono. En fin, de distintas figuras que nos permitan hacer que ese modelo de desarrollo no sea homogéneo, sino que responda a la heterogeneidad y se adapte a las nuevas realidades.

Acometamos el diseño de un modelo multinivel. La regionalización está encarnada en buena medida en las RAP, concebidas como un proceso voluntario asociativo de las gobernaciones, sin que se involucre el Gobierno nacional con recursos, ni cediendo competencias.

¿Cómo repensamos ese modelo de regionalización de tal manera que tengamos un modelo multinivel, donde podamos todos confluir para macroproyectos que trasciendan los municipios, los departamentos? ¿Cómo repensamos, en conclusión, nuestro sistema de recursos y competencias, nuestro marco desde la regulación normativa, nuestro modelo de desarrollo y de crecimiento? ¿Cómo repensamos todo ese

sistema de gobernanza multinivel? Tenemos una amplia tarea pendiente.

Mientras sigamos desarticulados entre niveles de Gobierno y también dentro de ellos, no vamos a ser capaces de tener tanto impacto como el que pudiéramos tener.

Todo lo que es política transversal nos queda grande porque tenemos el Estado concebido solo desde los sectorial. Entonces, una cosa la hace salud, otra cosa la hace educación, otra cosa la hace defensa, otra cosa la hace cultura, pero el desarrollo económico depende de la articulación de todos esos sectores. Muchas políticas dependen de la articulación y no hay unidades técnicas de articulación en ninguno de los tres niveles del Estado.

Cuando tú quieres desarrollar una política transversal que pase por todos los sectores, no encuentras institucionalmente un diseño que te lo permita.

Las regalías son de los municipios y los departamentos. La titularidad de la renta, constitucionalmente, la tienen los municipios y los departamentos y el Gobierno nacional se ha ido cogiendo confianza. Ha ido, primero, interviniendo los criterios de inversión, luego, interviniendo los criterios de la selección de proyectos, luego, interviniendo la viabilización y la priorización de los proyectos.

El director nacional de Planeación pretendía que todos los proyectos que se aprobarán en el Sistema de Regalías tenían que estar en Plan de Nacional de Desarrollo. Nos están viendo la cara y nosotros tenemos que despertar.

Nosotros, desde el territorio, los gobernadores de Colombia, los alcaldes de Colombia, toda la gente que tiene un interés en que se protejan los temas locales, las autonomías territoriales, tenemos que despertar y elevar un grito de protesta y de reivindicación, en este caso específico, de las regalías.

Hay que reducir la incidencia del Gobierno nacional en la determinación de los recursos de regalías, tanto en la estructuración de los proyectos, como en la asignación de recursos. Hay que volver a la forma inicial de la Constitución.

Hay billones de pesos de nuestras regalías que hacen parte casi del presupuesto del Ministerio Ciencia y Tecnología. También pasó con el tema del Sistema General de Participaciones. Esa platica, a las que tenemos derecho constitucionalmente, que es del fisco de la región, se ha ido hacia los ingresos corrientes de la nación. Con una reforma constitucional quitaron un porcentaje muy importante de participación.

Hay una cosa muy grave, que es a su vez un asunto político: esas iniciativas son del Gobierno nacional. El Congreso, que es elegido en nuestro territorio, se presta para esa vagabundería porque la han hecho vía Congreso. Se vota en el Congreso, aunque son iniciativas del Gobierno. Nosotros tenemos que despertar y perderle el miedo a pedir esa reivindicación. Tenemos que recuperar ese derecho que tenemos constitucionalmente, como entidades territoriales.

Si nosotros utilizamos nuestro capital político, nuestro liderazgo y a nuestros partidos políticos, para promover estas reformas todos unidos, estoy seguro de que esto va a encontrar eco en el Congreso de la República.

La corrupción es un problema sistémico de Colombia, no de los municipios, de los departamentos o de la nación. Un problema estructural de valores y de principios en nuestra sociedad, donde hay una gente muy buena, hay una gente regular y una gente muy mala. Los grandes escándalos de corrupción de Colombia están en el Gobierno central, no en los gobiernos territoriales. Están en el Gobierno central.

Tuve la posibilidad de tener una audiencia en el Vaticano con el Papa y fui a la región de Toscana a firmar un pacto de amistad con mi departamento. Discutimos sobre el tema de la salud. Me contaban que el sistema de la salud de la región de Toscana era el mejor de Italia, pero, que el sistema en todo Italia era el mismo. Sin embargo, el mismo sistema que operaba bien en el norte, operaba muy mal en el sur. ¿Por qué? Porque en el sur el capital humano era distinto y estaba expuesto a muchos más problemas de corrupción. No era un problema de arquitectura institucional y de distribución de competencias ni de recursos, era un problema de capital humano.

Obviamente, hay que mejorar la asistencia técnica, hay que mejorar la auditoría, pero no es cierto que la corrupción esté en las regiones.

Quiero hacer una invitación al optimismo en esta coyuntura política. Creo que sí está dado el momento y nos pueden dar los números en el Congreso para sacar adelante estas reformas. Cuando uno analiza la composición del Congreso -donde hay más partidos en oposición y en independencia que partidos de Gobierno- en términos reales.

Ahora bien, no estoy seguro de que el Gobierno se oponga radicalmente porque el presidente, a pesar de que algunos funcionarios han venido haciendo otra cosa, en sus discursos, incluso su discurso de posesión, ha dicho que está de acuerdo con todo. Entonces creo que hay una coyuntura política favorable.

## “Hay que apelar al constituyente primario”

CARLOS CAICEDO  
GOBERNADOR DE MAGDALENA



El debate sobre el modelo federal no está superado. Aquí en Rionegro no se dio origen al modelo federal en Colombia. Aquí se organizó y radicalizó. Pero recordemos que previamente se había establecido así en las constituciones precedentes, las del 53 y 58. Este periodo ha sido satanizado por quienes derrotaron a los liberales radicales. A partir de 1886, aquellos, que inclusive eran liberales y mutaron a conservadores, establecieron un modelo centralizado, unitario, presidencialista que desmontó lo que se había construido, no solo en 22 años, sino en muchos más años.

Hubo hasta gobiernos conservadores en medio del periodo federal. Hubo hasta 15 años de paz en el ejercicio de esa Constitución. A pesar de eso los centralistas le achacaron al modelo federal la condición de “hacedor de las guerras”. Fueron cerca de 48 las que vivió el país.

Dijeron que la Constitución del 86 era la que iba a conjurar las guerras. Lo que hizo esa Constitución no solo no fue conjurar las guerras, sino que se inauguró una de tres años, la de los 1.000 días, que iba a establecer la unidad nacional puesta en riesgo por los estados soberanos reconocidos en la Constitución del 63. Lo que tuvimos fue la pérdida, nada más y nada menos, que de Panamá.

De manera que la promesa que se hizo a todo el país en esa Constitución fue incumplida. En la Constitución del 91 se reprodujo el modelo unitario o unitarista, centralista.

Tal vez, sí, en la carta amplísima de derechos hay signos revolucionarios. La Constitución del 91 lo es en derechos individuales, políticos, económicos, sociales y ambientales. La del 63 en la incorporación del derecho de gentes.

Fue tremendamente revolucionario lo que se hizo aquí en esta casa, en Rionegro, el día que se aprobó una Constitución que tenía un

preámbulo muy distinto a la del 91. Decía: “La convención nacional, en nombre y por autorización del pueblo de los Estados Unidos Colombianos que representa, ha venido a decretar lo siguiente...”.

En cambio, el preámbulo de la del 91 dice: “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la asamblea nacional constituyente, invocando la protección de Dios y con el fin de fortalecer la unidad nacional...”.

En el artículo primero de aquella Constitución aprobada aquí, se dice que los estados soberanos, que eran nueve, se unen y confederan a perpetuidad, consultando su seguridad exterior y brindándose recíproco auxilio y formando una nación libre. En cambio, la Constitución del 91 lo que hace es establecer lo siguiente: dice que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria. Es decir, que la del 91 termina por repetir la del 86. “Unitaria y descentralizada”, dice la del 91. Lo único que se delega es en esta frase: “con autonomía de las entidades territoriales”.

¿Esa famosa autonomía en qué queda? Queda reducida al Artículo 286 que dice: “Son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas” y delega a la ley la posibilidad de darles carácter a las entidades territoriales, regiones y las provincias. Luego, en el 87, dice que nos podemos gobernar por autoridades propias, ejercer competencias, administrar los recursos. Subsidiariamente, en el artículo que sigue, que es el 88, establece que la ley orgánica del ordenamiento distribuye competencias. Es decir, todo quedó reducido a la ley. La aspiración de los constituyentes del 91, Fals Borda entre ellos, que defendió la idea federal, y que casi gana por votación, se vio pospuesta para la historia. Lo discutido allí fue un régimen de autonomías, copiado de España, pero que nunca se llevó a cabo.

Hoy tenemos que los departamentos y municipios, pero especialmente, los departamentos, tienen un régimen fiscal parecido al régimen fiscal que nos dejó la reforma del 86, no parecido al régimen que permitió la prosperidad del 63. Hoy las entidades territoriales están estranguladas en su desarrollo, dependiendo del centro absolutamente para todo. Hasta para nombrar un profesor, hasta para tener un policía adicional en una cuadra para garantizar seguridad ciudadana, hasta para aprobar un hospital de primer nivel, acudiendo al Ministerio de Salud. No estamos hablando ni siquiera de la ejecución de recursos de la nación en los territorios; estamos hablando de las propias competencias que están delegadas a las entidades territoriales.

Eso sí, cada vez que hay un problema de orden público, cada vez que faltan maestros, o hay un número recortado de puestos de salud, de hospitales o de médicos, ¿quién es el que responde? ¿Quién tiene que poner la cara? El gobernador del territorio o el alcalde correspondiente.

Lo que tenemos es una desconcentración de funciones. Aquí nunca se llegó ni a la descentralización cierta ni a la autonomía. Retrocedimos, nunca avanzamos en la Constitución del 91. Por eso definiendo la idea federal, que además está presente en casi todos los países que tienen un tamaño y población como el de Colombia.

Salvo China, las grandes naciones del mundo como Rusia, como Australia, como Estados Unidos, México o Canadá, es decir más del 42% de la población del mundo, vive en estados federales. Colombia es el estado número 22 en tamaño, de casi 200 del mundo, y es un contrasentido, porque es el único que decretó un sistema federal y fue el único que lo desmontó.

De manera que aquí lo que triunfó, hasta el sol de hoy, fue el centralismo. Los que vivimos en los territorios sufrimos los problemas de nuestra gente y volvemos a reivindicar que vayamos a una constituyente o un acto legislativo que restablezca el modelo federal con características del siglo XXI.

A mí me parece muy bien el debate asociado a reclamar más autonomía o más descentralización. O aún, a promover un cambio de modelo hacia lo federal nuevamente, atendiendo además los principales rasgos o logros que hay en esta materia en las distintas naciones del mundo.

¿Por qué el Ejecutivo nacional o el de la República no han cumplido la palabra empeñada en materia de descentralización? Porque en Colombia no hay que olvidar que el régimen centralista creó un sistema de clientelas a las que tienen sometidas al propio sistema de partidos. Y ese sistema de clientelas plantea que hay que hablarle pasito al Ejecutivo central. De lo contrario, no hay ministerios para un partido o no hay una cuota en una de las cerca de 200 entidades descentralizadas que tiene Colombia, y que precisamente es desde allí donde se toman decisiones.

Decisiones descentralizadas, entre comillas, porque resulta que la asignación de los puestos o la asignación de las principales vías trazadas, o las concesiones sobre esas o los nuevos aeropuertos, etc., todo eso se determina en Bogotá.

Han pasado 30 años y no hay provincias, no hay regiones autónomas. Yo soy presidente de la RAP y me pregunto: ¿cuánto tiempo tendrá



que durar esta RAP Caribe para poder convertirse en una región autónoma? Ni siquiera su tránsito está establecido en la ley. La Constitución dejó las grandes reformas en materia territorial a la ley y esta ley en el Congreso no ha pasado. Estoy casi seguro de que no va a pasar, a menos que se aboque un nuevo proceso constituyente en relación, no a todos los temas, sino con el tema de la reorganización territorial de Colombia.

Defiendo la idea de la constituyente porque tiene que haber un pacto en la relación centro-periferia, centro-territorio. La constitución nuestra es generosa en la carta de derechos, pero es mezquina en materia de organización territorial. Estranguló los logros que la del 63 estableció.

Los académicos y las agencias multilaterales han demostrado que, a mayor grado de proximidad de los gobiernos con sus ciudadanos, mayor grado de autonomía hay para tomar decisiones. A mayor grado de centralización, menor mediación del centro con sus comunidades que viven en los territorios dispersos.

En Colombia hay más de 152 provincias, hay 32 departamentos, hay más de 1.100 municipios y existen 50 millones de habitantes regados por todo el territorio nacional. Es imposible que quien está en Bogotá, con un núcleo de funcionarios que lo rodea, pueda tener la capacidad de proveer adecuadamente servicios, de gobernar acertadamente.

Cada dos años estamos en elecciones nacionales o territoriales y cada dos años instancias nacionales son instrumentalizadas para participar del proceso electoral. Allí se enfrían los temas de la descentralización y la autonomía.

Es necesario que se apele al pueblo, que es el constituyente primario; al pueblo soberano. Y que el pueblo pueda integrar una constituyente después de un proceso pedagógico de 3 o 4 años para avanzar en una reforma de fondo del sistema estatal nuestro de organización del territorio. Esto no se hace por vía de proyecto de ley. Creo que nos aboca una reforma constituyente.

Pedirles a la institución presidencial, poderosísima, centralista, y al poderoso Congreso de la República que se desprendan de la amplísima cantidad de facultades que se han ido arrogando, desde el 86 y en estos 30 años de la constitución del 91, lo digo con cariño, pero con claridad es iluso. Ellos no lo van a hacer. Como instituciones no lo van a hacer, y no lo van a hacer sencillamente porque de ahí derivan, en buena parte, la fuente de su poder.

De manera que hay que apelar es al pueblo soberano, no a las entidades del Estado o a quienes transitoriamente están. Algunos venimos

con esta idea no de tiempo reciente, de hace muchos años. Como rector, defendíamos que las universidades no podían vivir en la mendicidad, y eso que son autónomas. Pero les dicen crezcan y sin mayores recursos.

En las alcaldías, lo propio. Yo fui alcalde y ahora en este cargo de gobernador, no me parece coherente que pretendamos reformas estructurales, pero limitemos la propuesta reformista a simplemente un acto legislativo o un proyecto de ley que no va a llegar.

En 30 años no se ha desarrollado prácticamente nada en materia de la nueva organización del estado, y la participación de los ingresos corrientes de la nación o el sistema general de participaciones, o el sistema general de regalías, que derivan sus recursos de la explotación principalmente de recursos naturales no renovables, pues lo quiere regular el centro de manera permanente. Los impuestos que se recaudan en los territorios como el de patrimonio, o el 4 por mil en transacciones financieras, o el de consumo que incluyen las propias gaseosas y la comida que compra la gente en sus tiendas. No tenemos la capacidad de que retornen a los territorios (estos recursos). Por menos, en otras partes del mundo se han separado porciones de territorio y han armado nuevos países. Y aquí nosotros no estamos planteando la creación de nuevos países, la fragmentación o atomización de países. Lo que estamos planteando es un trato justo, no para los gobiernos territoriales, para la gente que vive en los territorios.

Es que al final de cuentas el recurso, inclusive, la chequera del presupuesto nacional se va distribuyendo de manera criteriada y negociada políticamente. La Constitución nuestra debe establecer qué competencia le toca a la nación y qué competencia nos toca a las entidades territoriales, y no dejarlo ahí al capricho del legislador circunstancial o temporal, porque ya hemos visto en campaña es una cosa y cuando se llega a estos cargos es otra, así que yo por eso creo que sí es necesario abrir el debate.

Y cierro diciendo: no es mi capricho. Algunos dicen que es mi posición personal, me da mucha pena, en Colombia hay 50 millones de habitantes, 38 millones son personas mayores que pueden pronunciarse en las urnas, yo invito a que empecemos a hacer pedagogía, desde los centros de pensamiento, los partidos, debate en las asambleas, la FND, la asociación de ciudades, abramos la discusión y que invitemos al Gobierno nacional a que por lo menos permita facilitar el debate.

El gobernador del Meta hace una descripción crítica de la relación centro-periferia. El planteamiento es correcto, pero no la conclusión. Si lo que queremos es modificar el estado de cosas debemos pregun-

tarnos si existe un estado de cosas constitucional, pues en la práctica la Constitución dice una cosa y el Estado hace otra. Debemos avanzar hacia una solución de carácter estructural.

El punto es la viabilidad de la reforma estructural que buscamos. Si en 30 años no ha salido una reforma, que estaría en manos del legislativo y el ejecutivo, ¿por qué es dable pensar que durante estos cuatro años sí va a salir una reforma permita que el poderoso estado central se desprenda de las prerrogativas que tiene y las entreguen a las entidades territoriales? Eso es casi imposible.

Eso significa que hay que apelar a aquel que manda en cualquier democracia: el ciudadano, el constituyente primario.

No estamos proponiendo una idea calenturienta. Llevamos un ciclo de cuatro años madurando esa idea durante un tiempo, que incluso supera el periodo del actual Gobierno. Estamos planteando la necesidad de que ese proceso sea construido de manera sólida. Es mejor transitar un camino así y no el camino de incertidumbre, de promesas circunstanciales, de más descentralización, que cada cierto tiempo se nos hacen, pero que se ven afectadas por las coyunturas electorales. Nuestra posición no puede ser pedir más descentralización o autonomía según me vaya con el presidente de la república.

## “Podemos buscar un federalismo asistido”

ELÍAS LARRAHONDO CARABALI  
GOBERNADOR DEL CAUCA



En estos tiempos debatimos sobre cómo llegar con los recursos del Estado a todas las zonas. Analizamos opciones para el cierre de brechas. El debate promovido por la Federación Nacional de Departamentos no podría ser más oportuno y conveniente.

Hablando de los derechos y libertades en el marco de la Constitución de 1863, no puedo dejar pasar un hecho que para mí es supremamente relevante. La esclavitud fue abolida en 1851, por José Hilario López, y su prohibición alcanzó rango constitucional en el Artículo 12 de la Carta de 1863 y encuentra un entronque histórico con el Artículo 13 de nuestra actual Constitución, que consagra el derecho a la igualdad. Planteo esto porque, para el caso mío, como primer gobernador negro en el Cauca, ha advertido un avance sustancial en el marco de los derechos.

Si hablamos de los derechos frente a su efectividad, de acuerdo con su estructura o de acuerdo con el modelo territorial, tenemos que hablar de varios de ellos. El más importante, el derecho a la vida. Se habla de su inviolabilidad en el Artículo 11 de la Carta del 91 y en el Artículo 15 en la Carta de 1863. Su protección es una responsabilidad del Estado. Pero la falta de Estado en los territorios, especialmente en el departamento del Cauca, nos ha dejado sumidos en un conflicto en el que todos los días hay pérdidas de vidas humanas.

Quiero poner ese tema en la escena del debate porque, si no se para la muerte en el departamento del Cauca, si no llegamos con el Estado a esos territorios para trabajar las causas sociales, para que podamos cambiar los cultivos de uso ilícitos por cultivos lícitos, para que podamos tener carreteras, estaremos perpetuando la pena de muerte.

El segundo tema que quiero proponer es el de cómo la normatividad vulnera el derecho a la educación. Fui secretario de Educación en mi departamento y desde 2016, cuando sale el decreto 490, que regla-

menta la carrera docente, determina el banco de la excelencia -que es un sistema para nombrar los docentes-, encuentro que desde Bogotá se decide hasta el nombramiento de un docente en Cauca.

Eso nos tiene hoy totalmente sumidos en el tema de los paros porque no es efectivo el sistema. Se nombra un docente que puede ser de Cali o de Popayán mismo, para que llegue a Argelia, llega a Argelia y no conoce la situación allá. No vuelve, deja abandonado el cargo y son dos o tres meses los que se requieren para volver a nombrar a otro docente.

El Cauca es un departamento en el cual los derechos se han conquistado toda la vida por las vías de hecho. Las mingas en la vía Panamericana han sido escenario de conquista de derechos, lo que demuestra una falta de Estado, una falta de efectividad del modelo.

Definidos los tres niveles de Gobierno, el nacional, el regional y el local, debe dinamizarse el relacionamiento para poder hacer efectiva la parte administrativa. Si bien tenemos recursos, también hay dificultades en la parte administrativa. Tuve la posibilidad de participar en una marcha sin antecedentes de alcaldes electos en 2011. En el proceso de inducción, cuando se hablaba de la ley de regalías, para la redistribución de las regalías, se crearon unos fondos para ser administrados directamente por los municipios. Pero las definiciones se hacen desde el nivel central: el qué, el cómo, el por qué, el para qué, cuando no hay capacidades desde el nivel central para conocer las particularidades de todas las regiones.

En el 2015 nos entregaron a las regiones el manejo del Programa de Alimentación Escolar sin los recursos, pero sí con una regulación a partir de una resolución que decía qué debían comer los niños en cada uno de los sectores, cuando hay una diferencia enorme en cuanto a que somos un país de regiones. Mi departamento tiene 7 subregiones. Tenemos un municipio en la Bota Cauca, al que para llegar hay que atravesar primero gran parte del Huila y gran parte de Caquetá. Eso tiene unas connotaciones totalmente diferentes de lo que sucede al otro lado, en la costa Pacífica o en el norte.

Mientras más se avance en un proceso de autonomía, con capacidad, pues mejor se puede llegar a los territorios. Hay que ajustar las normas a las realidades que hoy se miran de manera estándar desde la capital.

Debemos comenzar por revisar la autonomía financiera porque en Colombia hay muchos departamentos, muchos municipios que reciben más de la nación de lo que producen. Esa redefinición debe ser servir para desafiar un estado de cosas que hoy hace, mientras mayor el número necesidades básicas insatisfechas, menor es la presencia del Estado.

Podríamos hablar de un fortalecimiento de la descentralización o un federalismo asistido, en el que se pueda ir haciendo de manera programada, en la medida de que podemos revisar cómo hacer especie de regiones de acuerdo con sus capacidades productivas, económicas.

Nosotros tenemos, por ejemplo, las regiones autónomas de planeación. Sin embargo, la matriz de proyectos suele ser tan grande que no hay recursos para ejecutarlos. Hemos tenido instrumentos tales como los contratos plan, los pactos territoriales e incluso los CONPES. Pero todos sin recursos. Entonces, la verdad, como mecanismos podrían ser efectivos si se cuenta con los recursos y con la autonomía administrativa para definir de conformidad con la realidad de cada región.



## “La reforma a la Ley 715 debe hacer parte de la agenda nacional”

SILVANO SERRANO GUERRERO  
GOBERNADOR DE NORTE DE SANTANDER



Comencemos por dar la discusión sobre cuál es el modelo de Estado que está pensando Colombia frente a la disyuntiva de federalismo o centralización. Es claro que nosotros nos ubicamos en la posición de defender la autonomía de los territorios, una autonomía verdadera, y de trabajar en un instrumento como la descentralización para hacerlo efectivo.

Estamos hablando de un modelo de Estado político, de un modelo de Estado económico, social, de un modelo de Estado que se soporta sobre lo que significa la cultura de Colombia.

Hoy estamos frente a un mandato de la Constitución del 91 que tenemos que defender. Ese mandato habla de la autonomía de las entidades territoriales, departamentos y municipios, y habla de descentralización política que hoy se expresa claramente en la elección popular de sus alcaldes, gobernadores y de sus concejales, diputados y aún más, en lo local, de sus juntas administradores locales.

Es decir, la expresión de la autonomía y la descentralización política está hoy viva en lo que es la elección popular de sus autoridades en las entidades territoriales.

No hemos avanzado de manera sustancial y, al contrario, ha habido una recentralización en lo fiscal y en lo administrativo. Allí es donde la agenda de esa discusión y la proclama que hoy haremos los gobernadores de Colombia girará en torno a la autonomía de sus entidades territoriales. Consistirá en proponerle al país un modelo de tributación territorial, un modelo fiscal territorial que garantice que las necesidades de los territorios tengan unas fuentes de recursos ordinarios y corrientes y permanentes.

La participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación, por mandato de la Constitución, era una expresión progresiva de crecimiento. Hoy vemos cómo tenemos una deuda

con los departamentos y los municipios. Los últimos gobiernos no han avanzado en la presentación de la reforma a la Ley 715 que permita hacer realidad la participación real, efectiva y corriente de los departamentos y los municipios en los ingresos corrientes de la nación. Esa sería una gran posibilidad para mejorar el ingreso.

Estamos hablando de una descentralización y de una autonomía fiscal que ojalá fueran parecidas a la de 1863. Uno de sus enfoques clave estuvo en la capacidad de generación de recursos que tienen los territorios. Si no, veamos cómo Antioquia y Cundinamarca son departamentos que han tenido modelos de autonomía importantes, que han tenido unos modelos de gestión importantes, que han permitido tener recursos importantes para sacar adelante sus políticas.

Hoy, necesitamos que esos 32 departamentos tengan mayor autonomía. Pero hablar de reformar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial cuando hasta ahora estamos estrenando las figuras que nos dio, tales como las regiones administrativas de planificación (ya son cerca de diez en el país), podría ser precipitado. Se trata de instrumentos valiosos para hacer efectiva la descentralización y la autonomía y lograr que el desarrollo territorial tenga una vocación de poder.

Yo creo que el llamado que hoy podemos hacer los gobernadores del país es a que garanticemos la unidad de la nación. Quiero respetuosamente permitirme hacer una reflexión y un llamado a que defendamos esta democracia, la colombiana, digna de ser mostrada al mundo.

Más que ubicarme en una posición, enfatizo en que hay herramientas en la Constitución del 91 que son las que reclamamos. Mayor autonomía fiscal, respeto por la autonomía administrativa, garantías para que sean los territorios los que construyan su desarrollo.

Acaba de aprobarse el Plan Nacional de Desarrollo que, al igual que como ocurrió con los anteriores, no concuerda con los planes de desarrollo de los territorios porque los periodos de los gobernadores, alcaldes y los de presidente no coinciden.

Vale la pena reflexionar sobre cómo construir un modelo de planeación en Colombia que sea coherente, prospectivo y de largo plazo. Hacer posible que los anhelos del ciudadano del común y corriente, que no son otra que la expresión de la satisfacción de sus necesidades se pueda ver reflejada en la expedición de unos planes de desarrollo tanto territorial como nacionales armónicos.

Defendemos la Constitución del 91 en sus dos instituciones, la autonomía y la descentralización. Resaltamos de la Constitución de 1863 ese modelo federal que inspira para cimentar las bases de un federalis-



mo real que garantice el derecho que tienen los territorios de construir el desarrollo económico, social, cultural y político de sus gentes.

Todos los gobernadores tenemos clara la necesidad de garantizar un mayor poder de los territorios. Ese poder de los territorios se ve reflejado precisamente en lo que significa la capacidad de gestión de los gobernadores y alcaldes, en el desarrollo de cada uno de sus departamentos y municipios.

El país y el Gobierno están en deuda con la reglamentar la Ley de Competencias y Transferencia de Recursos. Ese sería el principal instrumento que hoy tenemos a la mano para poder definir de una manera clara las aspiraciones que tienen los territorios en cuanto a cuáles van a ser las competencias de sus entidades territoriales. La meta es una mayor participación en los recursos nacionales.

En otras palabras, la reglamentación de la reforma a la Ley 715 de competencias y recursos debe ser puesta en la agenda nacional. Hay que saldar una enorme deuda histórica con las regiones.

Ahora bien, en los últimos diez años ha habido una cantidad de normas que reforman el Sistema General de Regalías. Allí sí que ha habido un retroceso porque la titularidad de las rentas no está clara. Debemos saber quiénes son en realidad los titulares de las regalías.

Pongo en tela de juicio la metodología aplicada para priorizar y viabilizar los proyectos del Sistema General de Regalías. Logramos un avance importante con el 60 por ciento. El restante 40 por ciento, que administramos a través de los OCAD regionales, sigue teniendo un nivel alto de recentralización. Sin hablar entonces de lo que puede ocurrir con el OCAD paz, ya que pretenden generar un modelo para que también ahí sigamos dependiendo de Bogotá.

Aquí hay dos fuentes importantes de recursos para financiar el desarrollo territorial, el sistema general de participaciones, el sistema general de regalías y, además, la necesidad que tiene Colombia de tener una reforma fiscal territorial.

Quiero recordar que está en pleno vigor y ejecución la misión de sabios sobre descentralización, que tiene la tarea de construir y cimentar esas bases de lo que hoy estamos discutiendo aquí.

Entonces, en primer lugar, pongámonos en la tarea de reformar la ley 715 y definir claramente, en materia económica, a qué se van a dedicar los departamentos, en materia social, en el desarrollo de cada uno de los territorios; a qué se van a dedicar los municipios, y, además, definir esa participación que por mandato de la Constitución tenemos nosotros derecho.

Recursos hoy existen concentrados, como lo han dicho mis compañeros, y nuestro mayor anhelo es que tengamos confianza en lo territorios, es que estamos partiendo de una desconfianza equivocada en los departamentos y en los municipios, y somos nosotros los gobernadores y alcaldes los que tenemos que ponerle el pecho a la brisa y el frente cada vez que ocurre una situación particular, hay un desastre, se cae un puente, hay una catástrofe.

Cuando por ejemplo en materia de educación hoy, y quiero plantearlo, los gobernadores somos los titulares de ser los que nombramos los maestros de Colombia. A nosotros nos corresponde expedir el acto administrativo de nombramiento, pero no tenemos la titularidad porque nos inventaron un sistema que es el que nos dice a quién debemos nombrar. Nosotros en esa materia somos notarios que refrendamos la decisión de un sistema.

Y así como eso, nos pasa en otros campos: por ejemplo, para ejecutar un proyecto en materia de salud, y todo esto pasa porque el sistema general de participaciones, la ley de competencias y recursos no ha sido reformado y no tenemos una herramienta clara.

## “Podemos ir hacia el federalismo, pero unidos”

JUAN GUILLERMO ZULUAGA  
GOBERNADOR DEL META



Cuando uno ve al Valle del Cauca y a Antioquia hablando de que tenemos que avanzar hacia un país federal, uno advierte eso como un campanazo.

Si departamentos que históricamente llevan un liderazgo en el país, que han avanzado muchísimo más que el resto de Colombia, están pidiendo mayor autonomía para transformar su territorio, generar empleo, progreso y desarrollo, ¿qué dirán los que nunca estuvieron en el radar del Estado colombiano? ¿Qué dirá la gente del Pacífico o del Amazonas o del Putumayo? ¿Qué diremos nosotros, que antes nos llamaban “territorios nacionales”, quedábamos muy lejos y nos enviaban un comisario?

Cuando surge esta necesidad de tener autonomía, eso significa que estamos encontrando el camino. Las enormes necesidades que tiene el país obedecen a que su crecimiento se dio mientras miraba hacia otra parte: hacia Antioquia, hacia Bogotá y desde Bogotá miraron hacia tres o cuatro puntos. Al resto del país nunca lo vieron, el Estado que nunca ha estado

Lo que queremos es que el Estado esté en las regiones porque este es un país de regiones. La normatividad, las leyes y las complejidades administrativas que surgen todos los días propician un salpicón que pareciera creado para que no funcione.

Y es que a veces ni siquiera teniendo la plata podemos ejecutarla. ¿Cómo es posible que un gobernador se demore dos años rogándole al Ministerio de Salud que le de permiso de hacer un hospital? El departamento pone el proyecto y los recursos, pero necesita de un permiso y todas las semanas hay que ir a Bogotá y nunca hay una discusión de fondo, pues todo se reduce a un cambio de fachada o de muebles. Lo mismo pasa con un colegio o con un puente. Siempre hay que ir a Bogotá a buscar el famoso “cumple”.

Esta cruzada no va a ser fácil, no va a ser corta. El camino no va a ser la constituyente. Coincido en eso plenamente con Aníbal Gaviria y con todos los demás gobernadores. De todas maneras, en algún momento les vamos a preguntar a los colombianos si queremos regiones más fuertes y si queremos decidir nuestro propio futuro; si queremos evitar que nuestros recursos terminen en manos de un Estado central cada vez más robusto y fuerte en burocracia, pero menos ágil y eficiente.

Esta cumbre se llama “hacia el federalismo”. Aquí tenemos que estar unidos y aquí está la síntesis de lo que queremos: ir hacia el federalismo, pero juntos. El gran sueño con la Constitución del 91 fue descentralización. Han pasado 30 años y hemos dado pasos importantes como la elección alcaldes. Pero ahí nos volvimos a frenar y no hemos podido avanzar mucho más.

Retrosesos, en cambio, sí ha habido. Cada vez nos entregan mayores competencias, pero nos recortan capacidades financieras. Incluso, se acaba la interlocución con el Gobierno nacional porque hay momentos de enormes silencios y no sabemos qué está pasando.

Este foro es un gran escenario para generar una discusión política con altura. El momento actual del país es sensible. Por eso la discusión debe darse por conducto de los magistrados de las altas cortes, de los congresistas y de todos los sectores representados aquí. Sin alteraciones, sin ofensas y de manera serena pero profunda.

No solo pedimos instrumentos para resolver nuestros problemas, sino que necesitamos de un diálogo fluido. También clamamos incluso para que nos escuchen. Para ese no hace falta una ley, sino tener una decisión firme.

Hay que tenemos que respetar lo bueno, lo que está funcionando. Lo que hace falta es generar un equilibrio para las regiones se desarrollen. En el Meta, por ejemplo, llevamos 35 años soñando con la posibilidad de tener un aeropuerto que les sirva a siete departamentos de la Región de los Llanos. Ni siquiera tenemos plata para hacerlo. El equilibrio que buscamos no debe llevar a que haya mayor autonomía, a que la descentralización sea real. Si esa descentralización se llama federalismo habremos encontrado un buen puerto.

A las regiones hay que verlas con respeto. Ya queremos tener un diálogo fluido respetuoso y somos nosotros los primeros que decimos que hablar sobre este tema no solo contamos con los gobernadores. Es que también hablamos por los alcaldes de Colombia, que en su mayoría

gobiernan en municipios de quinta y sexta categoría y están llenos de problemas y responsabilidades.

El tema del impuesto a las bebidas azucaradas lo presentamos dos veces y nos lo negaron en ambas oportunidades. Ahora llegó el Gobierno Petro y lo sacó adelante, pero dejó a los departamentos por fuera. Con todo, hemos venido haciendo la tarea y sabemos que este es un camino largo.

Al gobernador Carlos Caicedo debo decirle que no es cierto que nosotros estemos del todo en desacuerdo con él. Nosotros somos los que más hemos dicho que es necesario contar con el ciudadano de a pie. Lo único diferente que hemos dicho es que no es el momento de una constituyente porque hay que leer el país y no se puede jugar con candela. Pero es claro que necesitamos que 50 millones de colombianos estén convencidos y para eso necesitamos tiempo. Estoy de acuerdo en que ese debe ser mediante un proceso constituyente, pero este no es el momento para desatarlo. Eso arranca y uno no sabe cómo termina.

## “La descentralización es un asunto de confianza”

NICOLÁS GARCÍA BURGOS  
GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA



Varios de mis colegas gobernadores son decididamente federalistas. Yo soy mucho más moderado, porque en la experiencia que tengo en el sector público, al haber sido secretario de un municipio, alcalde de un municipio de primera categoría y gobernador de Cundinamarca, siento que más allá del modelo, lo que se necesita es empatía y voluntad política.

Hoy podemos hablar de federalismo y si lo hacemos, muchos gobernadores reclaman ese modelo. Pero si hoy lo tuvieran muy seguramente enfrentarían enormes dificultades y no tendrían a quién acudir para solucionarlos.

Uno habla desde la posición en la que está y seguramente un departamento como Cundinamarca, en un modelo federal, encontraría una posibilidad de tener ingresos muy diferentes a la de otros departamentos. Cundinamarca, siendo hoy el departamento de mayor ingreso porcentual, de mejor recaudo fiscal del país que los de su categoría (Antioquia y Valle del Cauca), tendría entonces mejores opciones que las de los demás departamentos.

Soy más moderado y quisiera comenzar por un tema progresivo y de representatividad y es el de volver a la figura en la que los senadores sean nacionales y regionales. La figura de los senados regionales hace que personas que nunca vieron al territorio, incluido Cundinamarca, saquen 15.000, 20.000 30.000 votos y luego concentren su gestión en el departamento del que son originarios.

Hoy el departamento de Cundinamarca tiene un senador, siendo un departamento que tiene más de millón doscientas mil personas que votan el día de las elecciones para Congreso. Hay muchos senadores que hacen gestión, pero en el caso de Cundinamarca, que no tenemos tal vez la representatividad que pudiéramos tener en

un sistema de Senados regionales, no hay suficiente representación parlamentaria.

Hay departamentos que nunca han tenido un senador, que nunca han tenido una representación y una voz, más allá de la Cámara de Representantes, que pueda en otras instancias ayudar a generar recursos y gestión exclusivamente para sus regiones. Parece que ese debería ser un primer paso.

Yo soy más moderado en el tema del federalismo porque, así como creo que hay temas que deberían ser del resorte departamental e ingresos que deberían ser de los departamentos, también debe haber grandes responsabilidades para la nación.

Recientemente, libramos una lucha muy grande con un proyecto de ley que pretendía generarles enormes responsabilidades a los entes territoriales, sin decir de dónde iba a salir la plata. Tengo que resumirles que la gestión y la fuerza parlamentaria de todos los gobernadores del país y de todos los alcaldes del país fue para lograr tener un artículo en esa reforma que dijera que no podía haber asignación neta sin asignación de recursos específicos. En lugar de ello, deberíamos estar en un debate sobre cómo generamos grandes proyectos.

También debemos ponernos del otro lado. Como Gobierno regional hay unas veces en las que sí quiero que me dejen ser autónomo. Sin embargo, cuando me hablan del PAE, siento que esa obligación de la nación, que debe girar y responder por un tema tan sensible.

Aquí debemos poner sobre la mesa todos los escenarios. Hay cosas en las que queremos autonomía y otras en las que simplemente no debemos ejercerla. Fui alcalde de Mosquera, una ciudad de 180.000 habitantes, de primera categoría. Pero Cundinamarca, de 116 municipios, tiene 98 entre quinta y sexta categorías. Tengo que confesar que, con dificultades como todos los municipios, terminé mi mandato diciendo: “Esto no es tan complejo finalmente”. No lo es porque mi municipio tiene industria, comercio y es de los pocos municipios del país donde el recaudó de industria y comercio es más alto que el predial.

Cuando llego a la gobernación encuentro otra dinámica: 88 municipios de quinta y sexta categorías. Villa Gómez es un municipio que recauda del predial 32 millones de pesos porque nunca ha tenido una actualización catastral. Es más costoso imprimir los recibos que lo que se recauda. Son municipios que dependen cien por ciento de lo que el gobernador del departamento les quiera asignar.

El 96 por ciento del territorio de Cundinamarca es rural. Pero en el 4 por ciento de ese territorio vivimos un millón ochocientos mil

habitantes de los dos millones y medio que tiene el departamento. Hay municipios que tienen enormes dificultades porque no tienen la posibilidad de tener ingresos. Sumados con Bogotá, representamos el 37 por ciento del PIB del país

En un modelo federal, sin unas cargas establecidas, habrá departamentos que tenderán a desaparecer porque no van a tener la posibilidad de subsistir dentro de la autonomía que hoy se reclama.

Debo apelar a la confianza. La descentralización no es nada diferente a un modelo de confianza porque el gobernador de Vaupés, del Vichada, de Casanare tiene que venir a Bogotá a que le digan si el proyecto que él cree necesita su departamento es el que en verdad necesita. Pues si él es el que vivía allí en los Llanos y en la Orinoquía, hay que confiar en su criterio. Hay un dicho generalizado: Dios está en todas partes, pero despacha desde Bogotá.

No es razonable que esos gobernadores tengan que venir a Bogotá para que les digan qué pueden hacer o no con los recursos de las regalías, que, además, pertenecen a sus departamentos.

Tengo una experiencia con un exministro que me decía que me daba los recursos para un proyecto con la condición de que lo ejecutara la gobernación y no el municipio. ¿Por qué imponer ese tipo de condiciones si los proyectos que uno deja que ejecuten los municipios les va a generar inversión social y mayores ingresos por impuestos? El argumento del ministro era simplista: “Porque si lo hace el municipio, se roban la plata”. Fue necesario demostrarle que los grandes atrasos en materia infraestructura educativa que hoy tiene el país se debe al fracaso de proyectos nacionales. Y en su momento el Ministerio de Educación no creía que las entidades territoriales fueran capaces de ejecutarlos.

En el Plan Nacional de Desarrollo se han pedido facultades para recategorizar los municipios sin decir cómo, sin contar con los entes territoriales, sin decir que debe haber representación de esos municipios para hacer esa nueva categoría. Estamos hablando de descentralización, pero están pidiendo facultades para que todas las decisiones de ordenamiento territorial del país deben tener el visto bueno, ya no solo de las corporaciones ambientales, sino del Ministerio del Medioambiente y Vivienda. Es decir, más permisos desde Bogotá. Las consecuencias de todo eso son demorar y atrasos en el desarrollo.

Hay grandes contradicciones. Uno de los planes más ambiciosos dentro del programa de Gobierno del presidente Petro es el de lograr tener trenes eléctricos en todo el país. Desde los más básicos hasta el más ambicioso en el Chocó y en la costa. Pues el más básico de



esos está avanzado, estructurado, licitado contratado y en ejecución en Cundinamarca. Es el Regional de Occidente, con una línea férrea existente. No hay que crear un solo metro de línea férrea. Sólo hay que reemplazarla por el modelo reciente. Hace poco tiempo recibimos la noticia de que no tenía licencia ambiental. Estamos tratando de solucionarlo, pero no es lógico que una entidad nacional frene un proyecto en el que están comprometidos la propia nación y el departamento.

De un plan férreo ambicioso el Gobierno va a pasar a no tener ninguno. En el caso del Regional de occidente todo el trazado está en Cundinamarca y Bogotá, en un corredor que no tiene sino un humedal.

Insisto entonces, en que un modelo territorial debe basarse en la confianza. Las entidades territoriales no han contado con ello. La Federación de Departamentos y todos los gobernadores dimos la pelea para que nos fuera aprobado el impuesto a las bebidas azucaradas, con lo cual nos hubiéramos podido fortalecer fiscalmente. El Gobierno tomó todo el modelo, toda la estructura, toda la exposición de motivos, logró que la ley fuera aprobada, pero la nación se quedará con esos recursos.

Se viene una reforma tributaria territorial anunciada por el ministro de Hacienda, pero no conocida por nadie. Ningún alcalde, ningún gobernador, ningún ente territorial conoce de qué se trata. Esa reforma que es necesaria porque se requiere una reformulación de ingresos. Lo restante del debate lo dejo en manos de la academia. No podemos seguir como departamentos luchando para tener un mejor sistema de salud y al mismo tiempo pidiéndole a la gente que tome trago y que fume porque eso es lo que nos genera los recursos para salud y educación. Es una contradicción absoluta. Aquí sacamos nosotros 20 mil millones de pesos al año para que la Empresa de Licores de Cundinamarca le pida a la gente que consuma aguardiente Néctar. Luego, la empresa nos gira 50 mil millones. Es un modelo absolutamente perverso.

Estas realidades deben darles otro tono a los demás debates sobre recursos para las regiones, más allá del modelo territorial.

## Descentralización y autonomía, ¿plasmadas solo sobre el papel?

JOSÉ RICARDO OROZCO  
GOBERNADOR DEL TOLIMA



Creo que este debate es necesario para el país. Es un debate que no puede morir aquí. Si bien es cierto, nuestros periodos están por terminar, es un debate amplio y profundo que se debe dar el país. Yo creo que la Constitución del 91, en su espíritu, recogió un sentir de descentralización, un sentir de autonomía, pero creo que las más de 40 reformas, si no estoy mal que le han hecho la Constitución, pues simplemente han ido menguando el espíritu de descentralización y autonomía en las regiones de este país.

Uno que está en el poder y ejerciendo el cargo de Gobernador, uno sí entiende que es el centralismo excesivo que se vive hoy en Colombia. Creo que ese matrimonio que existe entre Gobierno Nacional y Congreso de la República, en el manejo político del país, le ha hecho mucho daño y ha tenido un costo muy alto en la descentralización y, sobre todo, en la autonomía de las regiones. Yo le decía aquí al doctor Orlando Santofimio, en un hecho que bloquea mucho la gestión de los gobernadores, es la reciente declaratoria de inexecutable que hizo la Corte constitucional en el régimen departamental, al artículo que les permitía a las asambleas del departamento autorizar los movimientos, traslados e incorporaciones a los gobernadores.

Hoy cualquier tipo de estampilla que tengamos de impuesto debe ir a la asamblea del departamento. Hoy cualquier movimiento de un programa a otro tiene que ir a la asamblea del departamento. O sea, de verdad que es lo que a uno le preocupa como gobernador y como representante de un estado, de un estado territorial. También creo que, en la Constitución del 91, si bien es cierto que se consagran libertades individuales, se hace auge en lo que tiene que ver con la autonomía, temas como las regalías, por ejemplo, no es justo que en un departamento uno tenga que esperar un año para que un Ministerio le dé un aval sectorial

para poder sacar una obra en licitación. Eso no es justo, con este país ni con las comunidades que necesitan los resultados y las ejecutorias.

Como tampoco es justo, en los principios de concurrencia y subsidiaridad, pensar que un municipio es sexta categoría, que tiene 500 kilómetros de red vial terciaria pues autónomamente las va a resolver, eso es un imposible. O pensar que por concurrencia un Gobierno como el departamento del Tolima pueda resolverle 14 mil kilómetros de red vial terciaria, que es el 10% de la red vial terciaria del país y entonces eso es un imposible.

Uno a veces, desde la posición como gobernador, se hace una reflexión, doctor Santofimio, y es la siguiente: ¿para qué las gobernaciones? Creo que las gobernaciones se vuelven unas figuras simplemente a donde llegan todas las necesidades de las poblaciones, de los habitantes, pero no unas entidades gubernamentales que tengan la capacidad real de poder resolver situaciones reales y eficientes.

Hoy, como está estructurado el Estado colombiano, todo lo que significa la maduración de un proceso, todo lo que significa la parte de planeación, todo lo que significa la participación del Estado central en la viabilidad de algún tipo de proyectos, pues es muy complejo y lo otro, que creo que también es interesante, en la individualidad de los territorios frente a los gobernantes.

Entonces, es que a uno le pasan dos variantes por el departamento o por la ciudad capital y le dicen, le estamos cumpliendo al Tolima. No, esas variantes son la movilidad del país, pero las necesidades en el caso del Tolima son otras y me imagino que así sucede en muchos departamentos. Entonces, finalmente con obras que son de desarrollo de la nación, pero que en el fondo no tienen tanto desarrollo en las regiones, pues quieren cumplir esas regiones.

Yo pienso que sí es muy importante generar esa revisión, la de algunos impuestos, como la pelea que dimos con las bebidas azucaradas, que nos dieran un porcentaje de ellas a los departamentos, pues no fue posible para poder comenzar a avanzar. Yo les pongo también otro ejemplo: hoy el transporte escolar lo presta la alcaldía o lo presta el departamento. Hoy, nosotros legalmente no tenemos esa obligación, pero si no la hacemos vamos a tener problemas. Acabamos de resolver el tema de medicamentos no POS con ley de Punto Final y ahorita nos quieren meter toda la población migrante con rentas cedidas del departamento.

Entonces, es ahí donde real y financieramente el Estado colombiano, en el orden central, nos quiere ajustar más responsabilidades y los

tres pesos que tenemos para movernos a ver cómo nos los quitan y nos los llevan a responsabilidades financieras que deben ser de fuentes del Estado central que deben resolver.

Creo que es muy claro que la Constitución del 91, efectivamente, tiene consagrada la descentralización en la autonomía. Pero el legislativo, de manera secuencial, le ha venido quitando esa autonomía a través de la legislación colombiana. Yo creo que es allí donde hay que revisar de manera profunda y yo le decía aquí al doctor Orlando, por ejemplo, nosotros los gobernadores ya hoy tenemos, le toca este año los alcaldes, tenemos el catálogo presupuestal que es sencillamente un control súper estricto que hace el Ministerio de Hacienda a los recursos que gastamos como gobernadores, o nos controlan.

De igual manera, en temas de excesiva descentralización administrativa, que diría yo, eso sí no lo podemos negar. Pero lo que es las responsabilidades financieras-legales nos las están dando a nosotros. Entonces, lo que es la compensación de regalías ya no existe para los departamentos, lo que tiene que ver con la ejecución de regalías ya colocaron una norma donde a partir de ese año comienzan a quitarle la ejecución de regalías a los departamentos y a los municipios.

Es ahí donde usted entra a revisar, venga ¿cuál autonomía?, ¿qué es lo que está pasando?, ¿qué es lo que está sucediendo? Y yo pongo un ejemplo claro, ahorita con el tema del Nevado del Ruiz, con Gestión del Riesgo, donde nos citaron y donde nos dijeron “pero ustedes responden, ustedes resuelven”. Entonces, si usted ahí mira los fondos de gestión del riesgo como el departamento del Tolima, tenemos 700 millones de pesos. Yo creo que ahí se amerita un debate largo, un debate donde creo que aquí hacen falta los congresistas, hace falta el Gobierno nacional para hablar claro y mirarnos a la cara y entender qué es lo que pasa en Colombia.

Creo que también es importante y lo decía y, siempre compartido con Luis Enrique Dussán, el tema de revisar los modelos de desarrollo económicos que tiene el país, creo que eso es fundamental. Colombia es un país rico en su producción pecuaria, sus recursos naturales, pero sigue siendo un país con muchos niveles de pobreza.

Frente a la autonomía también, que trae la Constitución del 91, las transferencias que hacen del Sistema General de Participaciones para saneamiento básico de agua potable no alcanzan para resolverle todas las necesidades de saneamiento básico de agua potable, sobre todo, a la zona rural de este país. Ya en Ibagué, por ejemplo, tenemos 27 acueductos comunitarios a estas alturas. 27 acueductos comunitarios en la

zona urbana de la ciudad de Ibagué, porque los recursos realmente no alcanzan.

Entonces creo que sí, trae la Constitución del 91 la descentralización y la autonomía, pero, la legislación colombiana ha hecho todo lo contrario: limitar totalmente la autonomía de las regiones y centralizar los recursos en el Gobierno nacional.

Creo que tuvimos un momento de alegría los gobernadores cuando el señor ministro Ocampo, en el fulgor de la reforma tributaria, y ya una vez había sido aprobada en el Congreso de la República, habló de la Reforma tributaria en las regiones. Creo que eso, en cierta medida, nos dio aliento, pero vemos que hoy el ministro ya es exministro y está por fuera del Gobierno. Creo que ese tema es supremamente importante para tenerlo en cuenta y no desfallecer.

Creo que también nosotros debemos seguir dando la pelea en algunos impuestos del orden nacional como son las bebidas azucaradas, creo que los departamentos merecen que al menos algunos de los puntos de este impuesto puedan llegar a las arcas de los departamentos y los municipios.

También creo importante, y esto ya es un tema político, tener el beneficio y la opción de que el Gobierno nacional piense de igual manera, pero también creo que hay que abrir un diálogo real y franco con los partidos políticos en Colombia, que finalmente son los que están representados en el Congreso de la República. Finalmente, los congresistas son los que toman las decisiones en el orden legislativo. Creo que eso ameritaría que la Federación comenzara a generar unas mesas de trabajo con los partidos políticos y comenzar a explorar algunas vías para algunos proyectos de ley que comiencen paulatinamente a mejorar la autonomía real y sobre todo la autonomía financiera a los departamentos y municipios.

Hablamos de un tema integral donde todos debemos participar y, sobre todo, los actores académicos, pero también hay que analizar el momento. Si uno mira el momento del país frente a los partidos políticos uno diría “venga no hay un cordón umbilical frente al Gobierno nacional” y creo que es buena hora de abordar los partidos políticos, también en una muestra de Independencia frente a lo que el país quiere. Pero también, por otro lado, así este contemplado en el plan de desarrollo, y nosotros que somos los que la vivimos como se dice en el fútbol, no es que el Gobierno nacional reconozca mucho a los gobernadores y a los alcaldes en el marco de la institucionalidad.

Entonces, creo que ahí se conjugan dos escenarios, un escenario que creo que es positivo frente al Congreso de la República y frente a los partidos de Colombia mayoritarios, creo que ahí se podría hacer un trabajo importante de la Federación. Pero también, un Gobierno nacional que desconoce totalmente a los gobernadores y alcaldes, un Gobierno nacional que está hoy directamente hablando con las juntas de acción comunal, por ejemplo, entonces, eso también tiene sus bemoles frente a lo que queremos, pero creo que lo más importante de este encuentro acá en Rionegro, Antioquia, es que se ha puesto el tema en el debate nacional. Creo que eso es lo más importante, creo que no podemos bajar la intensidad frente al debate y creo que podemos llegar y dejar un camino más o menos avanzado para los nuevos gobernadores y alcaldes del país y obviamente, antes de terminar esto, quiero solicitarle a la Federación que hagamos una agenda con los partidos políticos.

Planteemos una agenda a los partidos políticos y planteémosle lo que hoy estamos pensando desde los territorios. Porque si no metemos a los actores del Congreso, creo que no vamos a poder avanzar de manera significativa.

Es un buen avance de descentralización y de autonomía. Yo creo que son varios los temas, creo que otra reflexión que hay que dejar acá es que a Colombia lo piensan desde Bogotá.

Entonces, cuando reglamentaron el transporte escolar, colocaron que los carros tenían que ser el último modelo con todos los seguros, pero no entendían que es la cordillera colombiana. Cosas pequeñas pero que tienen una gran incidencia en el desarrollo del país. Creo que es bueno que Colombia sea pensado desde las regiones y creo que es lo que estamos haciendo el día de hoy acá en este evento.

Hay una reflexión, que la tocaron algunos compañeros gobernadores, y es que Colombia sí, en materia de planeación, debe publicar periodos de gobernadores alcaldes y presidente. Esos planes de desarrollo que no concuerdan son complicados para el desarrollo de las regiones y yo siempre he dicho que el presidente y los gobernadores alcaldes deberían tener un único periodo no reelegible de por lo menos seis años para poder generar realmente un desarrollo. Que no sean reelegibles, que se elija un periodo de seis años y realmente se den procesos de desarrollo en las regiones.

Le agradezco a la Federación, sí, porque es la única forma gobernador Aníbal, de verdad, porque le ha hecho daño al país: la pelea y la disputa políticas por el poder tanto a nivel central como a nivel

de regiones. Esa disputa política, de poder, también tiene una alta influencia en el atraso que tiene hoy el país y creo que es también hora, de los que hacemos política, de despojarnos de que tenemos nuestro cuarto de hora como gobernantes, pero que también deben venir otros sectores y otras personas a gobernar, obviamente, en unas líneas de desarrollo claras y preestablecidas para el desarrollo de las regiones, muchas gracias.



## Hay amplio espacio para los desarrollos legales

JOHN ALEXANDER ROJAS  
GOBERNADOR DE NARIÑO



Qué orgullo para quienes estamos hoy aquí, recordar lo que ocurrió hace 160 años y más aún para uno es también un reto importante mirar desde las regiones el avance de una Constitución como es la del 91. Estar al lado de exconstituyentes, estar al lado de la magistrada del Consejo de Estado y exmagistrados. Estar aquí compartiendo con varios académicos y, en especial, la experiencia que se tiene desde las regiones, creo que esa es la construcción que debe el país realizar.

No soy partidario de lo que está diciendo la Federación porque ese es el sentimiento de los gobernadores. Así estemos a escasos meses de salir, era la hora de decirle al país el sentimiento de una región. Colombia Federal, Colombia Unida. Esos son los vientos del sur que mueven la bandera de Colombia en momentos tan difíciles y lo que uno alcanza a observar hoy, con mucha tranquilidad, es que el país, y, especialmente el Constituyente del 91, del cual hice parte porque fue mi primer voto que di en esa época y sé que estaba muy bien representado, porque ahí se nota la marca de lo que quería el país, era un reconocimiento a las minorías. Ahí hay una en nuestro territorio que es pluricultural, multiétnico, somos Pacífico, somos Andes, somos Amazonía y como ahí, quedaba una protección al medio ambiente que no se decía mayor cosa, como unos derechos colectivos permitían que la sociedad pueda demandar también derechos y también cómo se consolidan los derechos fundamentales, el derecho fundamental a la vida.

Uno, cuando observa esto, es que el país ha estado en continua guerra y creo que esa es la dificultad grande y de pronto, el temor de muchas fuerzas, cuando existe un conflicto al cual nadie es ajeno. Un departamento como el nuestro, departamento fronterizo, que comparto con mis colegas de frontera debían ser los departamentos más fuertes, con mayores oportunidades.



Hoy los departamentos fronterizos son los más pobres. Ahí llegan las economías ilegales, tanto la de cultivos de uso ilícito como las minерías ilegales. Ahí en esos territorios pasa de todo y por eso, ahí es donde el Estado debía estar con todas sus capacidades. Y también los retos importantes que debe realizarse en materia de la paz.

Hoy el Gobierno Nacional establece el tema del plan de la paz total que estamos apoyando, pero también tenemos que mirar que avance la implementación de los acuerdos que se hicieron en la Habana, que hacen parte del bloque constitucional y son retos importantes. Lo que nos queda sí claro, es que hay que hacer una revisión, hay que hacerle un seguimiento de todo un articulado que quedó en el poder legislativo, su reglamentación y que cuando se hace la reglamentación tampoco, digamos, se sienten representadas las regiones porque no hay este tipo de eventos académicos, porque aquí debe estar la academia y debe estar todo el estado como tal.

Por eso yo celebro esta acción y diría que un departamento como el nuestro, al Pacífico de Colombia, tiene que llegar el desarrollo y, la Constitución del 91, lo estableció. Ahora nos queda es seguir haciendo este esfuerzo democrático, mirar los espacios que sean los propios para realizar actividades importantes para que el Gobierno del cambio se materialice en las regiones.

Nosotros sobre este tema tan importante, que es el tema de la autonomía territorial, son grandes retos los que tiene un departamento como el nuestro, entendiendo que el departamento de Nariño está en el Pacífico y yo diría, si la Constitución del 91, que uno mira que es la autonomía hacia estas regiones, debería hoy tener, digamos, los puertos más fuertes en Colombia sobre el Pacífico y eso hace parte de una autonomía, de una decisión importante a través de donde deben salir adelante estas regiones.

Hoy el puerto de Tumaco no es un puerto, digamos, que pueda tener capacidades de competitividad y que a pesar de que tengamos, digamos, autonomía, no tendríamos la fuerza suficiente para hacer de ese un detonante en la transformación agropecuaria como lo planteaba el doctor Dussán, porque ahí es la vocación que se tiene en nuestros territorios.

El otro tema es el tema de saneamiento básico y agua potable, ¿cómo es posible que en el momento los municipios del Litoral Pacífico no puedan tener agua potable? Ni siquiera tienen sus proyectos, yo hago parte de la junta directiva de Findeter y uno de los lineamientos a Findeter es acompañar, especialmente, a los gobiernos municipales y

departamentales en la estructuración de proyectos que permitan salir de esa necesidad tan grande como es el tema del agua potable y el saneamiento básico.

Así también, uno lo que observa en cada uno de nuestros temas de autonomía es que las limitantes grandes sobre el tema, digamos, de la parte fiscal que aquí se ha establecido. Pero, ante todo eso tenemos que mirar también las condiciones y las estructuras que se han hecho en cada una de nuestras regiones. Hay una reforma que se hizo a la ley de regalías, que es mirar proyectos estratégicos, donde el 40% era para diseñar con toda la región recursos que nos lleven a transformar. Pues hoy, el Gobierno autoriza de ahí financiar como lo habían dicho aquí el PAE, que no es una obligación de los departamentos, sino que le entregaron hoy esa condición, hoy tengamos que destinar recursos para este tipo de situaciones que estaría a cargo del Estado como tal.

Entonces creo que, como aquí se ha establecido, hay que generar una claridad frente a las competencias que tiene un departamento en la autonomía, también garantizar con unos recursos y lo otro, es un trabajo, digamos, a un mismo sentido frente al tema de la región. Nosotros hacemos parte de la región donde está el departamento del Valle del Cauca, Cauca, Chocó y Nariño. Entonces, mirar y seguir fortaleciendo el tema de las RAP nos permitirá ante todo mirar al final si el ejercicio de la constitución del 91 nos está dando estas posibilidades.

Reclamaría un trámite urgente de una ley que permita cambiar la manera y la distribución de los recursos, en este caso para fortalecer los departamentos. Tener en cuenta que hay una reforma tributaria que tiene que llegar a las regiones. Asumir responsabilidades que tiene el Estado como el caso del PAE. Solo a título enunciativo, el departamento de Nariño invierte 70 mil millones de pesos en el PAE, recursos que pueden destinarse para aplicar una autonomía importante en las regiones.

Es preciso reglamentar nuevamente la ley de fronteras para que beneficie, digamos, un comercio internacional importante, recíproco con la hermana República del Ecuador. Que nos permita que ellos puedan llegar a nuestro territorio sin ninguna complicación, eso fortalece. El tema del puerto de Tumaco, una transformación rápida de todos los puertos en Colombia, que permita a los departamentos también tener ingresos importantes. Es que la descentralización y la autonomía se hacen con recursos y aquí lo han dicho: hay que cambiar la fórmula para que sea equitativa y obedezca el sentimiento de la Constitución del 91.

Creo que están dadas las condiciones para avanzar sobre lo construido por la Constitución de 1991. Se ha venido dando este clamor de las regiones por el tema del federalismo y por el tema de la autonomía. Lo que hoy vemos es que hay una autopista importante para trasegar sobre ella y todo dependerá de la intención que se tenga y ahí la verdadera muestra de aquí, es que hoy se trata este tema desde la Federación de Departamentos y esa es la demostración que al país se le puede enviar un mensaje, es que queremos una autonomía, es que se necesitan igualmente, decisiones importantes para transformar nuestro país y esto se alcanza en la medida de que exista autonomía en los territorios.

La conclusión en este paso tan importante que se ha dado es que, primero que todo que hay todo un sentimiento de hablar de la palabra federalismo, que es un rompimiento a un esquema que antes no se podía realizar de manera clara, había una estigmatización al hablar de federalismo, hoy, de manera clara, se lo puede hacer. Antes lo decíamos a través de autonomía o descentralización y seguir fortaleciendo estas acciones importantes académicas nos van a llevar a un buen camino.

Lo otro es, en el tema de lo que se está hoy diciendo en el Gobierno nacional, que se está estableciendo en nuestros territorios frente al tema de la paz total y de los acuerdos de La Habana, es mirar también ahí, que se hable de este tema tan importante como es la autonomía y la descentralización, especialmente para hacer presencia en los territorios, es el fortalecimiento, especialmente, a los municipios y a los departamentos.

ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR  
EN MARZO DE 2024 EN BOGOTÁ, COLOMBIA



JUVENAL DÍAZ - SANTANDER



ELVIA SANJUÁN - CESAR



HENRY GUTIÉRREZ - CALDAS



EDUARDO VERANO DE LA ROSA - ATLÁNTICO



LUCY GARCÍA - SUCRE



ANDRÉS JULIÁN RENDÓN - ANTIOQUIA

La Federación Nacional de Departamentos organizó durante el primer semestre de 2023, con la participación de los más calificados expertos, una serie de eventos en diversas regiones del país destinados a conmemorar los 160 años de la emblemática Constitución de los Estados Unidos de Colombia, firmada en Rionegro en 1863. En enero de 2024, inició una ronda de consultas con los nuevos gobernadores y amplió con su concurso el espectro del análisis sobre la dimensión histórica y el legado de aquella Carta en relación con los principios de descentralización y autonomía.

Este libro constituye una memoria integrada del ciclo denominado “Colombia Federal, Colombia Unida, un encuentro de debate, reflexión y análisis realizado los días 8 y 9 de mayo de 2023, en los mismos escenarios donde los constituyentes de 183 grabaron su impronta en histórica carta de Rionegro, Antioquia, y de las postulaciones posteriores hechas por los mandatarios departamentales elegidos para el período 2024-2027.

En estas páginas encontraremos diferentes posturas y enfoques sobre un momento trascendental, que 160 años después, aún se mantiene vigente, y nos propone más preguntas, deliberaciones y consideraciones sobre la dinámica construcción de nuestra nación.



JUAN DIEGO PATIÑO - RISARALDA



ADRIANA MAGALI MATIZ - TOLIMA



JUAN MIGUEL GALVIS - QUINDÍO



RAFAELA CORTÉS - META



CARLOS AMAYA - BOYACÁ



DILIAN FRANCISCA TORO - VALLE DEL CAUCA



WILLIAM VILLAMIZAR - NORTE DE SANTANDER

[www.planetadelibros.com.co](http://www.planetadelibros.com.co)

 Planeta

ISBN 978-628-7715-55-4



9 786287 715554