

# *El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno\**

Liliana Estupiñán Achury\*\*

Recibido: febrero 6 de 2012

Aprobado: abril 30 de 2012

## **Resumen**

La Constitución de 1991, fruto de diversas fuerzas políticas, retomó el modelo unitario, cifrando nuevamente en este la tensa relación entre Estado centro y periferia. El modelo territorial y el papel del nivel intermedio fueron levemente transformados en relación con su antecesora, la Constitución de 1886. La Asamblea Nacional Constituyente, si bien tuvo propuestas federales y regionales, optó por el modelo unitario, para lo cual se argumentaron severos temores de fragmentación y protagonismo de los actores armados ilegales en los territorios. Sin duda, un buen momento desaprovechado en razón de los miedos. Cinco ideas se reiteraron en los debates constitucionales: autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, consagración del municipio como eje fundamental del Estado y democracia participativa, eso sí, en el contexto y bajo las limitaciones del Estado unitario.

**Palabras clave:** constitución territorial, descentralización, Estado unitario, Estado regional, estado federal, autonomía territorial y Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

\* Resultado del proyecto de investigación "La constante estructural centralista de la forma de Estado colombiana" adscrito a la Línea de Investigación en: Territorio, Descentralización y Democracia del Grupo de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Terminada en el primer semestre de 2011.

\*\* Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Política de la Universidad Externado de Colombia (2010). Profesora de carrera de la Facultad de Jurisprudencia y directora de la Línea de Investigación en Territorio, Descentralización y Democracia del Grupo de Derecho Público, categoría A1 Colciencias, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: [liliana.estupinan@urosario.edu.co](mailto:liliana.estupinan@urosario.edu.co).

## ***Territorial Organization in the 1991 National Constitutional Convention. A Socio-Juridical Interpretation from the Point of View of Governmental Mid-Level Officers***

### ***Abstract***

The Constitution of 1991, result of various political forces, returned to the unitary model; encoding in this again the tense relationship between center State and periphery. The territorial model and the role of the intermediate level were slightly changed with regard to its predecessor, the Constitution of 1886. The National Constitutional Convention, despite the fact that had federal and regional proposals, opted for the unitary model, arguing severe fears of fragmentation and leadership of illegal armed groups in then territories. Undoubtedly, a great moment wasted on account of fears. Five ideas were reiterated in the constitutional debates: autonomy of the territorial organizations, intensification of decentralization, economic strengthening of territorial entities, setting up of the municipality as a fundamental core of the state, and participatory democracy; this of course, in the context and under the limitations of the unitary State.

**Key words:** Territorial Constitution, Decentralization, Unitary State, Regional state, Federal State, territorial autonomy, National Constitutional Convention of 1991.

## **Introducción**

Las oscilaciones territoriales en Colombia han confluído en beneficio del modelo territorial unitario, hipótesis planteada en el proyecto de investigación titulado: La constante estructural centralista de la forma de Estado colombiana. Una investigación que respondió al siguiente interrogante: ¿Por qué el modelo unitario ha sido la constante histórica de la forma de Estado que ha tenido Colombia?, inspirado en la tesis planteada por Valencia (1997) acerca de las constantes constitucionales estructurales del Estado colombiano, entre las cuales, además del republicanismo, el presidencialismo, el confesionalismo y las libertades públicas, se incluyó el centralismo como una de las égidas sobre las cuales se ha construido el Estado nacional.

La constante centralista y el modelo de Estado unitario estuvieron presentes y triunfantes, tanto en el preludio como en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Los actores, comisiones, debates políticos y académicos formularon un modelo relativamente anclado en las lógicas territoriales constitucionales de 1886 pero aderezado con nuevos principios. En el preludio de la Asamblea Nacional Constituyente se reiteró el modelo territorial unitario, muy a pesar de los vientos que propugnaron otra forma de ser territorial, idea que fue reafirmada por el órgano constituyente, en donde una vez más se instauró el modelo territorial unitario y la figura departamental, bastante mermada y golpeada a lo largo del siglo XX. Entonces, surgen varias preguntas: ¿Por qué nuevamente el modelo unitario? y, ¿por qué pervivió el departamento como nivel intermedio de gobierno?

### **1. El modelo territorial en el proceso preconstitucional**

Sin duda, en la etapa preconstitucional se construyó la reiterada forma de Estado centralista y el tímido impulso de la descentralización que

quedaron plasmados en el texto político de 1991. Se observan, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, razones políticas, sociales y económicas que determinaron nuevamente la reiterada decisión y ratificación del modelo de la Regeneración, por supuesto, aliviado por las tendencias descentralistas a las que está sometido el Estado unitario moderno. Y no es para menos; de manera grave, y como es común en la historia colombiana, el país acudía a una nueva y poderosa ola de violencia. Crisis institucional que sirvió de telón al nuevo proceso constitucional. La Nación estuvo evidentemente amedrentada, aterrorizada y agobiada por los grupos al margen de la ley. La sociedad civil se convirtió en el blanco directo del conflicto. En este panorama, la ingobernabilidad territorial fue un hecho evidente.

Las guerrillas implementaron como estrategia un "sistema" de ataque en el que, de manera indiscriminada y aleatoria, resultaron afectados miembros de la sociedad civil. Para colmo de males los grupos de autodefensa completaron el lamentable diagnóstico. A su vez, el narcotráfico, bastante crecido para la época, se infiltró en toda la sociedad colombiana, en la mayoría de las instituciones y en las altas esferas del poder. Este último se convirtió en el instrumento predilecto de financiación de la guerra. Atrás quedaron los rezagos ideológicos de ciertos grupos al margen de la ley. El narcotráfico como "negocio de la guerra" se convirtió en la justificación de la violencia de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Así, todas las fuerzas ilegales se unieron a manera de olla de presión en plena explosión, generando el contexto necesario para la construcción de una nueva "carta de batalla".

Es de notar que las dificultades no se restringieron únicamente a las conductas de los agentes situados al margen de la ley. El Estado en su rol de organizador, ejecutor, controlador y garante del orden establecido actuó como detonante de otra cadena de serios inconvenientes. El legisla-

tivo soportaba una pésima imagen<sup>1</sup> (El tiempo, 1990, 19 de octubre) ocasionada por los severos escándalos a raíz del abuso de los denominados auxilios parlamentarios, la utilización poco ética del sistema de suplencias y la eterna figura de la corrupción. A estos hechos se agrega el estado de sitio permanente, que padeció Colombia en los últimos cuarenta años, bajo la "vigencia del artículo 121 de la Constitución" (Zafra, 1991, 16 de abril). Un mecanismo que había perdido "su fuerza coercitiva, su capacidad de intimidación, su capacidad de restablecer el orden público" (Gaviria, 1991, 5 de febrero). De forma adicional, un 45% de la población colombiana se ubicaba en 1990, en el margen de pobreza (Ballén, 1995).

Así, la deslegitimación del Estado era la consecuencia del empoderamiento institucional y social de los actores de la guerra, la generalizada corrupción, la crisis de las instituciones y el aumento del fenómeno del narcotráfico. En general, un Estado que aparece indefenso ante las presiones de una estructura criminal de tales proporciones

Bajo estas condiciones tuvieron lugar, entre otros hechos lamentables, la abominable muerte de más de un millar de militantes del partido de izquierda denominado "Unión Patriótica"; los atentados perpetrados contra los medios de comunicación, por ejemplo, aquellos dirigidos al diario *El Espectador* y la muerte de su director o el acto terrorista perpetuado contra el diario *Vanguardia Liberal*; el uso de carros bomba y la explosión de artefactos que mataron a miles de colombianos inocentes; el ataque y vulneración del transporte aéreo, como el caso de vuelo 104 de Avianca (Ballén, 1995) y los asesinatos de Rodrigo Lara Bonilla, Carlos Ernesto Valencia, Jaime Pardo Leal, Héctor Abad Gómez, Diana

<sup>1</sup> De acuerdo con los resultados de una encuesta adelantada por *El Tiempo* y otros medios "es mayoritaria la opinión de la gente sobre la necesidad de que la Constituyente emprenda una reforma a fondo del Congreso Nacional (...) La encuesta confirma que la reforma al Congreso, y específicamente el tema de los auxilios parlamentarios, son los puntos con los cuales la gente más identifica la necesidad de modificar las instituciones a través de una Constituyente" (El tiempo, 1990, 19 de octubre).

Turbay, Enrique Low Murtra y, en general, la muerte de cientos de jueces y magistrados.

Pero el detonante de la crisis o la cúspide de esta ola de violencia estuvo dado, desde el punto de vista institucional, en el asesinato de tres de los candidatos que aspiraban a las elecciones presidenciales de 1990: Bernardo Jaramillo Ossa (22 de marzo de 1990), Carlos Pizarro Leongómez (26 de abril de 1990) y Luis Carlos Galán (18 de agosto de 1989). La muerte de Luis Carlos Galán fue la gota que rebasó la copa. Un evento que generó un masivo estupor entre la población y el surgimiento del movimiento estudiantil denominado: "Todavía podemos Salvar a Colombia" (Buenahora, 1991. p. 126), (Orjuela & Rodríguez, 1993. p. 249)<sup>2</sup>, reconocido como uno de los gestores de la histórica propuesta de la séptima papeleta, a través de la cual se impulsó la idea de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, entidad en la que se cifró la salvación de Colombia y del Estado.

Serpa (1991, 7 de julio) describe con las siguientes palabras, el contexto que rodeó el impulso de la Asamblea Nacional Constituyente:

Las soluciones de fuerza prosperaron (...) se aumentó el delito al amparo de la impunidad, surgió la modalidad de la absurda justicia privada, prosperó con insensatez la rebelión, llegó el narcotráfico con sus horrores y hasta algunos niveles de la autoridad se dedicaron a hollar la Ley con el frágil argumento de buscar así su prevalencia.

De la misma forma Buenahora (1991) anota sobre el desgaste y deslegitimidad de las instituciones, además del hundimiento de la reforma

<sup>2</sup> Orjuela y Rodríguez afirman que una vez que en las votaciones del 9 de mayo legalmente se obtiene un resultado electoral que ampara la convocatoria de la asamblea, el movimiento estudiantil es relegado a un segundo plano y no es partícipe del proceso de negociación entre las "fuerzas políticas". En este sentido, consideran que se les arrebató la dirección de la propuesta, y que finalmente entre los delegatarios solo figuró un Fabio Villa como representante, por lo menos etariamente, de las juventudes (Orjuela & Rodríguez, 1993, p. 249).

de Barco, que en su criterio, contribuyeron a agravar la situación y patentizar "la penuria de la superestructura jurídico-política" (...). En estas circunstancias, "el golpe de opinión de los estudiantes cogía vuelo rápidamente. Era sin discusión, un hecho político importante al que había que buscarle su valoración jurídica para que la Asamblea Nacional Constituyente se convirtiera en una última esperanza" (p. 135).

Pero algo en el fondo impulsó la transformación. Sin duda, era la crisis del modelo económico. Tal como lo afirma Pizarro, este envión se debió tanto al momento crítico descrito, como a la erosión de la legitimidad del Estado, pero especialmente, a un "modelo de desarrollo económico entrabado, ya que el modelo de economía semicerrada y de sustitución de importaciones había perdido todo su vigor" (Pizarro, 1992, p. 42). En el mismo sentido se pronuncia Ahumada, quien sostiene que el asunto del modelo económico fue la máxima causa del cambio institucional; los demás hechos, en su criterio, fueron utilizados para ambientar el momento; por ello, la nueva carta de batalla se caracterizó por incluir "las distintivas del modelo neoliberal" (Ahumada, 2002, p. 196), esto es, la apertura económica, la privatización y la integración regional.

Afirmación reiterada por Jiménez, al escribir que dicha transformación no fue simplemente coyuntural y provocada por la crisis constitucional fraguada al calor de la guerra; por el contrario, ella afirma que se llevó a cabo todo un proceso de transformación del régimen adornado por discursos de democracia participativa, que "lograron invisibilizar el contenido económico neoliberal de la reforma, es decir, el problema de la adecuación del aparato político a las nuevas exigencias de la economía de mercado"<sup>3</sup> (Jiménez, 2006, pp. 132-156).

<sup>3</sup> Jiménez (2006) sostiene que se ha asignado a la Constitución de 1991 un "carácter emancipatorio y progresista" generando un "gran mito político en el seno de la sociedad colombiana, que no ha permitido ver en toda su complejidad lo que realmente significó el proceso constituyente".

Como se observa, una serie de hechos políticos, sociales y económicos desembocaron en la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.

Además de los ya relacionados, se encuentran reformas constitucionales frustradas, intentos que, a la luz de Pizarro, carecieron de una "suficiente presión política que permitiera quebrar las resistencias inmovilistas al cambio, provenientes de los sectores partidarios del statu quo incrustados en la Corte Suprema de Justicia, en el parlamento y en los partidos" (Pizarro, 1992, pp. 42-43); un movimiento estudiantil legitimado para impulsar el cambio constitucional, pero finalmente desconocido por las fuerzas tradicionales y unos gobiernos dispuestos a violar la Constitución de 1886, en aras de pasar a la historia<sup>4</sup> y cambiar la débil estructura institucional.

Las elecciones para integrar la Asamblea Nacional Constituyente se llevaron a cabo el 9 de diciembre de 1990. Una fecha precedida, tal como se ha anotado, por el movimiento estudiantil de la séptima papeleta, la cual obtuvo el voto de más de un millón y medio de colombianos en las elecciones del 11 de marzo de 1990. Por Decreto Legislativo 927 de 1990 (declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia)<sup>5</sup>, se ordenó a la organización electoral contabilizar los votos a favor o en contra de una Asamblea Constitucional<sup>6</sup>, votación llevada a cabo en las

<sup>4</sup> Sobre este proceso histórico consultar: Quinche (2008); Vila (2002) y Registraduría Nacional Del Estado Civil de Colombia (1991).

<sup>5</sup> La Corte Suprema reconoce que la decisión del pueblo no sólo confiere un mandato político sino que abre la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional para reformar la Constitución Política. En ésta sentencia se acogen los fundamentos del decreto, esto es, que los hechos mencionados demuestran a las claras que las instituciones, tal como se encontraban dadas, no eran suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia. No es que las instituciones se hayan constituido por se en factor de perturbación sino que han perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas; se han quedado cortas para combatir modalidades e intimidación y ataques no imaginados (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1990, EXP. No 2149 E).

<sup>6</sup> Texto de la séptima papeleta: ¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y

elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, en donde 5.236.863 ciudadanos (86.6% de los votos emitidos) apoyaron la novedosa propuesta. “Después vendrían los acuerdos políticos, el decreto 1926<sup>7</sup> y las expectativas por el fallo de la Corte<sup>8</sup>, las mesas de trabajo y comisiones preparatorias” (Buenahora, 1991, p. 317).

Las denominadas “mesas de trabajo” se convirtieron en el escenario de participación y construcción de propuestas: “Más de 840 mesas de trabajo coordinadas por las alcaldías; 286 por las organizaciones sociales; 244 por los consejos de rehabilitación, y 114 por las universidades y los cabildos indígenas” (Buenahora, 1991, p. 276). Más de 150.000 propuestas que reflejan el papel y el compromiso de una sociedad en crisis, pero comprometida con la construcción de la nueva carta de batalla.

A lo largo del año descrito se delineó buena parte del modelo territorial ganador en la Constitución Política de 1991. El tema territorial tuvo un espacio significativo en la mayoría de los momentos preconstitucionales e incluso en las inmediatas décadas que preceden a la Constitución Política de 1991, en la cuales ya se vislumbraba una leve transformación del modelo territorial unitario.

Por ejemplo, dentro del programa del movimiento estudiantil que promovió “La séptima papeleta” se propuso como plataforma para la reforma constitucional, la necesaria ampliación de los mecanismos de la descentralización administrativa. A su vez, el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990 incluyó como ámbito de competencia

regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?. SI NO

<sup>7</sup> Decreto expedido por el Presidente César Gaviria, con base en facultades de Estado de Sitio. Con dicho decreto se ordenó a la Organización Electoral contabilizar los votos de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, formuló el temario, composición y requisitos para hacer parte del denominado “Constituyente Primario”.

<sup>8</sup> La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, previa ponencia de la Sala Constitucional, lo declaró exequible parcialmente mediante el fallo del 9 de octubre de 1990 (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1990).

de la asamblea y, por consiguiente, como punto de reforma, el tema del régimen departamental, distrital y municipal, por supuesto, dentro del contexto del Estado unitario. En otras palabras, el temario preconstitucional quedó plasmado en el texto territorial de la Constitución de 1991, con algunas contadas excepciones o virajes.

Asimismo, las conclusiones de las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias que deliberaron entre el 14 de septiembre y el 5 de diciembre de 1990 aportaron los insumos para la construcción del artículo 1º y los títulos XI y XII del texto constitucional. Cuatro subcomisiones centraron el tema territorial, así: la primera, dedicada al tema de asuntos departamentales y municipales. Las propuestas que llegaron a esta subcomisión, tal como lo relata Buenahora, reflejan “un consenso para mantener el carácter unitario del Estado, aunque con mayor descentralización e inspirado en principios municipalistas para hacer realidad la autonomía local” (Buenahora, 1991, p. 303). También se escucharon voces en torno a diversificar el ordenamiento territorial con base en criterios históricos, culturales y sociales; la necesaria creación de provincias; la elección popular o indirecta de gobernadores; la transformación de las asambleas y los concejos; el fortalecimiento de la institución municipal; el tema de la precisión competencial; el fortalecimiento de la planeación y la necesaria reingeniería al tema de los recursos de las entidades territoriales. Otra subcomisión se dedicó al tema de Bogotá y la necesidad de darle a esta el carácter de entidad territorial, un sistema foral y un estatuto especial. Además, la comisión en donde se impulsó el tema de convertir a las intendencias y comisarías en departamentos denunció actitudes discriminatorias históricas en contra de los antiguos territorios nacionales. Por último, se trató el tema de San Andrés y Providencia y su aspiración de ser departamento, pero conservando la calidad de puerto libre (Buenahora).

Tal como se observa, el ordenamiento territorial fue delineado en la etapa preconstitucional, idea reiterada por el constituyente Gómez Martínez (1991, 1º de abril), cuando resume los aportes de las comisiones de trabajo a la Asamblea Nacional Constituyente. Estos puntos coinciden con la mayoría de los proyectos presentados a la comisión que trató el tema territorial de la Asamblea, y por lo tanto con la versión final del texto territorial aprobado en el seno del constituyente primario; entre otros temas: la adopción del modelo unitario descentralizado; la necesaria realización de consultas populares en el orden local; el impulso de los procesos de planeación y presupuestación debidamente integrados con criterios regionales, departamentales y municipales; la consagración del principio municipalista y de la consulta popular para revisar los límites territoriales; la conservación de los departamentos pero redefiniéndolos como instancias de articulación y coordinación entre la nación y los municipios; la competencia de los servicios públicos domiciliarios para el nivel local; la planeación participativa, la descentralización y participación como principios rectores de la planeación; y la delimitación clara de competencias de los tres niveles de gobierno y la coordinación de sus respectivos planes (Gómez, 1991, p. 11).

## **2. Nuevamente el modelo territorial unitario levemente flexibilizado**

Luego de dos meses de campaña y debate político nacional, contados desde el 9 de octubre de 1990, se produjeron las elecciones del 9 de diciembre de 1990, las cuales arrojaron 2.988.963 votos por el sí y 74.055 por el no (Vila, 2002, p. 280). Los ciudadanos se pronunciaron sobre la convocatoria de una Asamblea que, entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, tenía que deliberar y transformar las instituciones del Estado.

El constituyente quedó integrado por diversas fuerzas: 31.22% para el Liberalismo; 26.75%

para el M-19; 15.48% para el Movimiento de Salvación Nacional; 6.38% para el Partido Social Conservador; 4.99% para Conservadores Independientes; 3.11% para la Unión Cristiana; 2.26% para la Unión Patriótica; 1.46% para las listas indígenas y el 6.3% para otras listas (Registro Nacional del Estado Civil de Colombia, 1990, p. 26). La Asamblea estuvo integrada por setenta constituyentes, elegidos por elección popular, y por tres representantes de los grupos guerrilleros desmovilizados y vinculados al proceso de paz, designados por el Presidente de la República, conforme lo ordenó el artículo 4º del Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente (Secretaría General. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, 1º de marzo).

La composición y adscripción ideológica y política de sus miembros, en la que finalmente no primó ningún movimiento, fue un factor clave que caracterizó la dinámica de los cambios constitucionales gestados en el seno de este órgano. Tal como lo expone Vila (2002) la Asamblea Nacional Constituyente, instalada formalmente el 5 de febrero de 1991 en Bogotá, por el presidente Gaviria Trujillo, fue un escenario en donde confluyeron diversas expresiones e intereses ideológicos, políticos, sociales, económicos y culturales. Así, el texto constitucional es producto de un escenario de compromisos y transacciones, "en donde no faltó el *do ut des* ("doy para que des")" (Vila, pp. 281-282). La presidencia tricéfala, integrada por Horacio Serpa Uribe, Álvaro Gómez Hurtado y Antonio Navarro Wolff, dirigentes del liberalismo, el conservatismo y el M-19, dan cuenta del manejo político y a veces conciliatorio que tuvo este momento político en Colombia.

La Asamblea Nacional constituyente se organizó en cinco comisiones, así: la primera dedicada al tema de principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales; procedimientos e instituciones de protección; participación democrática; sistema electoral; partidos políticos; estatutos de la oposición y procedimientos de

reforma de la Constitución. La segunda estuvo a cargo del tema del ordenamiento territorial del Estado y la autonomía regional y local. Por su parte, la tercera resolvió los asuntos de gobierno y congreso; fuerza pública; régimen de estado de sitio y relaciones internacionales. La cuarta se dedicó a los temas de Administración de Justicia y Ministerio Público, y finalmente, la quinta a los asuntos económicos, sociales y ecológicos (Secretaría General. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, 1º de marzo).

En razón del temario, el tema del ordenamiento y la descentralización territorial fue tratado por las comisiones primera, segunda<sup>9</sup> y quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. Ciento sesenta y cuatro proyectos se proponen, cincuenta y uno de los cuales contemplaron disposiciones concernientes al diseño territorial del Estado<sup>10</sup> (Gómez, 1991, 1º de abril, p. 11). Diversas alternativas territoriales en discusión: algunas aparentemente federales o regionales y la mayoría de tendencia unitaria. Algunos proyectos fueron tildados de federales o regionales, cuando en verdad estuvieron inspirados en los rasgos básicos del modelo unitario. Todo ello, en razón de las diversas disciplinas, intereses y tendencias en juego a la hora de armar el aún inacabado ordenamiento territorial.

Hernández (2001) habla sobre el nivel de complejidad que tuvo la discusión del tema territorial y el carácter político y de transacción que permitió en poco tiempo construir el esbozo de un modelo territorial para Colombia, así:

<sup>9</sup> La segunda comisión, estuvo integrada por: Jaime Castro, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Orlando Enrique Fals Borda, Juan B. Fernández Renowitzky, Carlos Fernando Giraldo Ángel, Juan Gómez Martínez, Lorenzo Muelas Hurtado, Héctor Pineda Salazar, Augusto Ramírez Cardona, Cornelio Reyes Reyes, Carlos Trujillo García, Eduardo Verano de la Rosa y Gustavo Zafra Roldán.

<sup>10</sup> "Fuera de los 131 proyectos provenientes del Gobierno Nacional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Cámara de Representantes, se presentaron 28 propuestas por parte de las Organizaciones No Gubernamentales –ONG– de orden nacional y por algunas universidades, 5 propuestas. Estas iniciativas han sido llamadas aquí (como) propuestas de "origen externo" (Gómez, 1991, 1º de abril, p. 11).

La cuestión territorial dio lugar a uno de los más enconados y contradictorios debates en la Asamblea Nacional Constituyente. En ningún otro aspecto fue tan notoria la anarquía de las propuestas, de las discusiones y de las votaciones. El tema se fue abriendo paso con dificultad y, en medio de gran controversia y sin verdaderas decisiones que permitieran solucionar las distintas tendencias, se llegó por fin a un articulado de compromiso, en el que no hubo vencedores ni vencidos y en donde, por tanto, la política fue la de procurar dar a todos satisfacción (Hernández, 2001, p. 42).

## 2.1 La propuesta "federal" del presidente César Gaviria

Cepeda (1993) afirma que la Constitución de 1991 coincide en más de un 85% con el contenido de la propuesta presentada por el gobierno Gaviria a la Asamblea Nacional Constituyente (p. 186). Sin duda, esta figura política tuvo un trascendental papel en el camino de transformación de la carta (Ballén, 1995), llamada incluso la "Constitución de Gaviria" (Moncayo, 1991, 7 de julio, p. 2). Sin embargo, en materia territorial, la osada propuesta del Presidente Gaviria no fue recibida plenamente por el constituyente primario.

En el acto de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, el Presidente Gaviria hizo un llamado a la creación de un "nuevo federalismo" acorde con el Estado de finales del siglo XX, tal como se observa a continuación:

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 (Gaviria, 1991, 5 de febrero).

En desarrollo de dicha propuesta, la administración del presidente Gaviria presentó un polémico proyecto a la Asamblea Nacional Constituyente (Gaviria, 1991, 15 de febrero, p. 32), donde incluyó varios artículos que contienen evidentes rasgos del modelo federal e incluso del modelo regional. La expresión "federalismo" no fue utilizada en la propuesta ni en el artículo clásico o primero que establece la forma de Estado, el cual simplemente anota que la República de Colombia reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que establezca la Constitución. Entonces, el toque federal del proyecto se ubica tácitamente en varios de los artículos que abordan el modelo de Estado.

La propuesta anotó sobre la especial atribución del Congreso en materia de reforma constitucional y demás asuntos legislativos no atribuidos expresamente a otras autoridades o poderes. Sin duda, esta última afirmación se aleja de la tradicional cláusula exclusiva de competencia legislativa radicada, en principio, en el Congreso de la República. La propuesta sostiene al departamento como entidad territorial, es decir, no replantea la organización territorial del Estado, sin embargo, permite desde una perspectiva de administración y planificación la creación de las regiones e incluso de las provincias. A su vez, les reconoce a las intendencias y comisarías el estatus de departamentos especiales, y le otorga un lugar preponderante a la figura municipal. Prácticamente el proyecto redacta el actual artículo 287 de la Constitución Política de 1991 o los cuatro derechos de las entidades territoriales en los que se cifra actualmente el término de autonomía territorial. Además, presenta alternativas de distribución

de competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios, muy a usanza de los modelos regionales y federales y le otorga a la Nación la cláusula residual, esto es, competencia sobre las materias no asignadas a los departamentos.

El departamento es, dentro de la concepción gubernamental, la entidad territorial intermedia (Gaviria, 1991, 15 de febrero), para lo cual cuenta con autonomía territorial o la atribución de ejercer funciones legislativas, administrativas, de prestación de servicios y de asistencia a los municipios. Como se observa, de forma reiterada se habla de funciones legislativas para la figura departamental e incluso para la corporación pública denominada asamblea departamental. También se incluyen las figuras de la delegación legislativa y de la entrega de facultades extraordinarias legislativas en cabeza de las asambleas. Todas estas prerrogativas sostienen la afirmación elaborada en torno al carácter federal o regional del proyecto, que en última instancia deja en manos de una Ley Orgánica o Estatuto General de Organización del Territorio el complejo tema de la relación entre poder y territorio.

La propuesta se caracteriza por defender la tradicional figura departamental. Así esquivó el viejo debate de las nominaciones de modelos territoriales o de entidades territoriales. Superadas esas barreras de lenguaje, se centra en asuntos de competencias y de autonomía fiscal. Las regiones y las provincias apenas son una división para la mejor administración y planeación del Estado, que en ningún caso tienen la denominación de entidades territoriales.

## ***2.2 Propuestas federales y regionales en la Asamblea Nacional Constituyente***

Los constituyentes evitaron encasillar los proyectos en formas de Estado federales, regionales o unitarios; la misma opción fue utilizada por la mayoría de los aportes externos allegados a

la segunda comisión de la Asamblea Nacional Constitucional. Es posible que el debate generado por la propuesta cuasi federal, presentada por el gobierno, hubiese inhibido esa clase de definiciones nominales. Los títulos o encasillamientos debieron esperar hasta el final del proceso; lo importante eran los principios y las bases para el logro del fin, que estuvo cifrado en los conceptos de descentralización y autonomía.

Sin embargo, en la discusión afloró el criptotipo de Estado unitario presente en el constitucionalismo colombiano. Así las cosas, proliferaron proyectos de tendencia unitaria, eso sí con reiterados llamados hacia una mayor descentralización y hacia la implementación del principio de la autonomía regional.

Desde una perspectiva federal o incluso regional, se resaltan los proyectos presentados por Fernández (1991, 20 de Marzo) y por el Colegio Altos Estudios Quirama (1991, 2 de abril). Si bien es cierto que la propuesta gubernamental era de tendencia federal, también es cierto que sostuvo una institución que, en criterio de Fernández, es inepta, ineficaz y un evidente obstáculo para el progreso. Fernández anota, que "nadie duda que los departamentos son los campeones de la ineficacia administrativa colombiana" (Fernández, p. 62). Propone a la región como reemplazo de la caduca figura departamental y la transformación del asfixiante ordenamiento territorial centralista colombiano a partir de la implementación del principio de autonomía regional. Para Fernández las llamadas entidades territoriales en la nueva organización territorial son: las regiones, las provincias, los municipios y las comunas. Para el constituyente los departamentos "no son sino ficciones jurídicas de origen afrancesado e incrustadas inútilmente en el cuerpo constitucional del país desde hace muchos años (...). En contraste las regiones son eternas. Tienen una base geográfica y un fundamento geopolítico incuestionable" (Fernández, p. 63). Por otra parte, consideró

que Colombia tenía las condiciones suficientes para la adopción del principio de autonomía regional, circunscrito a su vez a la autonomía política, legislativa, institucional, económica y fiscal (Fernández, p. 64).

Otra tímida y confusa propuesta federal fue presentada por el Colegio Altos Estudios Quirama (1991, 2 de Abril). Se dice "tímida", en tanto, utiliza en algunos de sus artículos la palabra federalización, pero varios de sus planteamientos toman distancia de los rasgos básicos del tipo ideal de Estado federal. El Colegio propuso la siguiente redacción para el artículo primero de la Constitución:

Artículo 1. Régimen del Estado. La República de Colombia es un Estado federalizado de Derecho, se funda en la indisoluble unidad de la Nación y su misión consiste en el reconocimiento y promoción de los valores del humanismo entre los cuales: dignidad, ética, libertad, igualdad, responsabilidad, pluralismo y justicia social se sitúan en primer término (...). Las principales características del Estado consisten en la descentralización política, fiscal y administrativa, la regionalización, la desconcentración del poder y el reconocimiento de las autonomías que por naturaleza corresponde ejercer solidariamente a la nación y a las entidades territoriales, en la forma como se estatuye en la presente Constitución (Colegio Altos Estudios Quirama, 1991, 2 de Abril, p. 2).

El toque federal de la propuesta estuvo dado en el artículo primero y en la invocación permanente del derecho a la autonomía de las entidades territoriales. Pero sin duda, en el artículo cincuenta y tres se encuentra el eje federal del documento. Según este artículo, la función legislativa del orden nacional radica en cabeza del Congreso, la departamental, en las asambleas, y la municipal, en los concejos. Pero, de manera contradictoria, habla del carácter meramente administrativo de las dos corporaciones territoriales, esto es, asambleas y concejos y de sus

correspondientes y limitadas potestades reglamentarias<sup>11</sup> (Gómez, 1991, 1 de abril).

¿Federal, regional o unitaria? Difícil encasillar la propuesta expuesta por la Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia (1991, 3 de abril) a la Asamblea Nacional Constituyente, a no ser por las permanentes invocaciones que hace el documento sobre el modelo regional o el modelo autonómico español como sinónimos de descentralización y autonomía territorial. El texto que desenlazó la duda es el siguiente:

Descentralizar en las asambleas, las facultades de legislar sobre aspectos relacionados con la educación, la salud, adjudicación de tierras, servicios públicos, vivienda, etc. Pues la descentralización de la rama ejecutiva debe conllevar a la descentralización de la rama legislativa y judicial logrando así, el equilibrio entre las tres ramas del poder (Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia, 1991, 3 de Abril, p. 7).

Los demás rasgos de la propuesta bien pueden ubicarse dentro de la forma de Estado unitario<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> En materia de distribución competencial, Juan Gómez Martínez, considera que la propuesta de Quirama se detiene en una exhaustiva relación de funciones de los órganos ejecutivos de los departamentos y los municipios y no presenta criterios de distribución competencial y de relación entre competencias y recursos. Por ello, Gómez Martínez afirma que en el proyecto no se fijaron "criterios constitucionales para la delimitación de funciones sino que esta propuesta se limita a repartir las fórmulas de la Constitución vigente, en el sentido de dejarle a la ley o la ordenanza la asignación de los asuntos seccionales y municipales, respectivamente" (Gómez, 1991, 1º de abril).

<sup>12</sup> En primer lugar, el sostenimiento de la figura departamental, en tanto, consideran inoficioso replantear la actual división territorial del país, ya que las nuevas divisiones heredarían los mismos defectos y vacíos del nivel intermedio de gobierno legado desde la Constitución de 1886. Proponen la conversión de las Intendencias y las Comisarías en departamentos especiales, el reconocimiento constitucional de las entidades territoriales indígenas y la creación de las provincias eliminadas definitivamente en la reforma constitucional de 1945.

En segundo lugar y con relación a las Asambleas Departamentales, solicitan una intervención constitucional que le proporcione el estatus que requiere dicha corporación de elección popular. En criterio de esta asociación las asambleas departamentales

En síntesis, señalan que la República de Colombia debe reconocer y promover la autonomía de los departamentos, los departamentos especiales, las provincias y los municipios en el grado establecido por la Constitución. Igualmente, invocan la más amplia descentralización administrativa (Asociación de Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales de Colombia, 1991, 3 de abril, p. 3).

Asimismo, el proyecto expuesto por Serpa, Perry y Verano (1991, 20 de marzo), quienes importaron varios elementos del modelo autonómico español, presenta rasgos de Estado regional. En su artículo primero anotan: "Son entidades territoriales de la República, la nación, las regiones, los departamentos y los municipios. El Estado garantiza la autonomía de las entidades territoriales en la decisión, manejo y ejecución de los asuntos de su competencia" (Serpa, Perry & Verano, p. 21). La región es la suma voluntaria de varios departamentos, constituida mediante ley, ya sea por iniciativa popular o gubernamental tramitada ante el Senado, eso sí, previa consulta popular llevada a cabo en los territorios a conformarse o segregarse. Además, insertan la figura de los estatutos de las comunidades autónomas, que para el caso colombiano corresponden al primer acto legislativo inicial de la asamblea regional. Esta última es una corporación pública de elección popular, y el administrador regional, un designado del presidente de la República. A la usanza española, se habla de competencias exclusivas y concurrentes, pero especialmente, de la calidad de órgano legislativo que debe tener la región, esto es, la competencia en materia de legislación regional en asuntos propios y delegados. El departamento subsiste aún en los territorios donde hay regiones. Eso sí, contiene un artículo que permite la modificación territorial de los departamentos. En general, se

deben denominarse corporaciones de elección popular, las cuales además de las competencias asignadas deben ejercer control político sobre las autoridades ejecutivas del ente intermedio. De paso proponen la elección de diputados mediante circunscripción, esto es, dentro de los límites de cada departamento la ley podrá formar círculos principales para la elección.

sostiene la estructura actual del departamento y se invoca la elección popular de su máxima cabeza, es decir, del gobernador (Verano, 1991, 15 de abril), (Giraldo & Verano, 1991, 9 de abril).

Por su parte, Fals (1991, 5 de abril) habla de un Estado regional participativo. Un proceso que debe ser progresivo y liderado por una Comisión de Ordenamiento Territorial, la cual en un plazo de cinco años, contado a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, deberá proponer las divisiones límite de las entidades territoriales existentes y la producción del mapa oficial de la República de Colombia que dé cuenta de dichos cambios (Fals, 1991, 27 de febrero). Así las cosas, se sostienen de forma provisional las artificiales divisiones departamentales, por supuesto, como engranaje de planificación económica y social, hasta tanto se produzca de forma flexible, democrática y de la mano de la Comisión asesora la transformación político-administrativa del país. Fals apunta que impulsar una política de regreso a la Constitución de 1886, y por lo tanto, en favor de los departamentos y de su estructura política y burocrática, constituye el peor error de la Asamblea Nacional Constituyente. Por ello, propone como entidades territoriales a la región, las provincias, los territorios étnicos, los distritos metropolitanos, los municipios, las comunas y los corregimientos (Fals & Muelas, 1991, 8 de abril).

Finalmente, se incluye la propuesta del constituyente Zafra (1991, 10 de abril), que si bien fungió como acérrimo defensor del departamento, utilizó en su "ponencia general de los departamentos" un rasgo característico de los Estados regionales. Vehemente contradictor de la institución regional sostenida por Juan B. Fernández, Eduardo Verano, Eduardo Espinosa, Orlando Fals Borda y Héctor Pineda, y de la provincia, defendida por Orlando Fals Borda, Héctor Pineda y Francisco Rojas Birry (Zafra, 1991, 10 de abril, p. 12). La región, según Zafra Roldán, es un fracaso histórico que suele caer en manos del centralis-

mo y de los autocráticos modelos de planeación; las provincias, si bien de raigambre histórica, deben "quedar como instancia socioeconómica y cultural de desarrollo con perfiles propios y de intercambio de bienes y servicios pero sin ser depositaria de la coordinación de servicios nacionales y locales, del orden público, y de la planificación del desarrollo territorial" (Zafra, p. 13). Entonces, la propuesta de Estado regional se cifra en el departamento como nivel intermedio de gobierno, eso sí "introduciéndoles profundas modificaciones de carácter democrático y técnico, con el fin de evitar la burocratización, la corrupción y el clientelismo que son sus principales vacíos" (Zafra, p. 13).

Propone elección popular de gobernadores, reforma radical de las asambleas departamentales, funciones legislativas y normativas para las asambleas departamentales e integración mixta de la corporación pública. En general, un departamento planificador, coordinador, palanca de apoyo a los municipios, financiador del crédito municipal, complementador en servicios como salud y educación, con nuevas competencias en medioambiente, turismo, transporte, manejo de puertos, aeropuertos y zonas francas, además de promotor de desarrollo. En conclusión, para este constituyente "la autonomía regional requiere de una visión sistemática que armonice los elementos independientes, como la autonomía para elegir gobernantes, la autonomía para generar recursos; las competencias amplias sobre su territorio, y el poder en materia de crédito, planificación y desarrollo" (Zafra, 1991, 10 de abril.). El enfoque regional de la propuesta se identifica en la idea de dotar al nivel intermedio de gobierno de potestades legislativas, en lo demás, coincide con los defensores del departamento en el contexto del Estado unitario descentralizado.

Como se puede observar, las propuestas federales o regionales generaron una fuerte reacción en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente; lo cierto es que ellas fueron

fundamentales para el debate territorial, hasta lograr penetrar la lógica centralista que marca la relación poder y territorio en Colombia, a tal punto, que Augusto Hernández Becerra habla del carácter también federal de la Constitución Política de 1991 (Hernández, 1997, p. 141 - 165) o de las instituciones federales o regionales que permearon la forma de Estado unitaria.

### 2.3 *Los defensores del modelo territorial unitario*

Un Estado unitario, eso sí más descentralizado, fue la tendencia mayoritaria antes y en la Asamblea Nacional Constituyente.

Ante una decisión tomada, es decir, ante la superación del debate nominal, la discusión se centró en las siguientes preguntas: ¿Departamento o región? ¿Departamento y región? ¿Departamento y provincia? ¿Intendencias y comisarías o departamentos especiales? ¿Regímenes territoriales especiales? ¿Bogotá: Distrito Capital? ¿Corporaciones administrativas o corporaciones de elección popular político-administrativas? ¿Muerte a las asambleas departamentales? ¿Integración mixta de las asambleas departamentales? ¿Gobernador nombrado por el Presidente o de elección popular? ¿Más o menos entidades territoriales? ¿Transformación de la división político-administrativa? ¿Asociación, áreas metropolitanas y nuevas divisiones territoriales? ¿Cláusula general de competencias o numeración taxativa de competencias? ¿Principio de igualdad en el régimen territorial o flexibilización? ¿Neoliberalismo, Estado social de derecho y territorio? ¿Fondo de compensaciones y equidad regional? ¿Territorios pobres y ricos? ¿Centralismo y periferia? ¿Relaciones entre el nivel intermedio de gobierno, la nación y el nivel local? ¿Relación entre competencias y recursos? ¿Coordinación, concurrencia y subsidiariedad? ¿Territorios indígenas?

La apuesta por el modelo territorial unitario se hizo de forma independiente a la denominación dada en los diversos proyectos, al nivel interme-

dio de gobierno; asimismo, en algunos casos fue acompañada de novedosas ideas de reconfiguración del mapa político-administrativo colombiano. En todas estas propuestas se reiteraron las siguientes expresiones: autonomía local, autonomía regional, descentralización, delegación, distribución competencial extraordinaria, nivel intermedio de gobierno, el principio de municipalidad, situado fiscal, subsidiariedad, coordinación, complementariedad, regionalización, región, provincias, competencias y recursos, departamentos y departamentos especiales.

Un bloque significativo de este modelo defendió al departamento como único nivel intermedio de gobierno. Desde esta perspectiva, se resalta la propuesta presentada por la Asociación Colombiana de Municipios, la cual reunió en su justificación y articulado parte de las tendencias neoliberales que irradian el ordenamiento territorial, actualmente (Federación Colombiana de Municipios, 1991, 2 de abril, p. 3).

La Federación propuso, para el tema territorial, la formulación de nuevos principios: "el principio municipalista, el principio de la coordinación: las dimensiones departamental y regional, los principios de las relaciones fiscales intergubernamentales y los principios de asociación y de flexibilidad funcional" (Federación Colombiana de Municipios, 1991, 2 de abril, p. 2). Presentan al municipio como el eje central de la organización territorial del Estado, además de respaldar al departamento como nivel intermedio de gobierno. Afirman que en razón de la orientación municipalista que debe tener la carta, el departamento se convierte en la entidad básica de "intermediación entre el nivel nacional (central y descentralizado) y las entidades locales, para los fines de la participación diferencial de la nación en las funciones y de las transferencias de recursos nacionales, y de apoyo técnico y administrativo a los municipios, según las distintas categorías que sean legalmente definidas" (Federación Colombiana de Municipios, p. 8). Así, el departamento se convierte en agencia

coordinadora y agencia de desconcentración de funciones nacionales.

A la pregunta sobre ¿más departamentos o más niveles intermedios de gobierno?, la Asociación respondió con un "no rotundo". Además de la temporal prohibición, se planteó la necesaria categorización departamental mediante criterios flexibles, la transformación de las asambleas a partir de una integración tripartita que integre delegados de los concejos municipales, del Congreso del respectivo departamento y de la Administración Nacional, e igualmente, se identificó al gobernador como un funcionario de designación presidencial.

Se esbozó la inexistencia de "instituciones apropiadas" para el orden regional. Si bien las regiones estaban consignadas tácitamente en la Constitución Política de 1886 como otra división administrativa, en la práctica no podían revestir el carácter de personas jurídica. Por ello, se propuso acudir a la figura de la descentralización funcional o desarrollarlas híbridamente, esto es, "como parte de la Administración Nacional, como ha sucedido precisamente con las regiones de planificación económica y social y sus respectivos Consejos (Corpes)" (Federación Colombiana de Municipios, 1991, 2 de Abril).

Así las cosas, se proponen como entidades territoriales de la República los departamentos y los municipios que los integren, los cuales estarán sometidos, según su categoría, al régimen jurídico que defina la ley de ordenamiento territorial. Propugnaron por la transformación de las intendencias y comisarías en departamentos, además de prohibir la creación de nuevos departamentos (Federación Colombiana de Municipios, 1991, 2 de abril, p. 14)

En general, se reiteraron los siguientes conceptos: transferencias condicionadas y compensatorias, flexibilidad competencial, flexibilidad de las transferencias, la cual debe estar en razón de factores como el desarrollo municipal, el de-

sarrollo comunitario y la situación fiscal general del país, además de los principios de transparencia y flexibilidad presupuestarias y de coordinación presupuestaria intergubernamental.

En el mismo bloque se encuentra a Gómez y Londoño (1991, 19 de febrero). Según Gómez "la idea esencial y propia del proyecto es definir a Colombia como un Estado unitario descentralizado con una forma de gobierno presidencial atenuada y un régimen democrático, participativo y pluralista" (Gómez, 1991, 1 de abril, p. 5). En general, un tema territorial relacionado directamente con el tema de planeación y con la hacienda pública. Para Gómez la Constitución debe formular los principios a partir de los cuales se piensa construir el ordenamiento territorial y definir cuál es la entidad que tendría "una especie de cláusula general de competencia, según la cual toda función no atribuida a una autoridad de forma expresa será de competencia de la instancia-eje" (Gómez, p. 5); dicha entidad debe ser el departamento. Gómez sostiene que la razón principal para mantener y abstenerse de crear las regiones y las provincias como entidades territoriales, con o sin supresión de aquellos, es adoptar por criterio el "reconocimiento de la realidad". Según el constituyente "no hay en Colombia nada más real, con más tradición y presencia que nuestros actualmente politizados e ineficientes departamentos. Y no hay que confundir su existencia con su eficacia. Los departamentos son, las provincias fueron. Las regiones podrán ser (Gómez, p. 6).

Por ello, planteó como entidades territoriales a la nación, los departamentos y municipios. Los territorios de grupos étnicos son una entidad de carácter especial. Señaló como entidades de carácter asociativo las regiones de planificación, las asociaciones de departamentos, de municipios y las ínter-territoriales.

Por su parte, Cornelio Reyes y Álvaro Cala (1991, 21 de marzo, p. 3) también defendieron el modelo unitario y la institución departamental. Abo-

garon por la transformación de su corporación pública o de la asamblea departamental en un titulado consejo de administración y planeación, el cual, en criterio de estos constituyentes, debía estar integrado equitativamente por miembros elegidos popularmente y por representantes de las fuerzas vivas de la región, es decir, el sector económico, social y cultural; una propuesta que percibió al departamento como coordinador de servicios públicos e instancia de planificación y desarrollo.

Sin embargo, también existió otro bloque defensor del Estado unitario que abogó por la eliminación del departamento y el surgimiento de la región como único nivel intermedio de gobierno. Así dentro de la forma de Estado unitario se propuso suprimir el departamento dejando a las regiones, el distrito capital y los municipios como entidades territoriales. Asimismo, la construcción de la región se propuso desde una perspectiva geográfica. En cada una de ellas habrá un gobernador designado por el presidente de la República y una corporación popular llamada asamblea regional, tal como se lee en el proyecto presentado por Arturo Mejía Borda (1991, 20 de marzo, p. 37).

En síntesis, y siguiendo a Fernández (1991, 8 de Abril, p. 27), tres tendencias se observaron en torno de la idea de región: la primera propuso reemplazar los departamentos por las regiones ya sea enumerándolas taxativamente en el texto constitucional o a través de un proceso gradual y de formulación de una entidad técnica o Comisión de Ordenamiento Territorial; la segunda planteó la conservación de la figura departamental agregando las regiones como otras entidades territoriales; y, finalmente, una tercera tendencia que aceptaba la posibilidad de la creación de las regiones pero solamente y para efectos de la prestación de servicios públicos.

La Unión Patriótica representada por Aída Yolanda Abello Esquivel y Alfredo Vásquez Carrizosa (1991, 26 de marzo), presentaron un

proyecto, identificado con la versión final de la Constitución Política de 1991, a no ser por la propuesta novedosa de reconfigurar la organización político-administrativa a partir de criterios geográficos, históricos, económicos, culturales y ecológicos. Para estos, era primordial conservar la unidad nacional, "respetando las particularidades regionales y locales, dentro del pleno rescate del carácter pluriétnico y pluricultural de nuestra sociedad" (Abello & Vásquez, p. 18). Si bien consignaron el principio de autonomía regional, también es cierto que no dieron elementos para entender su alcance. Plantearon a los departamentos, distritos urbanos, municipios y territorios étnicos como entidades territoriales con la posibilidad de asociarse en regiones o provincias de acuerdo con la ley (Abello & Vásquez, p. 16).

Las mismas divisiones político-administrativas fueron relacionadas por los representantes del ELN –Ejército de Liberación Nacional– y del PRT –Partido Revolucionario de los Trabajadores–, tal como consta en el proyecto número 114 (Fajardo & Mejía, 1991, 26 de marzo). Para estos la autonomía territorial es el soporte de la organización de las entidades territoriales. Su alcance está dado en "la capacidad de gestión administrativa, financiera y presupuestal en los asuntos de su competencia, recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones y la elección popular de sus principales autoridades" (Fajardo & Mejía, p. 25).

Espinosa (1991, 12 de abril), al superar el tema del modelo unitario, abogó por el concepto de nación indivisible, defendió la existencia de varias entidades territoriales, y para el caso del nivel intermedio de gobierno, propuso tanto a la región como al departamento. Por supuesto que la defensa máxima de dicho constituyente estuvo dada en torno de la figura regional<sup>13</sup>

<sup>13</sup> "Para lograr el reconocimiento y garantizar el ejercicio de tales derechos, la "región" debe ser incorporada a la estructura político administrativa del Estado colombiano, como una nueva entidad territorial. Ello demanda a nivel de la región propiamente dicha, la consagración de determinados niveles autonomía

(Espinosa, 1991, 13 de Abril, p. 15), esto es, "una división territorial cuyo gran fin sea, únicamente, el de atender los asuntos relacionados con el desarrollo económico y social de su territorio" (Espinosa, 1991, 11 de Abril, p. 4). Dicha entidad bajo criterios de autonomía administrativa y fiscal tendría competencias en materia de planeación, captación de recursos, manejo presupuestal, ejecución de planes, programas, proyectos, obras de desarrollo económico y social, coordinación de acciones estatales de interés regional y en general, todas aquellas contempladas de manera específica en los correspondientes estatutos regionales.

Al final, conforme lo expuso Zafra se visualizaron dos tendencias, una mayoritaria y una minoritaria:

La mayoría sugiere que, además de las entidades territoriales existentes, se le otorgue igual carácter a las provincias y las regiones. Otros, los menos, sostienen que el ordenamiento territorial del país debe descansar en los departamentos y los municipios y los distritos en que se dividen aquellos, así como los territorios indígenas (...)

Los defensores de la tesis mayoritaria estiman que la nueva Carta, a diferencia de la de 1886, debe tener la flexibilidad necesaria para el reconocimiento de realidades futuras como las provincias y las regiones (...). Los partidarios de las tesis minoritarias, por el contrario, consideramos que para el desarrollo del país no sería conveniente ni política ni administrativamente la atomización del territorio mediante la multiplicación de instancias de diferente cobertura. La multiplicidad dificultaría la coordinación intergubernamental entre la Nación y los entes territoriales y podría generar ineficiencias en el uso y asignación de

los escasos recursos públicos (Zafra, 1991, 23 de mayo, p. 3).

En síntesis, la ponencia–consenso de la Comisión Segunda reflejó los rasgos básicos del Estado unitario levemente atemperado: "autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, la consagración del municipio como eje fundamental del Estado y la democracia participativa" (Zafra, 1991, 23 de Mayo, p. 4)

Luego de candentes debates, fracasó en la comisión la propuesta de concederle al nivel intermedio de gobierno competencias políticas o legislativas, propia de modelos regionales, pero se le otorgó el principio de autonomía si bien atemperado por el modelo de Estado unitario. La ponencia resumen de perspectiva ecléctica señala la existencia de varios niveles intermedios de gobierno, esto es, departamentos, regiones e incluso se habla de provincias, además del reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales y la figura distrital. El municipio como entidad fundamental y el departamento como un ente mixto tanto administrativo como ejecutor, "cuyo papel de intermediación entre la Nación y los municipios, e inspirado en dos principios: la subsidiariedad y la concurrencia respecto de tareas municipales" (Zafra, 1991, 23 de mayo, p. 4).

## Conclusiones

El texto territorial adoptado por el Constituyente de 1991 es confuso y ecléctico. Y no es para menos, en tanto fue producto de varias transacciones políticas o de la suma de diversos intereses irreconciliables, todos ellos ubicados en un mismo articulado, eso sí, bajo el criterio del Estado unitario.

El tema territorial es tan contradictorio, como las diversas tendencias que perviven alrededor de una misma institución en el texto constitucio-

---

y de capacidad de gestión y de decisión en el manejo de los asuntos y recursos de orden regional; recursos que deben aumentar sensiblemente para que se obtenga en la praxis, esa verdadera autonomía" (Espinosa, 1991, 13 de abril, p. 15).

nal; por ejemplo, la existencia de dos modelos económicos contrapuestos, el uno intervencionista y de marcada orientación social, y el otro, neoliberal y de la mano del mercado. Asimismo, la existencia de dos principios, a veces irreconciliables e incomprensidos, esto es, el de unidad y el de autonomía territorial.

La Constitución real da cuenta de las tensiones entre los extremos y los vacíos que legó el constituyente primario, los cuales han sido desarrollados, en estos últimos veinte años, entre lo social y lo neoliberal, la unidad o la autonomía territorial, lo central o la periferia. La historia da cuenta de una carga excesiva, nuevamente en favor del centro.

Ahora bien, en el proceso pre y constituyente de 1991 también se encuentran herramientas para corroborar la constante centralista del Estado colombiano. Así, la égida del republicanismo acudió una vez más a este enfoque, muy a pesar de los vientos que corrieron en pro de otros modelos "en teoría" más descentralizados. En última instancia, la opción territorial de la Asamblea fue la misma de la Constitución de 1886. Un buen momento desaprovechado en razón de los miedos.

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.

Unidad, autonomía y descentralización se convirtieron en los principios territoriales del modelo colombiano, eso sí, el primero desde una perspectiva jerárquica exhibida de forma contundente en las conservadoras interpretaciones que ha hecho la Corte Constitucional y las leyes que desarrollan la inacabada tarea del constituyente en materia territorial.

### **Referencias bibliográficas**

- Abella, A. & Vázquez, A. (1991, 26 de marzo). Proyecto Integral de Reforma Constitucional N° 13. Gaceta Constitucional N° 27. Asamblea Nacional Constituyente.
- Ahumada, C. (2002). El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana. Bogotá: El Áncora editores.
- Asociación de Diputados, Consejeros Intendeciales y Comisariales de Colombia. (1991, 3 de Abril). Propuestas de Organizaciones no Institucionales N° 10. Reforma al Régimen Departamental. Gaceta Constitucional N° 35. Asamblea Nacional Constituyente.
- Ballén, R. (1995). Constitución Política de Colombia, antecedentes y comentarios (Constituyente y Constitución del 91). (2ª ed.). Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Buenahora, J. (1991). El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo. Bogotá: Cámara de Representantes - Pontificia Universidad Javeriana, programa de estudios políticos.
- Cepeda, M. (1993). Introducción a la Constitución de 1991, hacia un nuevo constitucionalismo. Bogotá: Presidencia de la República - Consejería para el desarrollo de la Constitución.
- Colegio Altos Estudios Quirama. (1991, 2 de Abril). Propuesta de Constitución para Colombia N° 4. Gaceta Constitucional N° 34. Asamblea Nacional Constituyente.
- El Tiempo (1990, 19 de Octubre). Encuesta de El Tiempo, Reportajes Caracol y Cnc sobre la constituyente no a guerrillas activas en la asamblea. Recuperado del sitio Web <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-10319>.

- Espinosa, E. (1991, 11 de Abril). Ponencia para la Comisión Segunda. Región. Gaceta Constitucional N° 43. Asamblea Nacional Constituyente.
- Espinosa, E. (1991, 12 de Abril). Informe-Ponencia La Planeación y las entidades territoriales. Gaceta Constitución N° 44. Asamblea Nacional Constituyente.
- Espinosa, E. (1991, 13 de Abril). La crisis nacional exige la democratización de nuestra organización estatal. Gaceta Constitucional N° 49. Asamblea Nacional Constituyente.
- Fajardo, L. & Mejía, A. (1991, 26 de Marzo). Proyecto de Reforma Constitucional N° 114. Gaceta Constitucional N° 27. Asamblea Nacional Constituyente.
- Fals, O. (1991, 27 de Febrero). Comisión de Ordenamiento Territorial, Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política Colombiana N°14. Gaceta Constitucional N° 11. Asamblea Nacional Constituyente.
- Fals, O. (1991, 5 de Abril). Ponencia Provincias y Asociaciones de Municipios. Gaceta Constitucional N°38. Asamblea Nacional Constituyente.
- Fals, O. & Muelas, L. (1991, 8 de Abril). Informe - Ponencia sobre Pueblos Indígenas y Grupos Étnicos. Gaceta Constitucional N° 40. Asamblea Nacional Constituyente.
- Fals, O. (1991, 15 de Junio). El territorio colombiano y sus divisiones. Gaceta. Constitucional N° 99. Asamblea Nacional Constituyente.
- Federación Colombiana de Municipios. (1991, 2 de Abril). Trámite de Proyectos no Gubernamentales N° 1. Reordenamiento Administración Territorial. Gaceta Constitucional N°33. Asamblea Nacional Constituyente.
- Fernández, J. (1991, 20 de Marzo). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución de Colombia N°94. Colectividades Territoriales. Gaceta Constitucional N°24. Asamblea Nacional Constituyente.
- Fernández, J. (1991, 8 de Abril). Ponencia la Región. Gaceta Constitucional N° 40. Asamblea Nacional Constituyente.
- Gaviria, C. (1991, 5 de febrero). Palabras del señor presidente César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Constituyente. Gaceta Constitucional N° 1. Asamblea Nacional Constituyente.
- Gaviria, C. (1991, 15 de febrero). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 2. Gaceta Constitucional N° 5. Asamblea Nacional Constituyente.
- Giraldo, C. & Verano, E. (1991, 9 de Abril). Ponencia Ordenamiento Territorial. Gaceta Constitucional N° 41. Asamblea Nacional Constituyente.
- Gómez, J. & Londoño, H. (1991, 19 de Febrero). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 9. Gaceta Constitucional N° 9. Asamblea Nacional Constituyente.
- Gómez, J (1991, 1° de abril). Ponencia de Competencias Territoriales: No más Intendencias y Comisarías: Todas serán Departamentos. Bogotá sería Distrito Capital. Gaceta Constitucional N° 32. Asamblea Nacional Constituyente.
- Hernández, A. (1997). El fermento federalista en la Constitución de Colombia. En Hernández A (Ed.), El Federalismo en Colombia. Pasado y Perspectiva (pp. 141- 165). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, A. (2001). Ordenamiento y desarreglo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jiménez, C. (2006). Momentos, Escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. Revista Análisis Político, (N° 58), pp. 132-156.
- Mejía, A. (1991, 20 de Marzo). Proyecto de Acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 93. Gaceta Constitucional N° 24. Asamblea Nacional Constituyente.
- Moncayo, E. (1991, 7 de julio). ¡Cumplimos!. Gaceta Constitucional N° 114. Asamblea Nacional Constituyente.
- Orjuela, J. & Rodríguez, V. (1993). Movimiento Estudiantil. Semilla en tierra seca. La constituyente: del sueño juvenil al negocio político. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez - Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Pizarro, E. (1992). ¿Hacia una salida democrática a la crisis nacional? Revista Análisis Político, (N° 17), pp. 41-55.
- Quinche, M. (2008). Derecho constitucional Colombiano: De la cara de 1991 y sus reformas. Bogotá: Ibáñez

- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (1990). Estadísticas electorales. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (1991). La 7° Papeleta: El país opinó, el país aceptó. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral.
- Reyes, C. & Cala, A. (1991, 21 de Marzo). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 95. Régimen de las corporaciones públicas departamentales. Gaceta Constituyente N° 25. Asamblea Nacional Constituyente.
- Secretaria General. (1991, 1° de marzo). Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 13. Asamblea Nacional Constituyente.
- Serpa, H. (1991). "El liberalismo en la Constituyente le cumplió al Pueblo Colombiano" - discurso de clausura en el Salón elíptico del Capitolio Nacional. Gaceta Constitucional N° 114. Asamblea Nacional Constituyente.
- Serpa, H., Perry, G., & Verano, E., (1991, 20 de Marzo). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 87. Gaceta Constitucional N° 24. Asamblea Nacional Constituyente.
- Valencia, H. (1997). Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano. (2da Ed.). Bogotá: CEREC.
- Verano, E. (1991, 15 de Abril). Ponencia la Regionalización. Gaceta Constitucional N° 49. Asamblea Nacional Constituyente.
- Vila, I. (2002). Nuevo Derecho Constitucional: Antecedentes y Fundamentos. Bogotá: Gustavo Ibáñez.
- Zafra, G. (1991, 10 de Abril). Ponencia General Los Departamentos. Gaceta Constitucional N° 42. Asamblea Nacional Constituyente.
- Zafra, G. (1991, 16 de Abril). Estamos aquí para organizar el desacuerdo. El territorio colombiano y sus divisiones. Gaceta. Constitucional N° 51. Asamblea Nacional Constituyente.
- Zafra, G. (1991, 23 de Mayo). Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria. Gaceta Constitucional N° 80. Asamblea Nacional Constituyente.