

¿SE JUSTIFICA LA EXISTENCIA DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES?

PAULA MORALES BORRERO

LUIS MIGUEL CUBILLOS RODRÍGUEZ

Tesis de grado para optar por el título de Abogado.

Directora: Dra. Aura Ximena Osorio Torres.

Profesora Investigadora.

Departamento de Derecho Público

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

BOGOTÁ, D.C.

2009

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

RESUMEN DEL CONTENIDO:

No obstante que las Asambleas Departamentales gozan de una estabilidad más que centenaria en el ordenamiento jurídico colombiano, tales instituciones han sido objeto de un evidente olvido por parte de la opinión pública, la jurisprudencia y la doctrina especializadas; lo cual no hace más que reflejar la pobre importancia que estas corporaciones revisten en el acontecer jurídico y político.

Sin embargo, tan lamentable situación no obedece únicamente a los vicios intrínsecos a las malas costumbres políticas que tan fuertemente han golpeado a las regiones, y que sin duda justifican en gran parte los continuos ataques que se han dirigido de tiempo atrás en contra de las Asambleas. Ellas, a su vez, son víctimas de un sistema de ordenamiento territorial connotado por la indefinición y la falta de desarrollo práctico y legislativo, que al mismo tiempo terminan por deslegitimar la propia figura del departamento.

En todo caso, los principios democráticos de la representación popular y la separación de poderes demandan corporaciones de elección popular en las entidades territoriales que permitan canalizar la opinión y modo de pensar de sus habitantes, buscando así una mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos locales. Por ello, es necesario fortalecer las Asambleas y darles un lugar preponderante en el escenario de la realidad local. Y si bien en los últimos años se han dado pasos muy acertados en esa dirección, todavía resta mucho por hacer, en especial en lo concerniente a la importante tarea de dotar al departamento de un marco normativo idóneo.

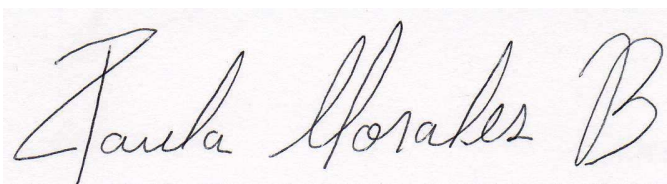
Although the Departmental Assemblies have been stable for more than a hundred years in the Colombian legal system, these institutions have undergone an obvious omission on the part of public opinion, the jurisprudence and doctrine specialist; which merely reflects the low importance of these corporations are in the legal and political developments.

However, this regrettable situation is not due solely to the errors inherent to the bad political habits that have been beaten so heavily the regions, and certainly have justified in large part the continuing attacks that have been directed for some time against the Assemblies. They, in turn, are victims of a territorial system known by the vagueness and lack of practical and legislative development, which has ended to delegitimize the figure of the department.

In any case, the democratic principles of popular representation and the separation of powers (check and balances) demand popular elected corporation in the territorial entities that are able to channel the views and mindset of its inhabitants, looking for greater citizen

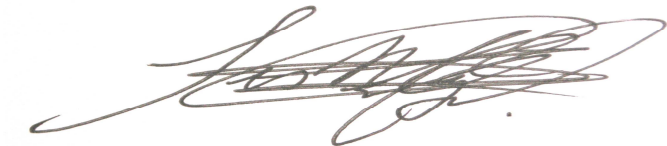
engagement in local affairs. It is therefore necessary to strengthen the Assembly and give them a place in the arena of local reality. And although in recent years there have been very successful steps in this direction, much remains to be done, particularly with regard to the important task of providing the department an appropriate regulatory framework.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink on a light-colored background. The signature is written in a cursive style and reads "Paula Morales B.".

PAULA HELENA MORALES BORRERO

C.C. No. 1.019.002.575.

A handwritten signature in black ink on a light-colored background. The signature is written in a cursive style and is highly stylized, appearing to read "Luis Miguel Cubillos Rodríguez.".

LUIS MIGUEL CUBILLOS RODRÍGUEZ.

C.C. No. 1.020.718.410.

Los autores del presente trabajo quieren agradecer en primer lugar a la Dra. Aura Ximena Osorio, Directora de Tesis, quien en todo momento se constituyó en soporte fundamental para la realización de la presente investigación gracias a su disponibilidad, conocimientos y calidad humana.

Igualmente desean manifestar su agradecimiento a los Profesores Gustazo Zafra Roldán y Augusto Trujillo Muñoz, reconocidos expertos en la materia, quienes se tomaron la molestia de colaborarnos con sus comentarios y sugerencias.

Finalmente, y no menos importante, a los padres y familiares, quienes con su comprensión y apoyo constante crearon el ambiente propicio para el correcto desarrollo de la investigación.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LAS ASAMBLEAS EN EL CONTEXTO DEPARTAMENTAL	1
1.1 GENERALIDADES DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	1
1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	4
1.3 EL DEPARTAMENTO EN COLOMBIA: CONTEXTUALIZACIÓN	6
1.3.1 La Constitución no adoptó un modelo de ordenamiento territorial	11
1.3.2 No existe un régimen legal departamental acorde a la nueva Constitución	14
1.3.3 Falta claridad en la delimitación de las funciones de cada nivel de gobierno	24
2. ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	29
2.1 FUNCIONES NORMATIVAS	30
2.1.1 Competencias normativas de las Asambleas bajo el esquema unitario de Estado	33
2.1.2 Atribuciones normativas de las Asambleas consagradas en la Constitución	35
2.1.2.1 Funciones normativas generales	36
2.1.2.2 Potestad tributaria de las Asambleas Departamentales	36
2.1.2.3 Normas orgánicas de planeación y presupuesto	40
2.1.2.4 Normas de policía en el ámbito del departamento	41
2.1.2.5 Las Asambleas como promotoras de la planeación y el desarrollo	44

2.2 FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. ¿SON LAS ASAMBLEAS COADMINISTRADORAS?	50
2.3 FUNCIONES DE CONTROL POLÍTICO	54
2.3.1 Moción de censura: concepto y alcance	58
2.3.2 Moción de censura en el ámbito territorial	62
3. LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES COMO EXPRESIÓN DEMOCRÁTICA	69
3.1 FORMA DE ELECCIÓN: CRÍTICAS Y SOLUCIONES	70
3.2 RÉGIMEN DE BANCADAS EN LAS ASAMBLEAS: ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2.003	81
4. NECESIDAD Y REFORMA DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	85
4.1 SÍNTESIS PROPUESTAS DE REFORMA A LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	89
5. CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

Una multiplicidad de factores le dieron origen y sustento al movimiento político-jurídico que a principios de los años noventa del siglo anterior impulsó el proceso de cambio constitucional que al final tuvo como resultado la Carta Política que actualmente se encuentra en vigencia. Enumerar esos factores resultaría prácticamente en un largo listado de quejas y reclamos sociales que en aquel momento caracterizaron la ineficacia de la estructura estatal para afrontar los difíciles retos que el contexto imperante proponía a la Nación, y que lamentablemente hoy en día parecen mantenerse como insatisfechos no obstante las reformas normativas diseñadas para hacerles frente.

De entre todas aquellas dificultades, sin duda alguna que el excesivo centralismo político y administrativo y las consecuentes carencias democráticas para las regiones y sus habitantes se erigían para muchos en un obstáculo insalvable para el desarrollo y progreso armónico de todo el país y en causa adecuada para el profundo atraso en que se hallaban, y se hallan, grandes extensiones del territorio patrio. Basta con leer algunas exposiciones de los Honorables Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente de 1.991 sobre el tema del ordenamiento territorial, entre los que vale destacar al Dr. Eduardo Verano de la Rosa, al Dr. Gustavo Zafra Roldán y al Dr. Juan B. Fernández Renowitzky, entre otros, para percatarse claramente que gran parte de la dirigencia de la época pedía a gritos profundas reformas en lo que al ordenamiento del territorio se refiere. Por ello, se buscaron fórmulas novedosas que le permitiesen a las regiones una mayor participación dentro de la vida política y económica del Estado Colombiano, ante la notoria incapacidad de éste para atender por sí mismo todos los problemas que una sociedad tan compleja como la colombiana puede presentar.

Fue así como se propusieron por el Constituyente variadas ideas acerca de la modalidad que debía adoptar el Estado para organizar política y administrativamente su territorio, llegando finalmente al esquema esbozado en el actual primer artículo constitucional, acorde con el cual “*Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...*”. Básicamente lo que denota la norma es la idea de garantizar a través de la coordinación y la delimitación clara de las competencias de los distintos niveles territoriales, enmarcadas dentro de la connotación asistencialista del Estado y el fundamental principio de la democracia participativa y real, la efectiva y eficaz prestación de todos y cada uno de los servicios y deberes a los que el Estado está obligado en virtud de la filosofía política incorporada en el texto de la Constitución.

Consideró la Asamblea Constituyente que, manteniendo la unidad de la República bajo la dirección del Estado Central, pero al mismo tiempo profundizando en la asignación de participación y competencias a las entidades territoriales, era un camino posible, democrático y por ello legítimo para alcanzar tan loables fines.

En este orden de ideas, las instituciones del orden territorial debían adaptarse a este nuevo esquema donde, sin llegar a tener el protagonismo propio de una configuración federal, si tenían teóricamente a su disposición el andamiaje constitucional necesario para entrar a jugar un rol más importante como actores de primer orden en la promoción social y económica de sus departamentos, distritos y municipios. En síntesis, al menos desde el punto de vista constitucional, las bases estaban dadas para un verdadero impulso regional.

Sin embargo, diecisiete años después de promulgada la actual Carta Magna, con todas las múltiples modificaciones que se le han hecho en tan corto lapso, ese deseo descentralizador parece no haber encontrado eco en el real y práctico desempeño de la función pública a

nivel territorial. Casos tan dramáticos como los que registran departamentos como Córdoba, Chocó y los antiguos territorios nacionales, a diferencia de la opulencia mostrada por los tradicionales centros de desarrollo industrial (Antioquia, Valle, Santander, etc.) son suficientes indicios que reflejan que algo anda muy mal dentro del vigente marco de ordenamiento territorial en Colombia.

Ahora bien, acometer la tarea de examinar la veracidad de tan grave afirmación, e investigar sus causas probables podría oscilar entre la simpleza, que no falsedad, de atribuir las dificultades a las ya arraigadas malas costumbres de la clase dirigente, y la protuberante misión de reformar radicalmente los postulados que sobre descentralización impregnan el ordenamiento jurídico colombiano, lo que ya en últimas conllevaría un análisis macro que ha sido tratado ampliamente tanto por la doctrina como por los órganos de deliberación jurídico-política, llegando al resultado constitucional anotado más arriba.

Es más, antes de intentar tan monumental tarea de reforma constitucional a las normas territoriales puede ser mejor enfocarse en los problemas que presenta el estado actual de cosas en aras de determinar si son susceptibles de pronta corrección. Así, otro camino plausible, en cambio, sería aquel que se centre, sin perder de vista el marco general, en las instituciones del orden territorial en aras de determinar cual sería su grado de responsabilidad en el triste cuadro dramático que reflejan la mayoría de departamentos de esta República. Y en este punto llama poderosamente la atención el aparente olvido en que han caído las corporaciones territoriales de representación popular, las Asambleas Departamentales, que por su misma connotación popular deben en principio estar llamadas a desempeñar labores de suma importancia en el andamiaje democrático y descentralizador que, acorde a la Constitución, debe informar el ordenamiento territorial. Efectuando un somero análisis empírico, con toda seguridad la inmensa mayoría de los ciudadanos se acuerdan de estas corporaciones únicamente cuando depositan su voto en las urnas para elegir a sus miembros.

¿Será simplemente el olvido de los medios de comunicación, o más bien es su misma organización y competencia lo que ha sumido a las Asambleas en esa situación? En todo caso, en un Estado Social de Derecho bajo ninguna circunstancia debe permitirse es que el órgano democrático por excelencia del departamento sea simplemente un actor pasivo del desarrollo y progreso de su región, porque así lo imponen los valores democráticos, puesto que no se puede admitir que los habitantes del departamento no puedan tener representantes que hagan oír su voz en momentos en que los departamentos registran tan duros cuestionamientos.

Por estas razones se justifica plenamente indagar sobre la estructuración normativa y política de las Asambleas Departamentales, buscando así detectar las probables dificultades jurídicas que, quizás existiendo, obstaculicen el “empoderamiento” de los ciudadanos departamentales a la hora de ejercer su derecho y deber democrático de controlar y vigilar el manejo de la cosa pública en su departamento, en la entidad encargada de articular las políticas de la Nación y el actuar de los municipios en la prestación de los servicios públicos las más de las veces necesarios para salvaguardar el mínimo vital de todos ellos. En otras palabras, hay que observar si las normas vigentes son suficientes para la materialización de esta importantísima manifestación democrática, porque en caso de no serlo, se impone con prisa una reforma al tema.

La poca tinta que se ha dedicado al tema de las Asambleas Departamentales es, más que una falencia, un verdadero aliciente para que amén de buscar soluciones meramente presupuestales, se intente profundizar la democracia representativa en los departamentos, ya que es inocuo aumentar la destinación de recursos a estas entidades si no se logra, sentando las bases para ello, que los primeros interesados en su buen uso logren por medio de sus legítimos representantes demandar su correcta y adecuada utilización en las necesidades insatisfechas que los afectan.

1. LAS ASAMBLEAS EN EL CONTEXTO DEPARTAMENTAL.

1.1 GENERALIDADES DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES.

Puesto que el objeto de este trabajo es analizar y criticar la institución de las Asambleas Departamentales, el punto de partida lógico debe recaer en la conceptualización de esta figura, lo cual lleva a hacer una referencia obligatoria al texto de la Constitución Política de 1.991 (en adelante CN), que en su artículo 299, reformado por los Actos Legislativos 1 de 1.996 y 1 de 2.007, consagra la corporación objeto de estudio. Dice la norma constitucional:

En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrá la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fijen la ley¹.

De la lectura de la norma superior transcrita, se desprende que las Asambleas Departamentales tienen las siguientes características fundamentales:

¹ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Constitución Política de Colombia. Bogotá: Legis, 2008.

1. Son corporaciones de elección popular.
2. Son corporaciones que ejercen funciones administrativas y políticas, pero no legislativas².
3. Tienen autonomía administrativa y presupuesto propio.
4. Sus integrantes, conocidos como “diputados”, tienen la calidad de servidores públicos, pero no devengan honorarios sino durante el periodo de sesiones correspondiente. La norma difiere a la ley la fijación de su régimen de inhabilidades e incompatibilidades³, que no podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas.
5. La determinación del número de sus integrantes es un tema de definición legal, respetando el rango numérico indicado por la Constitución.
6. Las Asambleas, en lo relativo a su funcionamiento, son reguladas por el Decreto Ley 222 de 1.986 o Código del Régimen Departamental y la Ley 617 de 2.000, principalmente.

Ahora, yendo más allá de la sola remisión al texto normativo, puede afirmarse que el ordenamiento jurídico nacional dispone la existencia de estos cuerpos de elección popular en los niveles territoriales básicamente como la respuesta institucional a la necesidad,

² Entre otras, COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-008 del 23 de enero de 2.003. MP. Rodrigo Escobar Gil: “(...) [s]i bien es cierto las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales no son órganos legislativos propiamente dichos, sino entidades de naturaleza eminentemente administrativa (...)”. En www.corteconstitucional.gov.co

³ El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados se encuentra previsto en los artículos 33 a 36 de esta normatividad: COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617 (6, octubre, 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2000. no. 44.188.

En www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0617_2000.html

impuesta por principios democráticos, de permitir la intervención ciudadana mediada por representantes electos en la definición de los asuntos seccionales, a pesar del poco o escaso margen de decisión política y jurídica que para muchos aqueja aún hoy a las entidades territoriales⁴ patrias⁵.

Para algún sector doctrinal, no se trata de generar contrapesos a la función ejecutiva encarnada preferentemente por la figura del Gobernador departamental⁶, toda vez que, aunque desde perspectivas diferentes, las Asambleas cumplen funciones administrativas al igual que los Gobernadores⁷. Sin embargo, la propia naturaleza política de las Asambleas indica exactamente lo contrario, puesto que, aunque no apareciera de modo tan explícito en el tenor constitucional como hoy en día acontece, la propia razón de ser de estos cuerpos no es otra que facilitar de modo organizado el control ciudadano de la actuación administrativa departamental (control político⁸) sin dejar de lado los novedosos pero poco utilizados

⁴ Art. 286 CN: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

⁵ MALDONADO, Alberto. ¿Existe una política pública sobre el departamento? p. 272, 273; y ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. El departamento p. 254, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. Véase también CASTRO CASTRO, Jaime. La democracia local ideas para un nuevo régimen departamental y municipal. Bogotá: Oveja Negra, 1984. p. 60.

⁶ Es importante anotar que uno de los avances democráticos más significativos de la Constitución de 1.991 fue el permitir la elección popular de los Gobernadores, consagrando así un esquema caracterizado no sólo por una mayor legitimidad de la investidura del Gobernador sino también por una mayor independencia del Ejecutivo Central. Dice el primer inciso del artículo 303 de la Carta en uno de sus apartes: “(...) Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente”.

⁷ VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Doceava edición. Bogotá: Legis, 2004. p. 190.

⁸ SOTO, David. La encrucijada de la figura departamental en Colombia, en OPERA. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. p. s.d., citado por NAVAS PATRÓN, Álvaro. El proceso departamental en Colombia: de la diversidad originaria a la indeterminación constitucional, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Op. cit., p. 404.

mecanismos de participación popular establecidos en el artículo 103 constitucional⁹ y regulados por la Ley 134 de 1.994¹⁰.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES.

Ahora bien, los antecedentes históricos remotos de las Asambleas pueden remontarse a las juntas políticas conformadas en algunas provincias del país a principios del siglo XIX como autoridades gubernativas configuradas en aras de convertirse en los escenarios propicios para permitir la participación política en el poder que tanto anhelaban las élites criollas, y cuya materialización fue permitida por la crisis política e institucional vigente en la metrópoli española en razón a la invasión de las fuerzas napoleónicas (v.gr. Acta Preconstitucional del Estado Libre e Independiente del Socorro del 10 de julio de 1.810).

Posteriormente, en los albores de la época republicana, la Constitución Política de 1.821 concibió asambleas de naturaleza territorial revestidas de funciones electorales bajo un sistema electoral indirecto (arts. 30-39). Con la Constitución de 1.830, la última que rigió para la ya desaparecida “Gran Colombia”, se consagraron Cámaras de Distrito encargadas de deliberar en temas locales, y cuyos integrantes no poseían el carácter de representantes populares. La Carta Política de 1.832, que ya rigió para el Estado de la Nueva Granada, le encomendó a estas “Cámaras Provinciales” labores de naturaleza electoral, manteniendo igualmente el esquema de elección indirecta de la Constitución de 1.821, el cual fue replicado en lo esencial por la Constitución de 1.843.

⁹ “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”.

¹⁰ También conocida como la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana.

Un cambio fundamental vino a registrarse con la Constitución de 1.853, que al contrario de sus predecesoras, introdujo elementos de estirpe federal en el ordenamiento constitucional patrio. Como corolario de ello, a las provincias se les reconocieron funciones constituyentes y legislativas, con lo cual se modifica sustancialmente la labor de las corporaciones públicas territoriales. Este régimen vino a acentuarse con la Constitución de 1.858, que delegó en cada entidad territorial su configuración estructural institucional. Y, sin duda, las ideas federales alcanzaron su máxima expresión bajo la égida de la Carta de 1.863, la cual, entre otros aspectos, permitía incluso que las legislaturas estatales desconocieran los actos jurídicos nacionales cuando quiera que vulnerasen la soberanía de los Estados federados (art. 225).

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1.886, de esencia profundamente centralista, las corporaciones públicas departamentales, que adquirieron su actual denominación de Asambleas Departamentales, vieron reducido su poder al constituirse sólo como entidades de naturaleza eminentemente administrativa, como consecuencia lógica de la idea del Estado Unitario descentralizado administrativamente (“centralización política y descentralización administrativa”) (art. 183). Cabe anotar que en sus inicios, este documento constitucional también consagró mecanismos electorales indirectos para la elección del Presidente de la República que eran desarrollados por asambleas territoriales (art. 175 y otros).

No obstante lo asegurado por algunos comentaristas, la Carta de 1.886 tuvo la debilidad de ser bastante inestable, pues fue objeto de numerosas reformas, muchas de las cuales tocaron el tema de las Asambleas Departamentales en lo que respecta a sus funciones (v.gr Acto Reformatorio No. 7 del 8 de abril de 1.905 y Acto Legislativo No. 1 del 28 de marzo de 1.910), denominación (v. gr. Acto Reformatorio No. 8 del 13 de abril de 1.905, Acto Legislativo No. 2 del 27 de abril de 1.907 y Acto Legislativo No. 1 del 29 de marzo de 1.909), entre otras.

Con el advenimiento del nuevo y actual texto constitucional de 1.991 las Asambleas siguieron manteniendo los elementos esenciales que la caracterizaban antes del cambio constitucional, más allá de las modificaciones operativas introducidas por los Actos Legislativos 1 de 1.996 y 1 de 2.003, éste último declarado inexecutable en lo que se refiere a la parte relacionada con las Asambleas.

Sin embargo, con la entrada al mundo jurídico del Acto Legislativo 1 de 2.007 se le dio la connotación de corporación política a las Asambleas, con lo que se supera su ontología meramente administrativa, permitiéndoles ejercer la figura de la moción de censura frente a los secretarios de la Administración Departamental¹¹.

1.3 EL DEPARTAMENTO EN COLOMBIA: CONTEXTUALIZACIÓN.

En todo caso, insuficiente sería limitar el análisis académico a la definición constitucional y la observación histórica de la institución en comento. Como parte que es de una estructura y un ordenamiento, necesariamente su razón de ser y funcionalidad se inscriben dentro de un contexto político y jurídico determinado. Las Asambleas Departamentales, como toda institución estatal, no son elementos aislados, funcionan dentro de un sistema diseñado para ejercer el poder público y político de modo organizado a lo largo del territorio de la República. Por ello, su correcto entendimiento exige de manera imperiosa adentrarse en la comprensión del marco institucional que le da vida, que le da sentido. O, en palabras más sencillas, mezquino sería pretender estudiar las Asambleas Departamentales si primero no

¹¹ Véase RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. 776 p.

se intenta adentrarse en la compleja fisonomía del departamento, en teoría el ente intermedio dentro del ordenamiento territorial¹² colombiano.

En efecto, vana sería cualquier justificación que buscara dejar por fuera de un escrito analítico como el presente la comprensión de la figura del departamento. Para captar de modo idóneo la correcta dimensión de las Asambleas Departamentales, tal y como en la actualidad se encuentran concebidas por la normatividad en vigor, es preciso primero contextualizarlas dentro del papel que debe cumplir un departamento al interior del esquema estatal nacional. Desde ya se advierte que esta última es una tarea de inmensas proporciones y múltiples obstáculos, como lo refleja la gran cantidad de tinta que se ha derramado sobre el punto sin que hasta el momento sea plausible decir que se ha llegado a un acuerdo cercano al consenso acerca del tema departamental. Mas, es necesario al menos esbozar de manera sintetizada algunas de las ideas que para esta cuestión se han expuesto por los especialistas, toda vez que, si no se sabe a ciencia cierta que funciones desempeña el departamento, ¿cómo buscar escudriñar en la esencia de las Asambleas Departamentales? Básicamente, este acápite se justifica bajo las premisas que, puesto que una Asamblea Departamental es parte de un departamento, en primer lugar hay que conocer que hace éste para luego aprender sobre lo que realiza la primera.

Pues bien, lamentablemente ya desde este tema, que envuelve sin duda los puntos neurálgicos y fundamentales que con posterioridad determinarían e influenciarían los criterios cognitivos sobre la sustancia y rol de las Asambleas Departamentales, es posible evidenciar serios visos de dificultades, dubitaciones y complejidades que han llevado a

¹² MOLINA BETANCUR, Carlos. Jurisprudencia constitucional y territorio, en BALLÉN, Rafael, *et al.* Organización del Territorio: teorías, enfoques y tendencias, Bogotá: Universidad Libre, 2004. p. 151: “En reiteradas ocasiones la prestigiosa Corte [Constitucional] ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural”

estudiosos a manifestar sus profundas preocupaciones relativas a los tópicos de índole departamental, y por ende, respecto de las propias Asambleas.

No se trata en esta sección de ahondar de manera decidida en las entrañas de la figura del ente departamental, a lo cual se han dedicado varios y conocidos escritos de reconocidos académicos, y que de todas maneras requiere de reflexiones tan importantes y trascendentales que merecen ser tratadas en amplios y relevantes foros deliberativos donde confluyan los actores principales políticos, jurídicos, económicos y académicos, puesto que está en juego nada más y nada menos que la propia condición intrínseca del ordenamiento territorial colombiano, y por este camino, la configuración político-administrativa del Estado patrio¹³.

A lo que se referirá el presente acápite es a reflejar cómo hoy en día, en la práctica administrativa y política, no es para nada claro cuál es el lugar y la función que debe desarrollar el departamento dentro de la estructura del Estado Colombiano, y cómo, irremediablemente, tan grave y a su vez inatendida falencia, irremediablemente se ve proyectada no sólo en la legitimidad y credibilidad de las Asambleas Departamentales, sino en lo que en estos caracteres toca al departamento.

En este orden de ideas, el artículo 298 constitucional realiza una primera definición funcional de los departamentos, optando por señalarle de manera escueta y general ciertas funciones administrativas y económicas. El tenor de la norma es el siguiente.

¹³ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. El departamento: ¿reestructuración coyuntural?, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Op. cit. p. 232-233.

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

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

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

De todos modos, en sólo esta norma superior no se agota toda la regulación constitucional del ámbito departamental, el cual oscila entre cuestiones electorales y funciones de desarrollo social y económico. Con ánimo de síntesis, es pertinente citar al Profesor Augusto Trujillo Muñoz¹⁴ y a un importante documento publicado por la Pontificia Universidad Javeriana¹⁵, que resumen las connotaciones y tareas básicas del departamento bajo los siguientes aspectos: Tiene personalidad jurídica (artículo 80 Ley 153 de 1887¹⁶); autonomía para la administración de sus asuntos; se erige en circunscripción electoral (arts. 176¹⁷ y 299 CN); es la base de la organización regional (arts. 306¹⁸ y 307¹⁹ CN); tienen un

¹⁴ TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. p. 144.

¹⁵ IBAÑEZ, Jorge Enrique, *et al.* Quaestiones Iuridicae: Por qué primero el departamento. Bogotá: Javegraf, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2002.

¹⁶ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL LEGISLATIVO. Ley 153 (24, agosto, 1887). Que adiciona y reforma, los códigos nacionales, la Ley 61 de 1.886 y la 57 de 1.887., En COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL LEGISLATIVO. Código Civil., Bogotá: Legis, 2006: “La Nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas”

¹⁷ “(..) Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial (...)”

¹⁸ “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

¹⁹ “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados”.

esbozo de categorización (art. 302²⁰ CN); la ley puede atribuirle funciones en relación con los municipios (art. 301²¹ CN); intermediación entre la Nación y los municipios; coordinación de los municipios, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad²² de la acción municipal especialmente en cuanto hace referencia a la prestación de los servicios públicos; desarrollo económico, social y cultural; y funciones propias.

En apariencia, en lo que concierne al régimen constitucional actual, el departamento tiene una serie de funciones claramente señaladas que se encuentran prestas para ser ejecutadas, máxime cuando, en esencia, prácticamente replican las señaladas para estos entes territoriales en el anterior esquema constitucional. Sin embargo, y muy a pesar de la en principio clara redacción del artículo 298 superior, la penosa realidad enseña que hoy, más de dieciocho años después de haber sido expedida la vigente Constitución, y más de ciento veintitrés años después de su creación institucional en la Carta de 1.886, la balanza se

²⁰ “La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a 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. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”.

²¹ “La ley señalará los casos en los cuales las asambleas podrán delegar en los concejos municipales las funciones que ella misma determine. En cualquier momento, las asambleas podrán reasumir el ejercicio de las funciones delegadas”.

²² “El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial." El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2.001. MP. Jaime Araujo Rentería, En www.corteconstitucional.gov.co

inclina más hacia el lado de las dudas e incógnitas que de las certezas en cuanto al por qué y para qué del departamento²³.

Sin duda, una conclusión tan categórica y a la vez tan preocupante extraña por su radicalidad frente a instituciones que, por su antigüedad y durabilidad, parecen estar suficientemente arraigadas en el sentir colectivo de la Nación colombiana²⁴. Al margen de este interesante fenómeno, tres argumentos básicos (la Constitución no determina un modelo territorial específico, los departamentos están huérfanos de una reglamentación legal y no hay claridad sobre el ámbito de acción de cada nivel de gobierno) muestran cómo el lento paso del tiempo no ha tenido la virtualidad de clarificar suficientemente el panorama departamental, lo cual termina siendo muy dicente frente a la limitada capacidad del país de acometer esfuerzos y reformas que faciliten la delimitación y construcción del campo de acción estatal.

1.3.1 La Constitución no adoptó un modelo de ordenamiento territorial. Como primera medida, vale señalar que la incertidumbre empieza por la fuente formal principal del ordenamiento jurídico y estatal colombiano. En efecto, al decir de algunos estudiosos, la Constitución de 1.991, en cuya parte orgánica²⁵ se encuentran plasmados los planos a partir

²³ Entre otros, DEVIA RUIZ, Sandra Patricia. El departamento colombiano como modelo de organización regional, en AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Op. cit. p. 41; MOLINA BETANCUR, Carlos. Op. Cit. p. 136.; HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Del departamento del siglo XIX al departamento del siglo XIX, en BALLÉN, Rafael, *et al.* Op. cit. p. 206-208. Dice este último: “(...) La Constitución de 1.991 hizo del departamento una pobre definición, producto de una rara combinación de espíritu continuista y de resignación a su progresivo debilitamiento político y administrativo (...)”.

²⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime. Los departamentos y las regiones, en BELL LEMUS, Gustavo, *et al.* Federalismo en Colombia: pasado y perspectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1.997. p. 94.

²⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-836 del 9 de agosto de 2.001. MP. Rodrigo Escobar Gil: “(...) Si bien la Constitución debe considerarse como una unidad de regulación, está compuesta por una parte dogmática, que comprende los valores, principios y derechos fundamentales, y por una parte orgánica en la cual se establecen, entre otras, la estructura fundamental del Estado y las atribuciones y potestades básicas otorgadas a los órganos y autoridades estatales para permitirles cumplir con sus funciones (...)”, En www.corteconstitucional.gov.co

de los cuales debe construirse la institucionalidad estatal, contrario a lo que pudiere parecer, no establece de modo explícito cuál es la opción de ordenamiento territorial que los Constituyentes escogieron para efectuar la distribución del poder político a lo largo del territorio patrio²⁶.

A diferencia de lo que acontecía con la anterior Carta Política, en la cual era diáfana su preferencia por la consabida fórmula de la “centralización política y descentralización administrativa”²⁷, a tal punto que todo el desarrollo normativo ulterior en el ámbito del ordenamiento territorial se mantuvo dentro de los estrictos lineamientos de este proyecto hasta la reforma de 1.986 (Acto Legislativo No. 1 de 1.986) que permitió la elección popular de alcaldes, la Carta Constitucional actualmente en vigor, si bien habla en su primer artículo de un “ (...) *Estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)*”, y en el artículo 287²⁸ de los “derechos” de las entidades territoriales, no escoge de manera decidida un determinado paradigma a seguir por los actores políticos y jurídicos²⁹, ni en lo que toca

Sentencia T-406 del 5 de junio de 1.992. MP. Ciro Angarita Barón, citada por la Sentencia C-836 del 9 de agosto de 2.001. MP. Rodrigo Escobar Gil: “(...)En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma (...)”,

En www.corteconstitucional.gov.co

²⁶ EASTMAN junior., Jorge Mario. La Autonomía: vestíbulo del federalismo en el ordenamiento territorial colombiano, En BELL LEMUS, Gustavo, *et al.* Op. cit. p. 269-270, y TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit. p. 101.

²⁷ TIRADO MEJÍA, Álvaro. El Estado y la política en el siglo XIX. Bogotá: El Áncora Editores, 2001. p. 92.

²⁸ “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”.

²⁹ “La Constitución abre un escenario pero no abre el camino”, según OSPINA RESTREPO, Juan Manuel. La LOOT le puede abrir caminos el país, en Los caminos del ordenamiento territorial, memorias de los foros regionales, Bogotá: Comisión de ordenamiento territorial. Senado de la República, 2001. p. 23-29, citado por MOLINA BETANCUR, Carlos. Op Cit. 158.

a la parte estrictamente institucional ni tampoco respecto de los principios que deben guiar su accionar y funcionamiento.

En cuanto al aspecto institucional, la Carta Política parte de la base de la existencia de los departamentos, pero deja abierta la puerta para que a través de un procedimiento gradual que en primer lugar involucra un componente planificador del desarrollo económico y social (art. 306 CN³⁰), y en un estado avanzado un elemento político y territorial, se cristalice la conversión de dos o más Departamentos en una Región como entidad territorial propiamente dicha (art. 307 CN³¹); proceso en el cual se destaca la mandataria intervención de los ciudadanos de los Departamentos interesados vía referendo. En opinión del reconocido Profesor Jaime Vidal Perdomo³², esta posibilidad meramente opcional, se explica en razón a las profundas discrepancias que existieron entre los defensores de las regiones y de Departamentos en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1.991³³.

³⁰ Ver nota al pie No. 14.

³¹ Ver nota al pie No. 15.

³² VIDAL PERDOMO, Jaime. ¿Cambiar los departamentos por regiones?, en AMAYA OLAYA, Uriel. Op. cit., p. 294.

³³ El Constituyente Juan B. Fernández Renowitzky en su exposición sobre “Regiones” sintetizó en cuatro tesis básicas las propuestas presentadas tanto por los constituyentes en la Comisión Segunda, encargada del tema territorial, como por diversos sectores de opinión nacional y las llamadas mesas de trabajo (donde las personas podían expresar sus ideas sobre la Constituyente) relativas a la división territorial del país en Departamentos:

1. Los Departamentos deben ser remplazados por las Regiones: Enumeración taxativa de las regiones en la Constitución Nacional (Rodrigo Lloreda y Arturo Mejía Borda); “Vía de la gradualidad, o sea, dejando a cargo de una Comisión Técnica la definición y señalamiento de las Regiones”, idea presentada por los constituyentes Orlando Fals Borda, Héctor Pineda y Francisco Rojas Birry, “o poniendo esa tarea en manos de la ley”, según el propio Dr. Fernández Renowitzky.
2. Se mantienen los Departamentos pero se deja la posibilidad que, por la unión voluntaria de Departamentos, se creen Regiones como Entidades Territoriales, de conformidad con lo defendido por los constituyentes Eduardo Espinosa Faciolince, Eduardo Verano de la Rosa y otros.
3. Regiones como asociación de Departamentos pero solo para la prestación de servicios públicos, concepción de la Alianza Democrática M-19 (AD M-19) y el Gobierno Nacional.
4. Diversas modificaciones estructurales al Departamento pero sin la creación de Regiones como entidades territoriales en la Constitución, por Gustavo Zafra Roldán.

Pero, también es factible hacer una lectura diversa de la situación, en la que la Constitución concibe un modelo territorial institucional flexible, lo cual, en sí mismo, no es susceptible de crítica sino más bien digno de reconocimiento y aplauso, toda vez que refleja una Constituyente de mente abierta que antes que petrificar su obra permite su adaptación a los tiempos venideros, tal vez como una estrategia de supervivencia de su legado.

1.3.2 No existe un régimen legal departamental acorde a la nueva Constitución. Pero los problemas aparecen cuando a esta fórmula de textura abierta, benigna en sí misma considerada, se le agrega la oscuridad legal, jurisprudencial y doctrinal existente relativa a los principios que en todo caso deben iluminar los modelos y procesos de ordenamiento territorial en el país. Puede que se consagren expresamente los pasos necesarios para adelantar los procedimientos de creación de los entes regionales como sustitutos de los actuales departamentos, mas si los actores encargados de adelantar esta dispendiosa y formidable tarea, tanto en el orden nacional como en el territorial, no poseen la claridad conceptual indispensable para interpretar y entender los lineamientos constitucionales al interior de los cuales debe desplegarse la dinámica del ordenamiento territorial, no es mínimamente factible ni digerir intelectualmente el estado actual de cosas, ni menos llevarlo a escenarios más favorables para los intereses de la colectividad nacional y sus semejantes territoriales.

Y, en este punto particular, los principios de autonomía y descentralización adquieren una particular trascendencia como conceptos rectores de la organización territorial del Estado colombiano, conforme se observa en el primer artículo constitucional. En efecto, aquí la Constitución sí es directa: cualquiera que sea el esquema de ordenamiento territorial que se

Véase COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional No. 40 del 8 de abril de 1.991.

adopte, la República de Colombia es descentralizada y sus entidades territoriales deben gozar de autonomía.

Por supuesto, no puede entrar el Constituyente a realizar una regulación detallada y concreta de cada uno de los múltiples frentes que encuentran tratamiento en la norma superior. Esta es una función que corresponde a todos los intérpretes y ejecutores de la Carta, en especial el legislador y la judicatura, encargados de disponer el marco jurídico para ello. Para infortunio de las entidades territoriales, no se percibe el más pequeño atisbo de consenso acerca de lo que debe entenderse por “descentralización” y “autonomía”, ni en la doctrina, ni en la legislación, ni en la jurisprudencia; situación de incertidumbre ésta que indispensable y tristemente contribuye sobremedida a las vicisitudes que deben sortear las entidades territoriales para satisfacer de forma cabal las funciones asignadas por el régimen instituido. Y, en este mismo sentido, mayores obstáculos se imponen a los encargados de delinear la política de ordenamiento territorial.

El tratadista Augusto Trujillo Muñoz, sin entrar a definir de manera explícita los conceptos en comento, propone una idea bastante interesante que brinda elementos de juicio para desentrañar el espíritu de la Carta en lo que concierne a este espinoso tema del ordenamiento territorial: el hecho que el artículo primero haya adicionado al concepto de “descentralización” la figura de la “autonomía” deja entrever que la intención del texto constitucional es superar la definición puramente administrativa³⁴ de la “descentralización” para alcanzar un nivel superior de “descentralización política”, que envuelve no sólo el

³⁴ La descentralización, en sentido administrativo, es el “traslado o asignación de funciones del ente central a las entidades territoriales para que éstas las ejerzan, por lo menos, con ciertas dosis de autonomía”. TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit. p. 123.

“En suma, la descentralización territorial consiste en el traslado o atribución de funciones públicas que hace directamente la Constitución, la Ley o el reglamento a personas jurídicas de derecho público del orden territorial y por lo mismo distintas de la entidad central-esto es, la nación-e inferiores a ésta, las cuales deben ser cumplidas por aquella con autonomía administrativa, patrimonial y técnica”. IBAÑEZ, Et al. Op. cit.

ejercicio autónomo de competencias sino también un espacio más amplio para el ejercicio de la participación política popular como eje rector del desarrollo del destino de las colectividades territoriales³⁵. Es decir, la idea es “profundizar el proceso de descentralización”³⁶.

En todo caso, el propio autor reconoce en las líneas que siguen de su obra que esta concepción, ni ninguna otra, son unívocas. Citando a Jaime Santofimio y a Guillermo Chahín L., muestra cómo para algunos existe contradicción en el tenor constitucional, ya que el nivel central sigue manteniendo una influencia considerable sobre el manejo de los recursos de los entes territoriales (v. gr. régimen de transferencias)³⁷ y se considera incompatible la autonomía política de las regiones con la idea de una República Unitaria³⁸. Otros, como Liliana Estupiñán y Rodrigo Rivera³⁹, son más radicales y afirman que la Carta de 1.991 no conlleva innovaciones respecto del entramado centralista de la Constitución de 1.886, lo que prácticamente priva al concepto de “autonomía” de verdadera eficacia.

³⁵ TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit. p. 123.

³⁶ “En síntesis, una interpretación sistemática de la Carta lleva a concluir que el constituyente no sólo quiso ampliar los alcances de la descentralización, sino también darle un contenido material al concepto de autonomía, cuyas limitaciones, impuestas por la Constitución y la ley, tienen como contrapartida la obligación por parte del legislador de respetar en el ámbito territorial un “reducto mínimo intocable” señalado por las mismas normas constitucionales”. Ibid., p. 128.

³⁷ SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Bases constitucionales del régimen municipal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1.993. p. 93, citado por Ibid., p. 125.

³⁸ CHAHÍN LIZCANO, Guillermo. Entidades Territoriales y su financiamiento según la Constitución, En Revista Politeia No. 13, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 134, citado Ibid., p. 125.

³⁹ “(...) El regionalismo que propone la Constitución de 1.991 está lejos de constituirse en una opción distinta frente al modelo centralista y unitario que ha perdurado desde la época de la regeneración (...)” ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Estudios, tendencias y teorías sobre la organización del territorio en Colombia, y RIVERA, Rodrigo. Centralismo y Federalismo en Colombia, en BALLÉN, Rafael, *et al.* Op. cit. p. 183.

Otros le asignan de entrada a la descentralización “una primera finalidad política”, puesto que la descentralización busca mantener la cohesión nacional (v. gr. España) y facilita la participación ciudadana, buscando como uno de los objetivos básicos la estabilidad política, facilitando la participación ciudadana y logrando un sentido de cercanía y pertenencia política para los ciudadanos⁴⁰.

Además, ni siquiera dentro de la jurisprudencia de la Corte Constitucional es posible hallar una posición bien definida frente a la cuestión planteada. Por ejemplo, en la sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1.992, MP. Ciro Angarita Barón, la Corte entiende la descentralización como un concepto genérico, y la autonomía como una especie de aquella⁴¹. Desde otro ángulo, la sentencia C-497 A del 3 de noviembre de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, comprende que, aunque ambos conceptos se entrecruzan, deben mirarse desde perspectivas distintas: administrativa y política⁴². Pero en esta misma providencia, así como en la sentencia C-216 del 28 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, se limita la descentralización territorial al ejercicio autónomo de

⁴⁰ IBAÑEZ, *et al.* Op. cit.

⁴¹ “La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expresión de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía”, citada por TRUJILLO MUÑOZ, Op. cit. p. 127.

⁴² “Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado Unitario”, citada por *Ibid.*, p. 127.

En igual sentido habla la sentencia de COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-535 del 16 de octubre de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero, En www.corteconstitucional.gov.co : “Por ello la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático (...)”

competencias asignadas, pero entendiendo tal autonomía como un elemento autónomo y financiero⁴³.

Como se desprende de lo expuesto, las falencias departamentales tienen una causa primigenia en la falta de definición constitucional en lo tocante al entramado territorial que debe adoptar el Estado Colombiano, y en lo relativo a los dos principios básicos que deben irrigar su proceso de construcción, la descentralización y la autonomía, a saber. Pero injusto sería achacarle la culpabilidad de la crisis departamental al Constituyente de 1.991. Ésta recae única y exclusivamente sobre las instituciones y organismos encargados de darle desarrollo a los principios y postulados constitucionales sobre el ordenamiento territorial, quienes a lo largo de casi dos décadas han incurrido constantemente en la gravísima omisión de no disponer los instrumentos normativos requeridos para darle un margen sólido de acción a los entes territoriales, en especial el Departamento⁴⁴, o, lo que es todavía más preocupante, no prestarse a ejercer los pocos, difusos y desactualizados que precariamente subsisten.

En verdad, y he aquí el segundo argumento general que justifica el nublado panorama departamental, ni el Congreso de la República ni el Gobierno Nacional, ni tampoco los propios entes departamentales, han tenido la actitud y disposición de destinar sus esfuerzos

⁴³ “(...) la denominada *descentralización territorial*, entendida como el otorgamiento de competencias y funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central (...)”, citada por IBÁÑEZ, *et al.* Op. Cit. Igualmente, ver nota al pie No. 3.

⁴⁴ “(...) este departamento tradicional e históricamente arraigado en el territorio, carece de los elementos, funciones y competencias propias que le permitan efectuar y ejercer el papel para él asignado, no sólo en la Constitución actual, sino en los reiterados esfuerzos de organización política del Estado en todas sus constituciones como ente intermedio”. DEVIA RUIZ, Sandra. Op. Cit. p. 41. También MALDONADO, Alberto. ¿Existe una política pública sobre el departamento? p. 271-272; NAVAS PATRÓN, Álvaro. El proceso departamental en Colombia: de la diversidad originaria a la indeterminación constitucional, p. 387, y Documento CONPES 3238, p. 415, En AMAYA, Uriel, *et al.* Op. cit.

a proveer de una vez por todas un régimen legal moderno, democrático y participativo que, por un lado clarifique, y por el otro desarrolle adecuadamente las funciones que debe acometer el Departamento en beneficio de los habitantes de su territorio. El sólo hecho que el actual régimen departamental, contenido en el Decreto Ley 1222 de 1.986, haya sido expedido bajo la égida de un modelo constitucional ya extinto⁴⁵ debería servir de suficiente aliciente para los actores políticos y la Academia para emprender tan importante y necesaria labor. Pero lo es más si se tiene en cuenta que Colombia es un “Estado social de derecho”, y en virtud de ello las funciones de sus autoridades públicas deben estar plenamente detalladas y armonizadas con los fines y valores constitucionales, ya que así lo imponen el principio de legalidad de la función pública (arts. 6⁴⁶ y 122 inciso 1⁴⁷ CN) y las finalidades esenciales del Estado colombiano (art. 2 CN⁴⁸), respectivamente. Es curioso decirlo, pero las autoridades departamentales ejercen casi que en medio de la indefinición funcional⁴⁹.

En el sentir de algunos, esta difícil problemática encontraría grandes respuestas si por fin lograra ser expedida la renombrada ley orgánica de ordenamiento territorial (en adelante

⁴⁵ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. cit., En BALLÉN, Rafael, et al, Op. cit., p. 207.

⁴⁶ “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

⁴⁷ “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.

⁴⁸ “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

⁴⁹ ACEVEDO RESTREPO, Delfín. Carrera Administrativa, Participación Comunitaria y Administración Pública, Bogotá: Publicaciones ESAP, 1985. p. 98 – 99

“LOOT”), ya sea como un marco normativo omnicompreensivo o como un sistema legal fragmentado temáticamente en diversas leyes orgánicas, en razón a que este o estos instrumentos normativos entrarían a resolver en gran parte las inquietudes insolutas dejadas por la Constitución⁵⁰. El artículo 288 superior⁵¹ le atribuye a esta tipología legal la importantísima tarea de fungir como referente normativo para la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales, amén de otras adicionales como la de establecer las condiciones para la creación de las regiones como entidades territoriales (art. 307 CN), etc. Como puede verse, esta especie de las leyes está llamada a convertirse en una pieza jurídica de primerísimo nivel dentro del engranaje estatal nacional, ya que nada más y nada menos será, junto con la Carta Constitucional, el documento de referencia para el funcionamiento de los entes territoriales y sus relaciones con el nivel nacional. Lástima que, hasta el momento, todo lo que tenga algún tipo de relación con la LOOT se queda en la sola expectativa.

Evidentemente, esta profunda carencia legal u omisión legislativa es un factor determinante en la crisis de los Departamentos. No se requiere ahondar mucho en el asunto para percatarse que la ausencia de tan importante instrumento legal impide que se dote a los Departamentos de las herramientas normativas, administrativas e incluso fiscales que les permitan adaptarse a los retos impuestos por la realidad constitucional y cotidiana. Sin embargo, sería también ilusorio pretender que la única razón por la cual los Departamentos se encuentran en el limbo jurídico⁵² es la falta de la LOOT, como si ésta tuviera las

⁵⁰ TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 130. Para este autor, las funciones constitucionales de la LOOT son: Funciones constitucionales LOOT: Distribución de competencias; condiciones para convertir las regiones en entidades territoriales y la fijación de su régimen (art. 307); principios para la adopción del estatuto especial de cada región (art. 307); áreas metropolitanas (art. 319); y conformación de territorios indígenas en entidades territoriales (art. 329).

⁵¹ “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

⁵² HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, Op. cit., p. 207.

propiedades milagrosas idóneas para solucionar las varias dificultades que enfrenta el nivel intermedio de gobierno.

Efectivamente, la Corte Constitucional tiene bien sentado que no todos los temas del ordenamiento territorial ni toda distribución de competencias son objeto de regulación de la LOOT. Es constitucionalmente válido que la ley ordinaria pueda asignar funciones y competencias a los entes territoriales, supeditada, eso sí, a que ora la Constitución, ora la LOOT, establezca “los principios generales de esa distribución”⁵³. Visto ya que el artículo 298 de la Carta fija de modo general las funciones departamentales, sin necesidad de esperar a la LOOT existe fundamento para acometer el empoderamiento del Departamento a través de la asignación de competencias específicas en cuestiones sectoriales por medio de leyes ordinarias⁵⁴. Adicionalmente, esta opción es todavía más asequible debido al “seguro fiscal” que el Constituyente incluyó en el artículo 356 para asegurar la sostenibilidad financiera de las competencias otorgadas⁵⁵.

Ahora, valga la aclaración, no es que no se necesite de una LOOT ni que la misma sobre. Antes bien, ha falta que hace dentro del sistema jurídico territorial. Lo que ocurre es que, haciendo uso de la posibilidad de distribución de los servicios consagrada en el artículo 356 superior⁵⁶ se puede empezar desde ya a darle forma al ente departamental, recurriendo para el efecto al procedimiento legislativo productor de normas ordinarias. Pero nótese que esta

⁵³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-151 del 5 de noviembre de 1.995, MP. Fabio Morón Díaz, y C-894 del 10 de noviembre de 1.999, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, citadas por AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. El departamento: ¿reestructuración coyuntural?, En AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Op. cit., p. 240.

⁵⁴ MALDONADO, Alberto. ¿Existe una política pública sobre el departamento?, Ibid. p. 277.

⁵⁵ “ (...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas (...)”

⁵⁶ “Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios (...)”

posibilidad se refiere únicamente a la prestación de servicios y no a las otras funciones encargadas al Departamento (intermediación, coordinación, complementariedad, etc. v. art. 298 CN), lo que demuestra que la LOOT sigue dejando un vacío inmenso que pide a gritos ser llenado de manera correcta y pensada. Mientras ello no ocurra, no podrá haber autoridad moral por parte de las autoridades centrales para exigirle a los Departamentos resultados en materia de desarrollo económico y social.

Empero, en lo que atañe al Departamento, tampoco se ha manifestado mayor preocupación por materializar la opción descentralizadora fijada por el artículo 356 constitucional, contrario a lo que sí ha venido ocurriendo con el municipio. En sentir de varios expertos “el modelo territorial previsto en la Constitución de 1.991, se fue desarrollando legislativamente en cuanto se refiere a la acción municipal pero quedó quieto, ni siquiera arrancó, en cuanto se refiere a la acción departamental”⁵⁷. Quizás esta situación encuentre explicación en la decidida y explícita preferencia del texto constitucional a favor del ente municipal (“municipalización de la descentralización”⁵⁸), a tal punto que la exaltó como “(...) la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado (...)” (art. 311 CN⁵⁹); expresión que necesariamente debe conllevar a una profusa producción legislativa que dote al municipio de los recursos y los instrumentos para que pueda obrar como el prestador de los servicios públicos por excelencia⁶⁰. El problema es que este

⁵⁷IBAÑEZ, *et al.* Op. cit.

⁵⁸IBAÑEZ, *et al.* Op. cit.

⁵⁹ “Al municipio como entidad fundamental de la división político(sic)-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

⁶⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (29, diciembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 1.998. no. 43.464. Artículo 7: “(...) En consecuencia, procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración, siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación (...)”.

esfuerzo no ha sido acompañado por un empeño siquiera mínimamente similar en lo que respecta al departamento, lo que no solo redundaría en la debilidad funcional del ente intermedio sino igualmente atenta contra la capacidad de acción de los municipios, precisamente porque el departamento está llamado a complementar y coordinar la acción municipal, que es una labor que adquiere todavía más relevancia si se tiene presente que la mayoría de municipios del país poseen serias deficiencias para adelantar las múltiples tareas que les han sido asignadas⁶¹.

Por todo lo manifestado en este acápite, ojalá se aproveche debidamente la gran oportunidad que la discusión del Proyecto de ley No. 019 de 2008-Senado, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”⁶², ha generado para adelantar la importantísima labor de dotar al funcionamiento departamental de un marco legal moderno y adecuado para adelantar las tareas que al departamento le competen en el entramado estatal colombiano. Como connotaciones relevantes del proyecto, caben destacar la denominación de “autónomo” que se le da al departamento, el radicar la dirección política y administrativa del departamento no sólo al Ejecutivo Departamental sino también a las Asambleas, recalcando así el carácter político de éstas.

En http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html

⁶¹ Aseguran el grupo de expertos que redactó el documento titulado “Por qué primero el departamento”: “(...) hay que aceptar que le hemos entregado casi toda la gestión pública a los municipios con lo cual los estamos recargando, olvidando que la gran mayoría de ellos no están en capacidad de asumir todas las funciones y responsabilidades que se les están encomendando. Colombia cuenta con 1091 municipios, 32 de los cuales concentran poblaciones superiores a 100.000 habitantes y se clasifican como de categoría especial o de primera categoría, mientras que más de 800 concentran en cada uno de ellos menos de 30.000 y poseen muy escasa capacidad generadora de recursos y una muy débil estructura para el cumplimiento de sus funciones, por lo cual se les clasifica entre 3, 4, 5 y 6 categorías (...)”. IBAÑEZ, *et al.* Op. cit.

⁶² Presentado por el Ministro del Interior y de Justicia Fabio Valencia Cossio. Véase COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta del Congreso No. 464 de 2.008 y OBSERVATORIO LEGISLATIVO DEL INSTITUTO DE CIENCIAS POLÍTICAS. Modernización de los departamentos, Bogotá: Marzo 2009. Boletín No 126

1.3.3 Falta claridad en la delimitación de las funciones de cada nivel de gobierno. Y, como si no bastara con los dos problemas macro antes expuestos, la realidad práctica enseña que, más allá de criterios abstractos, las autoridades y académicos no tienen las luces suficientes para proponer los límites que deben demarcar la acción de cada uno de los niveles de gobierno. En otras palabras, la compleja situación colombiana, plena en diversidades y dificultades, presenta tantas aristas y perspectivas que no es factible determinar cuándo y dónde debe intervenir la Nación y en qué momento y lugar deben hacerlo las entidades territoriales.

Este país se enfrascó durante largo tiempo en discusiones y debates, que llegaron al punto de desencadenar contiendas armadas en el siglo XIX⁶³, y que se referían a cuál debía ser la forma de Estado que debía adoptar el país, proponiéndose como opciones los dos modelos extremos del federalismo y el centralismo⁶⁴. Incluso hoy en día la discusión permanece vigente, ahora dinamizada por la experiencia española e italiana relativa al Estado Regional o Autonómico⁶⁵. La cuestión es que, sin ánimo de generalizar porque sería injusto con muchos autores juiciosos y objetivos, pareciera que a esta discusión tan relevante subyace simplemente la defensa de dogmas e ideologías abstractas que han llevado a dejar de lado

⁶³ El profesor Álvaro Tirado Mejía menciona como ejemplos la guerra civil de 1.858-1.862, que dio como resultado la victoria militar y política del liberalismo radical y una consecuencia radicalización del modelo federal a través de la Constitución de 1.863, y la guerra civil de 1.885-1.886 que produjo el triunfo del sistema de la “Regeneración” y la implantación de un esquema centralista y presidencialista fuerte en la Constitución de 1.886. A estos ejemplos cabe agregar las confrontaciones armadas entre centralistas y federalistas durante los albores del proceso independentista. Véase TIRADO MEJÍA, Álvaro. Op. cit., p. 74-87, y TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 91-92.

⁶⁴ El profesor Augusto Trujillo Muñoz caracteriza el Estado Federal como aquel en el cual los Estados miembros soberanos ceden parcialmente su soberanía al Estado Federal pero tienen amplia autonomía, y la titularidad del poder no se encuentra centralizada sino federada. Respecto de los Estados Centralizados o Unitarios afirma que todos los atributos del poder emanan de una única autoridad, y existe una sola jerarquía constitucional que se proyecta sobre toda la organización del Estado: existe una sola soberanía, decisiones políticas y legislativas únicas y una sola jurisdicción. Véase Ibid., p. 80-100.

⁶⁵ Citando al tratadista español Ferrando Badía, el profesor Trujillo Muñoz asevera que en el Estado Regional las Comunidades autónomas tienen potestad política y no meramente administrativa. Si bien no tienen competencia constituyente, sí tienen estatuto producto de su competencia legislativa ordinaria. Véase FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico. Madrid: Tecnos, 1.986. p. 26, citado por Ibid., p. 102.

argumentos técnicos, políticos y económicos que brinden elementos de juicio serios sobre el esquema territorial a escoger.

En otras palabras, no se debería tratar de abogar por el Estado centralista, federalista o autonómico como fines en sí mismos, sino como mecanismos útiles para garantizar que el Estado colombiano cumpla su principalísima misión de salvaguardar condiciones mínimas vitales para todos los habitantes. Lo importante no es tener porque sí una determinada forma de Estado, sino, siguiendo en este punto al modelo territorial alemán, analizar bien las condiciones particulares de cada ente territorial para que el servicio público se preste “por quien está en capacidad de hacerlo y a un menor costo”⁶⁶. Como con acierto lo afirma la jurista Viviana Barberena Nisimblat al estudiar el régimen territorial en Alemania: “Es claro que para el ciudadano lo importante no es quien le presta el servicio sino quien lo presta bien. No siempre es claro para el ciudadano común entender el esquema de competencias entre los distintos niveles locales pero lo importante es la garantía del servicio”⁶⁷.

Es decir, lo que vale para el ciudadano del común es que el servicio le llegue, y lo que debe valer para el Estado es esto y que además se haga de modo eficiente. Por ejemplo, obsérvese como los llamados planes departamentales de aguas, regulados y desarrollados por las Leyes 1.151 de 2.007⁶⁸ y 1.176 de 2.007⁶⁹, han empezado a proyectarse desde ya

⁶⁶ BARBERENA NISIMBLAT, Viviana. Niveles intermedios locales y pragmatismo en las relaciones político administrativas: lecciones para Colombia, En CÁRDENAS, Raúl Ernesto *et al.* Ordenamiento Territorial. p. 178.

⁶⁷ Ibid. p. 178

⁶⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1151 (24, julio, 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2.006-2.010. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2007. no. 46.700.

En http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1151_2007.html#1

como una solución eficaz a las gravísimas falencias que en materia de agua potable y alcantarillado que enfrentan la mayoría de la población colombiana. Dentro de la dinámica de estos planes el Estado Central tiene una intervención decisiva y preponderante, pues ha blindado la destinación de un porcentaje de los recursos del sistema general de participaciones para que los departamentos y municipios los inviertan exclusivamente en saneamiento y agua potable, evitando así la penosa situación del pasado donde los municipios despilfarraron varios billones de pesos que debían haberse enfocado en estas materias⁷⁰.

Pero, en el otro extremo del debate, algunos critican fuertemente el marcado poder que todavía mantienen organismos técnicos del orden nacional, como el Departamento Nacional de Planeación y las dependencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la definición y ejecución de políticas de carácter seccional⁷¹, que si bien tampoco pueden desentonar con el resto de la Nación⁷² ello no implica que se ejerza un grado de intervención tal que se termine con anular la autonomía a la que los departamentos tienen legítimo derecho (art. 287 CN⁷³).

⁶⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1176 (27, diciembre, 2007). Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2007. no. 46.854.

En <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=28306>

⁷⁰ REDACCIÓN VIDA DE HOY. Avanza una revolución que dará agua potable a todo el país. En: El Tiempo. Bogotá D.C. 7, marzo, 2009. Sección Nación. p. 1-4.

⁷¹ ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. El departamento, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Op. cit., p. 254-255

⁷² Reconociendo que en un Estado unitario, más allá del grado de descentralización que posea, es menester mantener una política macroeconómica armónica que garantice el desarrollo de toda la Nación como conjunto, la Constitución Política prescribe en el segundo inciso del artículo 339 que “[L]as entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.

⁷³ Ver Nota al pie No. 24.

Aunado a esta profunda confusión, debe agregarse, como circunstancia agravante, el hecho que la normatividad legislativa tocante al aspecto departamental tiene cierta tendencia homogeneizante, puesto que pretende, sin mayor éxito, otorgar un tratamiento igualitario a todos los departamentos, cuando es evidente para cualquier habitante del territorio que entre los entes departamentales existen profundas diferencias económicas, sociales, culturales, ambientales, etc.⁷⁴ Algunos podrán, gracias a sus características propias, asumir autónomamente mayores competencias y responsabilidades, mientras que otros requieren de una mayor injerencia del nivel central⁷⁵. Hay que recordar que lo verdaderamente importante es que el Estado pueda llegar al ciudadano sin importar quién lo haga, sino cómo lo haga y qué resultados obtenga.

Por supuesto, sin duda esto llevará a una atomización de regímenes departamentales, y algunos argüirán esta circunstancia como una afectación a la seguridad jurídica y la unidad legislativa. Sin embargo, en su favor debe decirse no sólo que la Constitución permite expresamente esta posibilidad en su artículo 302⁷⁶, sino que asimismo esta fórmula guardará una relación mucho más cercana con las realidades departamentales diversas que está llamada a regular, lo que se muestra como prenda de garantía de una mayor eficacia normativa, y podría generar escenarios de discusión en los cuales, a partir de los elementos particulares y propios de cada departamento, se logre de una buena vez establecer la línea limítrofe que separa la acción nacional de la territorial y, con base en ese resultado,

⁷⁴ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. cit., p. 214-215; RIVERA SALAZAR, Rodrigo Op. cit., p. 182.

⁷⁵ ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. Ponencia General. Los Departamentos, En COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional No. 42 del 10 de abril de 1.991. p. 18. Valga aclarar que en esta ponencia el autor recogió diversas propuestas de sus colegas

⁷⁶ “La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a 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.

En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”.

empezar a configurar de manera certera la estructura y funciones del ente intermedio de gobierno.

Así las cosas, viendo en conjunto los tres argumentos macro arriba delineados, como corolario de lo expuesto, puede concluirse a manera de síntesis que, tristemente, en la actualidad los departamentos son prácticamente instituciones a la deriva que milagrosamente subsisten en medio de una grave indefinición funcional y en medio del olvido a que se han visto sometidos por la comunidad político-jurídica, la cual sólo parece acordarse de ellos cuando de elecciones y burocracia se trata. Y con este escenario tan sombrío, honestamente muy poco puede esperarse del accionar de las Asambleas Departamentales.

2. ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES.

Páginas atrás se aseveró que, como paso previo y necesario para entrar a desentrañar la institución de las Asambleas Departamentales, debía mirarse el escenario departamental como un modo de contextualizar el entorno en el que están imbuidas estas corporaciones públicas. Habiendo concluido dentro de esa mirada preliminar al departamento que su lugar y sentido se hallaban casi que en la penumbra conceptual y en el olvido institucional, aparentemente no queda más remedio que señalar desde ya, como corolario inexorable de esta situación, que sin remedio las Asambleas han sido contagiadas de este síndrome, y de muchos otros, cuyos síntomas han llevado al punto de cuestionar por parte de muchos su necesidad y legitimidad⁷⁷.

Estos cuestionamientos ya se evidenciaban con notoriedad en los tiempos de la Asamblea Constituyente de 1.991⁷⁸, pero que al parecer ello no sedujo a los Constituyentes para introducir reformas sustanciales a estos cuerpos. Antes bien, es admisible afirmar que prácticamente reprodujeron el modelo del Decreto Ley 1222 de 1.986.

⁷⁷ Muy dicentes son las siguientes palabras del profesor Augusto Hernández Becerra: “Su obsolencia e inutilidad, su funcionalidad para las necesidades del sistema político clientelista y corrupto de las regiones, la precaria calidad de sus integrantes, han convertido a las asambleas en el pararrayos de la indignación nacional contra la mala administración en los departamentos”. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. cit., p. 209.

En el mismo sentido, durante el trámite del Acto Legislativo 1 de 2.003, el Senador Mauricio Pimiento Barrera, opositor a la configuración actual de las Asambleas, dijo lo siguiente “Partimos de la iniciativa de suprimir las Asambleas como están concebidas actualmente que son una carga pesada para los fiscos departamentales. Que no le aportan nada positivo fuera del asedio que sostienen sobre los gobernadores cuando se trata de discutir el presupuesto o ejercer el control político según ellos (...)”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acta No. 10 del 16 de octubre de 2. 002. Senado de la República. Comisión Primera Constitucional Permanente, En Gaceta del Congreso No. 103 del 11 de marzo de 2.003.

⁷⁸ En el “Informe-Ponencia para primer debate en Plenaria. Del Ordenamiento Territorial”, presentada por el Constituyente Gustavo Zafra Roldán se afirmó que las Asambleas Departamentales no tenían plena legitimidad institucional, pero fue imposible transformarlas sustancialmente, En COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional No. 80 del 23 de mayo de 1.991. p. 3.

Mas, para encontrar razones que nieguen o ratifiquen esta crítica que salta con fuerza a primera vista, en las líneas que siguen, y teniendo como faro guía el lánguido panorama departamental, se expondrá la forma como jurídica y políticamente está estructurado hoy en día este modelo, con el objetivo de reflexionar y al final comprobar que dicha forma no sólo se muestra como un efecto más de la confusa situación departamental sino al mismo tiempo como un óbice que, en sí misma considerada, impide recuperar la confianza en las Asambleas y colocarse como puntas de lanza en la batalla que las autoridades departamentales están en mora de enfrentar, en aras de defender su autonomía y representatividad.

2.1 FUNCIONES NORMATIVAS

Estas, como todas las funciones básicas de las Asambleas, están consignadas en el artículo 300 CN⁷⁹ y en el artículo 62 del Decreto Ley 1222 de 1.986⁸⁰. Para el constitucionalista

⁷⁹“ Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamental.

10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.

11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.

12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.

Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

13. Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo”.

⁸⁰ “Son funciones de las asambleas:

1. Establecer y organizar los impuestos que se necesiten para atender a los gastos de la administración pública, con arreglo al sistema tributario nacional, pero sin gravar artículos que sean materia de impuestos de la Nación, a menos que para hacerlo se les dé facultad expresa por la ley.

2. Fomentar la apertura de caminos y de canales navegables, y la conservación y arreglo de las vías públicas del departamento.

3. Dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del departamento, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la importación de capitales extranjeros y la colonización de tierras pertenecientes al departamento.

4. Ordenar y fomentar la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del departamento, las industrias establecidas y la canalización de los ríos;

Luis Carlos Sáchica, estas funciones “son de dos clases: reguladoras y dispositivas, según dicten disposiciones que rijan en general una materia, o adopten decisiones concretas, en ambos casos, desde luego, con sujeción a la Constitución y a la ley”⁸¹. Las funciones normativas se pueden inscribir en la primera categoría, correspondiendo así a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 10 del artículo 300 constitucional. Los numerales restantes pueden encuadrarse al interior de las normas de carácter concreto.

5. Administrar los bienes del departamento y fiscalizar las rentas y gastos de los distritos, de acuerdo con la constitución y las leyes.

6. El arreglo, fomento y administración de las obras y establecimientos públicos que interesen al departamento.

7. El fomento de nuevas poblaciones.

8. Aclarar las líneas dudosas limítrofes de los municipios dentro de los respectivos departamentos.

9. Reglamentar el repartimiento o la enajenación o destino de los terrenos baldíos cedidos al departamento, de conformidad con las leyes sobre la materia.

10. Exigir los informes que estimen convenientes, de cualesquiera empleados departamentales o municipales.

11. Solicitar de los poderes nacionales la expedición de las leyes, decretos, actos y resoluciones que convengan a los intereses del departamento.

12. Arreglar la división territorial del departamento para los efectos fiscales.

13. Condonar las deudas a favor del tesoro departamental, total o parcialmente. Esto no podrá hacerse sino por graves motivos de justicia.

14. Arreglar la deuda pública a cargo del departamento, y disponer la manera de amortizarla, procurando en todo lo posible el cumplimiento de las obligaciones contraídas, o bien promoviendo con los respectivos interesados la modificación de las obligaciones, de la manera más equitativa y razonable que sea posible.

15. Arreglar todo lo relativo a la organización, recaudación, manejo e inversión de las rentas del departamento; a la formación y revisión de cuentas de los responsables y a la represión y castigo del fraude.

16. Fijar la cuantía y naturaleza de las cauciones que deben otorgar los empleados recaudadores y pagadores de hacienda departamental.

17. Proveer lo necesario para la ejecución de los trabajos que interesen conjuntamente a varios municipios.

18. Reglamentar y gravar los juegos permitidos”.

⁸¹ TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 144.

Con el fin de mirar estas competencias normativas dentro de un cuadro de análisis completo, primero debe destacarse una característica que irradia no sólo estas funciones de índole normativo, en la cual su influencia puede ser más notoria, sino todo el desenvolvimiento de las Asambleas e inclusive el mismo departamento: la sujeción a las disposiciones de carácter nacional.

2.1.1 Competencias normativas de las Asambleas bajo el esquema unitario de Estado. No obstante la discusión antes reseñada sobre el alcance de la autonomía de las entidades territoriales, existe un postulado que la Constitución se encarga de sentar firmemente: esta autonomía se encuentra delimitada por el alcance y contenido que le brinden la ley y la propia Carta (arts. 287⁸² y 298 CN). Y no podría ser de otra manera, porque esta concepción responde correlativamente a la estructuración del Estado colombiano como República Unitaria (art. 1 CN⁸³), en la que independientemente del grado de descentralización que desarrollado, en todo caso la preeminencia política⁸⁴, fiscal y jurídica sigue residiendo en el nivel central de gobierno, toda vez que “la autonomía propia de la descentralización, tanto territorial como administrativa de servicios, se circunscribe al marco de la República unitaria, dentro de los límites que le determinan la Constitución y la ley”⁸⁵.

⁸² Ver nota al pie No. 24.

⁸³ “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

⁸⁴ TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 95-96. También COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-535 del 16 de octubre de 1.996. MP. Alejandro Martínez Caballero: “Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario (...)”, En www.corteconstitucional.gov.co

⁸⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497 A del 3 de noviembre de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Establece además esta providencia: “El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo en cabeza del gobierno nacional, unidad en todos los ramos de la legislación, en cabeza de un Congreso y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional; la centralización también implica la unidad en la jurisdicción. La centralización política no es otra cosa, pues, que una jerarquía

En consecuencia, las potestades de producción normativa de las corporaciones públicas del orden territorial no pueden ejercerse sino dentro del marco trazado por la ley⁸⁶. Es al Congreso de la República a quien le corresponde, no solo al configurar el ámbito funcional de las entidades territoriales sino igualmente al delinear otro tipo de competencias específicas (v.gr decretar tributos), y al expedir la futura LOOT, señalarle el camino a seguir por las Asambleas y Concejos respecto de la elaboración de las normas de estirpe local, sin llegar al extremo, proscrito por la jurisprudencia constitucional, de vaciar la competencia y desconocer los mínimos de autonomía de departamentos y municipios, fundamentalmente dados por el derecho de gobernarse por sus propias autoridades y dirigir sus intereses seccionales⁸⁷.

constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado. Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales”, [En www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

Véase adicionalmente TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 91; y la nota al pie No. 81. Dice este autor al citar esta sentencia: “Según la Corte Constitucional colombiana, la autarquía rompe el modelo de Estado Unitario y lo transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicos en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto”.

⁸⁶ “Según la jurisprudencia reiterada de la Corte, el constituyente de 1991 fue explícito en someter las normas constitucionales, atribuidas a los órganos de gobierno del departamento y del municipio, *a lo previsto por la ley*, con el fin de respetar las potestades nacionales y para asegurar la necesaria coordinación y armonización de la planeación regional y local con la nacional”, MOLINA BETANCUR, Carlos. Op. cit., p. 136, 145-146.

⁸⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-535 del 16 de octubre de 1.996. MP. Alejandro Martínez Caballero: “(...)el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última (...)El contenido esencial de la autonomía se liga así a la "gestión de los propios intereses", y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de su propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía, lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de ésta, pues no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos.

El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que

Por esta razón, es válido sostener que se presenta un estrecho vínculo de subordinación entre el actuar del legislativo y la funcionalidad residual de las Asambleas Departamentales⁸⁸. Y de ahí se deriva la inmensa responsabilidad política que le cabe al Congreso Nacional por los problemas que en su dinámica manifiesten estas últimas, habida cuenta que en sus miembros está la llave maestra para que, mediante un profuso y juicioso desarrollo legislativo, se le brinden las herramientas necesarias al departamento y sus corporaciones públicas en aras de desplegar su labor, e incluso se piense, en ejercicio del poder derivado de reforma, en introducir modificaciones al régimen constitucional para dotar de un mayor campo de acción a los entes territoriales.

2.1.2 Atribuciones normativas de las Asambleas consagradas en la Constitución. En las líneas que siguen se expondrán los comentarios doctrinales, normativos y jurisprudenciales pertinentes con el propósito de entender correctamente el alcance de esta estirpe de funciones asignadas a las Asambleas Departamentales.

gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

7- El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. Por ello la Constitución asegura la existencia de la autonomía -y de otras instituciones y principios que gozan también de garantía institucional- estableciendo un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado”, En www.corteconstitucional.gov.co

⁸⁸ Para Rodrigo Rivera Salazar la partitura legislativa que deben seguir las autoridades territoriales no es más que un “poder esclavizante” que no reconoce las diversas realidades departamentales. RIVERA SALAZAR, Rodrigo. Op. cit., p. 181.

2.1.2.1 Funciones normativas generales. Los dos primeros numerales, el séptimo, y el décimo del artículo 300 constitucional indican una serie de materias que pueden ser reglamentadas vía ordenanzas. Pues bien, más allá de la varias veces nombrada “indefinición funcional” del departamento, este instrumento podría ser bastante útil para que por fin se logre el reconocimiento jurídico de las variopintas connotaciones que distinguen a los departamentos colombianos, dado que, tomando como base el régimen legal vigente, caracterizado por tratar de manera homogénea a todos los departamentos⁸⁹, cada uno de ellos pueda hilvanar reglamentaciones particulares que adapten las prestación de los servicios a las condiciones que le son propias. De todos modos, sería deseable que este esfuerzo se viera facilitado y fomentado por legislaciones diferenciadas (art. 302 CN), puesto que así la simbiosis ley-acción departamental será leída en clave de las especificidades departamentales, así ello implique una normatividad departamental dispersa.

2.1.2.2 Potestad tributaria de las Asambleas Departamentales. Posteriormente, el numeral cuarto habla sobre la facultad de imposición de tributos de carácter departamental en cabeza de las Asambleas⁹⁰. Este aspecto, que a primera vista parece circunscribirse a discusiones de orden fiscal y económico, envuelve una connotación política y democrática de suma relevancia, que a la postre termina tornándose en un muy fuerte argumento a la hora de defender las Asambleas Departamentales frente a una de las principales críticas que se han esgrimido en su contra: su falta genuina de representatividad popular⁹¹.

⁸⁹ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. cit., p. 214-215.

⁹⁰ Art. 338 CN: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos (...)”

⁹¹ TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 144.

Al estudiar una demanda de constitucionalidad relativa al tema tributario en el ámbito territorial, la Corte Constitucional adujo lo siguiente:

“El principio político según el cual no hay tributo sin representación también está garantizado constitucionalmente cuando hay participación de autoridades del orden territorial pues las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son igualmente corporaciones públicas de elección popular, cuyas decisiones están dirigidas a ser cumplidas por los habitantes de las respectivas entidades territoriales. Sin embargo, “estas corporaciones electivas realizan esa representatividad con apoyo en el principio de la legalidad del tributo, plasmando sus mandamientos bajo la guía del principio de la certeza tributaria en tanto el artículo 338 prescribe que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”^{92,93}.

Del aparte jurisprudencial transcrito se desprende que, independientemente de la sujeción legal a la que está sometida la facultad tributaria de las Asambleas, su naturaleza y razón de ser sigue recayendo en la necesidad democrática de darle voz y voto a los representantes populares de origen departamental en la deliberación y decisión de asuntos de vital importancia para la economía personal y doméstica de la ciudadanía como es la cuestión tributaria. De antaño, los postulados liberales dieron vida al principio de legalidad y de representación legal del tributo como un mecanismo para permitir que el tema impositivo gozara de legitimidad entre los sujetos pasivos de los tributos, al mismo tiempo que se ponía coto a la arbitrariedad del Ejecutivo⁹⁴.

⁹² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1097 del 10 de octubre de 2.001, M.P. Jaime Araujo Rentería, citada por la Sentencia C-227 del 2 de abril de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co.

⁹³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-227 del 2 de abril de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño. En www.corteconstitucional.gov.co.

⁹⁴ “la predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-084 del 1 de marzo de 1.995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, citada por la Sentencia C-227 del 2 de abril de 2.002. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co.

Y, claro, los Departamentos necesariamente requieren de fuentes permanentes de obtención de recursos para que la autonomía que se busca que algún día alcancen sea realmente posible, y que las transferencias nacionales no sean el cordón umbilical para su subsistencia. Por ello, el artículo 287 constitucional lo reconoce como un “derecho” que les corresponde, y que está vedado a la intervención del legislador conforme ya se anotó en párrafos anteriores. Es así entonces como la temática de los tributos se encuentra íntimamente ligada a la existencia misma de los departamentos, y de paso, las Asambleas, como cuerpo de representación democrática, desarrollan una labor vital e imprescindible en la creación de los segundos, lo que también las relaciona estrechamente con la dinámica departamental.

Como acertadamente lo sintetiza el tratadista Jaime Castro, se ha entendido que las Asambleas tienen, en parte, su razón de ser en cuanto los “departamentos poseen facultades constitucionales y legales para crear impuestos e imponer contribuciones, dispone de esos dineros públicos, los distribuyen asignándoles a determinados servicios u obras. Es necesario un cuerpo de elección popular. Por eso se crearon las asambleas y por esos subsisten, no hay corporaciones que las sustituyan”⁹⁵.

Ahora, esta proposición compuesta no tiene la entidad suficiente para justificar por sí sola la permanencia de las Asambleas, pero al menos debe servir de aliciente para dedicarle algún tipo de atención por parte de la comunidad y sus autoridades, ya que, en virtud del principio democrático, estas corporaciones públicas, cualquiera que sean los detalles que las moldeen, están atadas inevitablemente a la institucionalidad estatal patria.

⁹⁵ CASTRO CASTRO, Jaime. La democracia local ideas para un nuevo régimen departamental y municipal. Bogotá: Oveja Negra, 1.984. p 60.

Por otra parte, ya mirando la forma como se desarrolla la concurrencia entre Congreso y Asambleas en el proceso generador de los tributos departamentales⁹⁶, la Corte se encargó en la misma providencia de delimitar las líneas jurídicas que separan el terreno funcional de cada cuerpo, indicando que bien puede la ley señalar todos los elementos básicos del tributo, evento en el cual las Asambleas escogen autónomamente si lo adoptan o no, o deferir esta decisión, también autónoma a las Asambleas por medio de una ley de autorizaciones. En cualquiera de las dos hipótesis, nótese como la Corte resaltó que la facultad impositiva sigue siendo un asunto autónomo de las entidades territoriales, en donde la injerencia legal se dirige únicamente a fijar el marco para su ejercicio y no a intervenir directamente en su aplicación particular en cada entidad territorial⁹⁷.

⁹⁶ Ibid, p 95 “las asambleas se justificaban porque eran el órgano de la representación popular que decidía sobre el cobro de los impuestos y la inversión de unos dineros populares. Pero esta es cada día menos, hoy es la ley, el congreso quien decide sobre la base gravable, las tarifas y demás elementos constitutivos de los gravámenes departamentales. Por lo cual hoy las asambleas solo asumen funciones de planeación, programación y articulación”.

⁹⁷ “Sobre la unidad económica y coordinación, la Corte observa que si bien las entidades no gozan de soberanía fiscal, pues su actividad está sujeta a la regulación legal, en todo caso son autónomas “tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos. En este último aspecto, es necesario diferenciar las leyes sobre tributos nacionales y las que recaen sobre tributos territoriales.

(...)Esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca. Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley (...)

(...) en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio. ”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-227 del 2 de abril de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co.

2.1.2.3 Normas orgánicas de planeación y presupuesto: fijación de procedimientos de creación normativa propios. Acerca de la facultad de expedir esta clase normatividades de tipo orgánico, encargas de fijar el procedimiento para la elaboración, discusión, aprobación y aplicación de los presupuestos anuales y los planes de desarrollo⁹⁸, el Dr. Carlos Molina Betancur⁹⁹, refiriéndose particularmente al aspecto presupuestal, arguye que el hecho de que los principios que informan las norma orgánicas presupuestales del nivel nacional se apliquen por vía indirecta, por vía analógica, a los estatutos orgánicos de la misma materia de las entes territoriales¹⁰⁰, es un “reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es de autónomo”, velando así por la observancia del principio de igualdad, ya que “las bases generales admiten la existencia de excepciones o de modalidades locales”. Igualmente, así no lo diga este autor,

⁹⁸ “Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan; sin embargo, ellas no se “incorporan al bloque de constitucionalidad”, como lo afirma en su concepto el Director Nacional de Planeación, sino en los precisos casos en los que la misma Constitución lo disponga como requisito de trámite de las leyes.” COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-423 del 21 de septiembre de 1.995, M.P. Fabio Morón Díaz, citada por la sentencia C-432 del 12 de abril de 2.000. MP. Alfredo Beltrán Sierra, En www.corteconstitucional.gov.co.

⁹⁹ MOLINA BETANCUR, Carlos Mario. Op cit., p. 152.

¹⁰⁰ Art. 352 CN: “Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 111. (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1996. no. 42.692. Artículo 109: “Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente (...)”, En <http://www.superservicios.gov.co/basedoc/rss.shtml>

este razonamiento es predicable en lo atinente a las normas orgánicas de planeación¹⁰¹, puesto que se dan los mismos supuestos para ello.

En consecuencia, lo que podría parecer en un principio un régimen decididamente centralizador al predeterminar las condiciones para la expedición de los estatutos orgánicos presupuestales y de planeación del departamento, termina siendo, en opinión de este tratadista, en una manifestación de respeto a las particularidades que le son propias a cada ente departamental, enmarcado, eso sí, dentro de los parámetros que le dan su esencia a la República unitaria y descentralizada. Por ende, este campo, al igual que el reseñado para otras potestades normativas, también se muestra como un terreno abonado para que las autoridades departamentales puedan materializar su autonomía y especificidades, en búsqueda de las regulaciones orgánicas que mejor convenga a sus intereses seccionales.

2.1.2.4 Normas de policía en el ámbito del departamento. En apariencia, este campo de las normas policiales también podría seguir el patrón que informa las otras competencias normativas de las Asambleas, en donde si bien está determinado que el legislador intervenga en su concreción, en todo caso se preserva y defiende un marco funcional más o menos moderado para los departamentos. Empero, por las condiciones intrínsecas de este tópico, que involucra limitaciones a las libertades ciudadanas, la jurisprudencia constitucional se ha manejado más bien de una manera parca a la hora de reconocerle autonomía a los entes territoriales para manejar este asunto. Antes bien, sus pronunciamientos se inclinan sin dubitación a radicar en el legislador la competencia

¹⁰¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 (15, julio, 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.450. Artículo 36: “En materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo”,

En http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0152_1994.html

primigenia y principal para regular las cuestiones de policía cuando de restricciones a los derechos fundamentales se trate.

En efecto, en su momento ha dicho la Corte “(...) únicamente el Congreso de la República, en tanto órgano representativo y democrático por excelencia, puede establecer limitaciones al ejercicio de los derechos constitucionales, mediante la adopción de normas generales de policía destinadas a preservar el orden público”¹⁰², potestad que se ha denominado como el “poder de policía”¹⁰³. Para la doctrina constitucional de la Corte, es tan clara la pertenencia de esta competencia normativa a la denominada reserva de legalidad, que no es posible entender la potestad de las Asambleas y Concejos como facultades residuales, que entren a reglamentar lo no regulado por el legislador en materia de limitación de los derechos fundamentales. Por el contrario, la posibilidad que tienen las corporaciones públicas territoriales de proferir normas generales de policía debe entenderse dentro del estricto marco fijado por la Constitución y la ley¹⁰⁴.

En este orden de ideas, dice la Corte, el entorno funcional que le queda a las Asambleas se circunscribe a normar aquello que no sea objeto de reserva de ley, es decir, por ejemplo, lo

¹⁰² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-593 del 9 de junio de 2.005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁰³“(…) la facultad de hacer la ley policiva mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general (...)” COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-790 del 24 de septiembre de 2002. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Véase también la sentencia C-825 del 31 de agosto de 2004. MP. Rodrigo Uprimmy Yepes, citadas por la sentencia C-593 del 9 de junio de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁰⁴ “(...) que éste no es un poder de policía autónomo o residual en virtud del cual las Asambleas puedan limitar o restringir los derechos ciudadanos; por el contrario, es una facultad normativa que se ha de ejercer dentro del marco estricto de los principios de legalidad y constitucionalidad (...)”, COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-593 del 9 de junio de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, En www.corteconstitucional.gov.co

que no implique limitar derechos constitucionales fundamentales¹⁰⁵. De este modo, las sanciones policivas siempre deben estar previstas o autorizadas por el legislador, ya que de suyo ellas conllevan la restricción de derechos¹⁰⁶. Mas, es factible que las Asambleas puedan, teniendo presente las connotaciones íntimas de sus departamentos y los lineamientos legales y constitucionales, disponer los procedimientos y formalidades para que dichas sanciones entren a ser aplicadas.

Así las cosas “corresponde al Congreso de la República dictar (a) las bases que deben respetar las Asambleas al momento de dictar ordenanzas en materia de policía, (b) los ámbitos de acción dentro de los cuales las Asambleas pueden ejercer su facultad normativa, así como los parámetros que deben observar, y (c) las prohibiciones a las que están sujetas las Asambleas en ejercicio de dicha facultad”¹⁰⁷.

Como comentario adicional a la posición jurisprudencial ya expuesta, es importante hacer una lectura cuidadosa de la misma para no incurrir en el equívoco de negarle absolutamente representatividad a las Asambleas Departamentales. Dejando de lado los problemas que registra sus mecanismos de elección y las conductas reprochables de algunos de sus miembros, el hecho que la Corte Constitucional enaltezca al Congreso Nacional como el “órgano representativo por excelencia” no da pie para asegurar de modo tajante que las Asambleas no satisfacen esta misma función dentro de sus límites territoriales. Lo que

¹⁰⁵ “(...) en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal (...)”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-825 del 31 de agosto de 2004. MP. Rodrigo Uprimmy Yepes, citada por la sentencia C-593 del 9 de junio de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁰⁶ “No pueden las Asambleas Departamentales, en consecuencia, dictar normas de policía que establezcan sanciones diferentes a las previstas o autorizadas por el Legislador nacional, dado que las medidas correctivas de policía, por su naturaleza, función e implicación, constituyen limitaciones o restricciones de derechos constitucionales”, Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

ocurre es que su labor representativa debe comprenderse dentro de los rígidos límites fijados por un modelo que continúa siendo en esencia centralista, y en donde el mayor peso político, jurídico y económico recae sobre la Nación, lo que automáticamente conlleva a un estadio superior jerárquico a las disposiciones emanadas del Poder Legislativo. Pero si las Asambleas no fueran, en su debida medida, representativas, el Constituyente no les hubiera reconocido la facultad, bien estrecha como se vio, de adaptar las normas nacionales de policía al entorno propio de sus respectivos departamentos. Bien hubiese podido atribuirle esta tarea al Gobernador, mas el hecho de designársela a las Asambleas denota que la intención de la Carta es mantener toda la regulación de policía, desde las limitaciones de los derechos fundamentales hasta su adaptación a las condiciones concretas de cada ente territorial, dentro de parámetros democráticos y no autoritarios.

2.1.2.5 Las Asambleas como promotoras de la planeación y el desarrollo. Es este uno de los contextos donde más claramente es posible percibir la voluntad normativa de dotar de calidad representativa de las Asambleas: Desde los tiempos de la reformas constitucionales de 1.945 y 1.968¹⁰⁸, la planeación económica, entendida como un “instrumento mediante el cual se definen las políticas a implementar para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, señalando los elementos indispensables para la ordenada ejecución de las obras y la prestación de los servicios en un período determinado, evitando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles”¹⁰⁹ empezó a concebirse como una

¹⁰⁸ Artículo 69 numeral 4 del Acto Legislativo No. 1 de 1.945 y Acto Legislativo No. 1 de 1.968. Véase COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-022 del 20 de enero de 2.004. MP. Alfredo Beltrán Sierra y sentencia C-524 del 1 de julio de 2.003. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁰⁹“La planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, ésta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado, por lo que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente, y la eficiencia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible”. ESPINOSA FACIOLINCE, Eduardo. Informe ponencia s.d. En COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional No. 44 del 12 de abril de 1991, p. 2, citado por COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-524 del 1 de julio de 2.003. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co

herramienta de gran relevancia dentro del engranaje estatal dedicado a promover el desarrollo económico y social del país, pensamiento que hoy en día se encuentra consolidado en la trascendencia que la Constitución de 1.991 otorga al Plan Nacional de Desarrollo como elemento normativo rector de la intervención del Estado en la economía¹¹⁰, al señalar que la ley que lo contenga tendrá primacía sobre las demás normas legales (art. 341 CN¹¹¹).

Sin embargo, para la Carta constitucional la política de planeación no se reduce a tan primordial rol de erigirse en la carta de navegación del progreso del país. Adicionalmente, es un mecanismo que permite y facilita la participación local mediante el ejercicio autónomo de competencias e intereses para las entidades territoriales, debido a que ellas también deben elaborar y aprobar planes territoriales de desarrollo (art. 339 inciso 2 CN¹¹²) y además pueden intervenir en las deliberaciones del Consejo Nacional de Planeación, organismo de consulta y debate futuro proyecto del Plan Nacional de Desarrollo¹¹³.

“La planeación constituye un instrumento mediante el cual se definen las políticas a implementar para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, señalando los elementos indispensables para la ordenada ejecución de las obras y la prestación de los servicios en un período determinado, evitando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles”, COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2.001. MP. Jaime Araujo Rentería, [En www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

¹¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1.992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz, citada por la sentencia C-1065 del 10 de octubre de 2.001. MP. Alfredo Beltrán Sierra, [En www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

¹¹¹ “(...) El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes (...)”

¹¹² “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.

¹¹³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-051 del 24 de enero de 2.001. MP. José Gregorio Hernández Galindo, citada por MOLINA BETANCUR, Carlos. Op. cit., p. 150.

Pues bien, en lo que respecta a los planes de desarrollo departamentales, es lógico que ellos se generen en el seno de las Asambleas, ya que estas se deben tornarse en el foro de discusión democrático y representativo por excelencia de las necesidades seccionales. Es que no se trata sólo de expedir una norma general, competencia que por supuesto debe recaer en las corporaciones públicas de representación; se trata de que los diputados, legítimos voceros electos por la ciudadanía departamental, debatan y reflexionen sobre las problemáticas más urgentes que aquejan a la población que representan, conforme a las situaciones particulares que determinan el devenir de su respectivo departamento.

Se trata, entonces, de darle al mapa del desarrollo económico y social del departamento una profunda connotación democrática, la cual se encuentra ampliamente reforzada gracias a la intervención de los consejos territoriales de planeación (art. 34 Ley 152 de 1994¹¹⁴), escenario diseñado para que las voces de los sectores más notorios de la población hagan llegar sus observaciones a la administración departamental y a la Asamblea. Pero debe dejarse sentado que estos Consejos no pueden venir a sustituir el lugar de éstas. Si bien ambas instancias intervienen en el proceso democrático de la elaboración del Plan, se

¹¹⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. cit. “Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios”.

diferencian abismalmente en razón de su origen, ya que mientras los miembros del Consejo son designados por el Gobernador, los diputados son elegidos popularmente. El principio democrático que informa a la República Colombiana no toleraría que en semejante discusión como la que acarrea el desarrollo social y económico se excluyera a los representantes populares democráticamente escogidos, contrario a lo propuesto por algunos senadores durante los debates del Acto Legislativo 1 de 2.003¹¹⁵.

Y mucho menos sería admisible cuando, no obstante la nublada óptica de la institucionalidad acerca de las funciones departamentales, la Constitución en todo caso es precisa al asignar al departamento la misión de planificar y promover el desarrollo social en su territorio (art. 298 inciso 1 CN¹¹⁶); misión que termina por adquirir una altísima importancia si se tiene presente que la mayoría de los municipios del país requieren de la acción complementaria del departamento para lograr la prestación eficiente y adecuada de la gran variedad de servicios que les competen¹¹⁷. Nótese que no es una invasión departamental a la esfera autónoma municipal, lo cual se encuentra prohibido por la jurisprudencia constitucional¹¹⁸. Lo que ocurre es que la realidad práctica enseña que

¹¹⁵ Los senadores Mauricio Pimiento y Jesús Piñacué propusieron remplazar las Asambleas Departamentales por Consejos Departamentales de Planeación, cuyos miembros eran elegidos por los concejales municipales y distritales del respectivo departamento. Véase COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acta No. 10 del 16 de octubre de 2.002, En Gaceta del Congreso No. 103 del 11 de marzo de 2.003; y COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-668 del 13 de julio de 2.004. MP. Alfredo Beltrán Sierra, En www.corteconstitucional.gov.co

¹¹⁶ “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución”.

¹¹⁷ IBAÑEZ, *et al.* Op. Cit.

¹¹⁸ “La injerencia de los departamentos en los asuntos propios de los municipios no es absoluta, pues es claro que existe un ámbito que escapa a su competencia, quedando reservado a la plena autonomía municipal. En este sentido, la Corte sostuvo que las oficinas departamentales de planeación solamente controlan, respecto de los municipios, lo relacionado con los mecanismos de participación en la planeación, la gestión y resultado de la actividad pública y la elaboración del presupuesto. En todo lo demás, opera el principio de la autonomía territorial. De este modo, las entidades territoriales elaboran libremente su plan de desarrollo, de acuerdo con el programa de gobierno del gobernador, en el caso de los departamentos, o del alcalde, en el de los municipios, que resulte elegido”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2.001. MP. Jaime Araujo Rentería, En www.corteconstitucional.gov.co

muchos municipios no se encuentran preparados para asumir correctamente la cascada de tareas que les fueron designadas, razón por la cual requieren del soporte departamental, el que a su vez necesita de un plan departamental de desarrollo bien diseñado, comprensivo de los intereses de la ciudadanía, expresados a través de sus legítimos representantes en la duma departamental.

Es más, hay que utilizar con mayor ahínco, como instrumento para empoderar el papel de las Asambleas, la oportunidad legal de que sean los diputados, ojalá mediante un sistema que garantice la representación proporcional de las regiones, quienes lleven la voz departamental y regional en el Consejo Nacional de Planeación¹¹⁹. Puesto que ellos son los responsables de deliberar y aprobar los planes de desarrollo de sus respectivos departamentos, su presencia en el mentado Consejo puede ser el circuito conductor idóneo para garantizar la debida comunicación y coordinación entre el plan nacional y aquellos de los niveles territoriales, interrelación en la cual el primero ostenta supremacía sobre los segundos, y de ahí la necesidad de conocer a profundidad su contenido¹²⁰. De paso, se

¹¹⁹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto 1222 (18, abril, 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1986. no. 37.498. Artículo 37: “Los diputados que hagan parte de la comisión del plan podrán concurrir con voz a los organismos de planeación correspondientes”,

En Régimen municipal y departamental, Bogotá: Leyer, 2007. p. 198; y http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1986/decreto_1222_1986.html#1

Artículo 9 Ley 152 de 1.994: “Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así:

Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política (...).”

¹²⁰ “Estos planes [nacionales] se elaborarán y adoptarán por las entidades territoriales, de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

reforzaría la representatividad de los diputados, quienes tendrían la virtualidad de gestionar los intereses de sus electores ya no sólo en el estrecho marco departamental sino ante las altas instancias del nivel central, manteniendo esta vocería en el nivel nacional delimitada a aspectos muy puntuales como el que se está estudiando para evitar obstaculizar la labor de los Representantes a la Cámara.

En cualquier caso, la planeación y la democracia, cuyas bondades parecen estar fuera de toda duda, demandan corporaciones populares por medio de las cuales se institucionalice la discusión y la participación en la configuración del documento guía del desarrollo de las regiones. Esta razón, por sí sola, bastaría para negar de tajo cualquier propuesta de eliminar totalmente las Asambleas. Pero no es suficiente que exista la figura en abstracto, es menester que su funcionamiento atienda estándares de calidad para justificarse y legitimarse plenamente.

En cuanto a la concertación y armonización establecida para la planeación nacional y la territorial, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la existencia de una supremacía de la primera, lo cual se explica en la unidad de acción y de propósitos que debe caracterizar el cumplimiento de las funciones públicas. Al respecto señaló que “se evidencia que el diseño y la organización de la gestión administrativa local no es totalmente libre, toda vez que se imponen los lineamientos político administrativos propios de una República unitaria (C.P. art. 1º) con autonomía de las entidades territoriales dentro de los límites de la Constitución y la Ley (C.P. art. 287), por lo cual se deja en manos de las autoridades nacionales la definición de la política económica general (C.P. art. 303 y 315)”. La cita interior corresponde a COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-448 del 18 de septiembre de 1.997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. El texto restante se encuentra en la sentencia C-524 del 1 de julio de 2.003. MP. Jaime Córdoba Triviño, [En www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

2.2 FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. ¿SON LAS ASAMBLEAS COADMINISTRADORAS?

Con ánimo simplificador, y siguiendo la clasificación antes expuesta del Profesor Sáchica, dentro de esta categoría de funciones administrativas¹²¹, por contraposición a las normativas que revisten un contenido general, podrían englobarse todas las otras funciones de carácter concreto o dispositivo que desempeñan las Asambleas, incluyendo las contenidas en la Ley 330 de 1.996 (elección del contralor departamental)¹²² y Ley 434 de 1.998 (creación de Consejos Departamentales de Paz)¹²³, entre otras. Empero, debe

¹²¹Para el Consejo de Estado la función administrativa es la “actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines”. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia ACU-356 del 26 de julio de 2.001. CP. María Elena Giraldo Gómez, En www.consejodeestado.gov.co

¹²² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 330 (11, diciembre, 1996). Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1996. no. 42.938. Artículo 4: “Los Contralores Departamentales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Las ternas serán enviadas a las Asambleas Departamentales dentro del primer mes inmediatamente anterior a la elección,

La elección deberá producirse dentro de los primeros diez (10) días del mes correspondiente al primer año de sesiones.

Los candidatos escogidos por el Tribunal Superior y el escogido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se determinarán por concursos de méritos organizados por estos mismos Tribunales.

PARÁGRAFO. En los departamentos en donde hubiera más de un Tribunal Superior de Distrito Judicial, cada uno de ellos enviará un candidato para conformar la respectiva terna”, En http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0330_1996.html

En la actualidad, la Contraloría General de la República prepara un proyecto de acto legislativo para reformar el método de elección de los Contralores territoriales, quitándole esta facultad a las Asambleas y Concejos buscando lograr mayor independencia, legitimidad, credibilidad y especialización en el ejercicio del control fiscal. Véase S.D. Alistan proyecto para modificar elección de contralores regionales. En El Espectador. Bogotá D.C. 18, marzo, 2009. www.elespectador.com.

¹²³COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 424 (3, febrero, 1998). Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1998. no. 43.231. Artículo 13: “Las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales están autorizados para crear, a iniciativas del respectivo Gobernador o Alcalde los Consejos Departamentales o Municipales de Paz.

advertirse que la categorización no es para nada sencilla y, por el contrario, lo relativo a la función administrativa ha suscitado amplios y profundos debates en la doctrina y jurisprudencia administrativa, las cuales se han esforzado por conceptualizar y distinguir la figura de otras que se le asemejan, como el servicio público¹²⁴, o el poder de regulación, este último por la estrecha relación que mantiene con la potestad reglamentaria¹²⁵.

Sin buscar adentrarse en tan espinoso tema, es posible partir de la premisa de que las Asambleas Departamentales, incluso cuando norman, desarrollan funciones eminentemente administrativas, habida cuenta que les está vedado legislar en virtud de la adscripción de Colombia a la forma unitaria y descentralizada de Estado, en donde el poder legislativo se encuentra concentrado de modo exclusivo y excluyente en cabeza del nivel nacional¹²⁶, y a él deben someterse las actuaciones de la Asamblea; e igualmente, tampoco ejercen ninguna especie de función jurisdiccional. Como se ve, esta clasificación comporta una naturaleza residual empleando para el efecto las clásicas categorías de las funciones estatales, pero de todos modos es útil para ubicar conceptualmente las actuaciones de la duma departamental, y además encuentra apoyo en la denominación de corporaciones administrativas que realiza el artículo 299 constitucional.

Las funciones y composición serán análogas a las del Consejo Nacional de Paz, salvo en lo referente a las ejercidas en desarrollo de delegación presidencial.

Las actuaciones de los Consejos Departamentales y Municipales de Paz deberán ser realizadas en coordinación con el Comité Nacional de Paz y en concordancia con las directrices y parámetros que éste señale”, En http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0434_1998.html

¹²⁴ Véase por ejemplo COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia ACU-798 del 5 de agosto de 1.999. CP. Germán Rodríguez Villamizar, y sentencia ACU-356 del 26 de julio de 2.001. CP. María Elena Giraldo Gómez. Respecto de los servicios públicos domiciliarios, véase la sentencia del 17 de febrero de 2.005. Expediente No. 27673. CP. Alier Hernández Enríquez, En www.consejodeestado.gov.co

¹²⁵ Véase, por ejemplo, COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Radicado No. 1735 de 2.006. CP. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, y CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 3 de diciembre de 2.007. Radicados No. 24715 y otros acumulados. CP. Ruth Stella Correa Palacio, En www.consejodeestado.gov.co

¹²⁶ TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 87

Ahora bien, haciendo una remisión al criterio orgánico de calificación de la función administrativa se encuentra que, de manera preferencial, corresponde a la Rama Ejecutiva del Poder Público, encarnada en el nivel departamental en el Gobernador, el ejercicio de tal función. Adviértase entonces como en el nivel territorial, pues lo propio ocurre en los municipios, coexisten dos manifestaciones diversas de la función administrativa, lo que lleva a cuestionarse cómo pueden convivir ambas instituciones sin incurrir en la poco deseable duplicidad de funciones.

Reflexionando sobre el punto, la respuesta a esta inquietud radica en el entendimiento que se brinde al término de “coadministración”, denominación que ha recibido por parte de algunos este interesante fenómeno¹²⁷. Si por “coadministración” se comprende una situación en la que Asamblea y Gobernador concurren de manera desorganizada a la materialización de las mismas labores, obstruyéndose mutuamente y consecuentemente generando un caos institucional en el departamento, la eficiencia que debe iluminar el ejercicio de las acciones estatales impone que alguna de las dos instituciones desaparezca del mundo jurídico¹²⁸. Sin embargo, aun cuando la dinámica política y burocrática de la relación Gobernador-Asamblea pueda llevar en un momento determinado a que la segunda haga valer, gracias al fortalecimiento de sus labores de control político, su influencia y peso ora para oponerse válidamente a las políticas del Ejecutivo departamental, ora para buscar prebendas indebidas¹²⁹, lo cierto es que el esquema constitucional está diseñado para que

¹²⁷ Entre ellos, el Constituyente Gustavo Zafra Roldán, quien al presentar en la Comisión II (Ordenamiento Territorial) su propuesta sobre el régimen departamental aseguró que dentro de ella las Asambleas Departamentales no “coadministrarían” junto con el Gobernador, ya que, acorde al jurista, hay que buscar evitar “el sistema de “coadministración” que tanto daño ha hecho a los departamentos, y que ha terminado amarrando a los gobernadores, al clientelismo y los auxilios”. Ponencia General. Los Departamentos, En COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional No. 42 del 10 de abril de 1.991. p. 20.

¹²⁸ Pretendiendo evitar este tipo de situaciones perjudiciales el artículo 50 de la Ley 617 de 2.000 prohíbe expresamente a los diputados el “manejo, dirección o utilización de recursos del presupuesto”.

¹²⁹ El autor David Soto propone como una de las consecuencias de lo que el Profesor Augusto Hernández llama la “pobre definición del rol departamental” las tensiones internas que se dan dentro de la política departamental gracias a la presencia de un Ejecutivo débil y unas Asambleas fortalecidas en cuanto al control

ambas concurren en la ejecución de las competencias del ente intermedio pero desde la perspectiva propia de cada uno.

En efecto, si se revisan con detenimiento los artículos superiores atinentes a los organismos en comento es posible determinar que el Gobernador responde a la misma lógica que informa la institución de la Presidencia de la República a nivel nacional, mientras que lo mismo acontece entre Asambleas y Congreso Nacional, sin olvidar lo ya recalado respecto de la primacía de la Rama Legislativa en el Estado Unitario. Es decir, no se trata más que de plasmar la ya antiquísima y consabida idea tripartita del poder concebida por el Barón de Montesquieu, la cual está destinada fundamentalmente a evitar la concentración del poder en un solo órgano y los peligros que ello representa¹³⁰. Es precisamente este mismo modelo el que se replica pero ya a escala territorial, de tal manera que Gobernador y diputados, a través de competencias bien diferenciadas, puedan encontrar el justo equilibrio entre el mutuo control necesario para evitar los desmanes del poder y la imprescindible colaboración para dirigir los destinos de su departamento a buen puerto¹³¹. So pretexto del control no se puede anular la colaboración ni viceversa.

político; tensiones que terminan de agudizarse en razón de la elección democrática independiente de ambas instituciones que ponen al Gobernador en “la necesidad de construir una mayoría que le permita gobernar”. Véase HERNÁNDEZ, Augusto, s.d., citado por SOTO, David. Op. cit, p. s.d., citado por NAVAS PATRÓN, Álvaro. Op. cit., En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Op. cit., p. 404.

¹³⁰“Los controles institucionales pueden ser insuficientes. Por tal razón, consideramos indispensable fortalecer los Concejos y las Asambleas, de tal manera que otro poder, también de origen popular, sirva de contrapeso a las atribuciones de alcaldes y gobernadores y puedan ejercer sobre ellos un auténtico control político, similar al que el Congreso ejerce sobre el Ejecutivo Nacional”. JAIMES OCHOA, Adalberto y SERRANO SILVA, Luis Vicente. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Acto Legislativo Número 185 de 1.995-Cámara, En COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta del Congreso del 8 de mayo de 1.995. p. 9. Véase también COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

¹³¹ “La distribución del poder entre varios órganos significa su limitación y control mediante un sistema de pesos y contrapesos, que permiten hacer realidad la responsabilidad política de los titulares del poder”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-082 del 29 de febrero de 1.996. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, En Universidad Libre. Grupo de Investigación Estado, Derecho y Territorio. <http://www.unilibre.edu.co/ulcadiz/Jurisprudencia%20General%20Departamentos.htm>

Es así como, en esta última concepción, la “coadministración” no es ya sinónima de la duplicidad de funciones ni de la ineficiencia del Estado. Sencillamente Gobernador y Asamblea coadministran porque se encuentran inscritas en un sistema unitario que los involucra a ambos dentro del mismo marco general funcional (administrativo), sin que eso implique que por desarrollar la misma función abstracta tengan que desempeñar exactamente las mismas tareas concretas. Por ejemplo, véase como la reglamentación presidencial de una ley y la imposición de una sanción son consideradas al mismo tiempo manifestaciones de la función administrativa, sin que su contenido y fin sean medianamente comparables. El mismo predicamento puede hacerse respecto de la situación interna de los departamentos.

2.3 FUNCIONES DE CONTROL POLÍTICO¹³².

Arriba se acotó que las Asambleas Departamentales existían básicamente como un elemento democrático y representativo destinado a ejercer una especie de contrapeso político al Ejecutivo departamental sin que ello significara que las funciones de la primera se superponían sobre las del segundo. Se dijo, asimismo, que con esto lo que pretendía el sistema era transpolar el mecanismo de control de la concentración del poder al campo del departamento, pues no de otra forma se explica la razón por la cual se implanta una corporación elegida popularmente a complementar el marco normativo que debe implementar y ejecutar el Gobernador, de acuerdo con la naturaleza de cada ente

¹³² El Proyecto de Ley No. 019 de 2008-Senado, presentado por el Ministerio del Interior y de Justicia, busca extender el ámbito del control político a los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales. Este punto es discutible, por cuanto, como es sabido, pueden existir Corporaciones Autónomas Regionales cuya jurisdicción comprenda los territorios de varios departamentos, además de tener una gran influencia del orden nacional en su estructura y funcionamiento. Véase nota al pie No. 61...

intermedio. A pesar de ello, el hecho que en la versión original de la Carta de 1.991 se haya calificado a las Asambleas simplemente como “corporaciones administrativas” suscitó pensamientos jurisprudenciales ambivalentes y serias dudas acerca de la verdadera efectividad del control político que se cree están llamadas a ejercer.

Así por ejemplo, mientras en la sentencia C-082 del 29 de febrero de 1.996. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional fue directa al aseverar que las Asambleas Departamentales sí tienen funciones de control político¹³³, la sentencia C-959 del 1 de diciembre de 1.999. MP. Carlos Gaviria Díaz considera que dicha función se encuentra reducida a un lugar secundario dentro de la amalgama funcional que compete a las Asambleas, que se caracteriza principalmente por su connotación administrativa, lo que diferencia esta especie de control de aquel ejercido por el Congreso de la República¹³⁴.

¹³³ “Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental (...) El control político del gobierno se radica en el Congreso, pero también en las Asambleas Departamentales y en los Concejos Municipales, en su calidad de órganos elegidos popularmente”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-082 del 29 de febrero de 1.996. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, En Universidad Libre. Grupo de Investigación Estado, Derecho y Territorio. <http://www.unilibre.edu.co/ulcadiz/Jurisprudencia%20General%20Departamentos.htm>

¹³⁴ “De igual forma, y si bien las asambleas departamentales y concejos municipales ejercen un control político sobre la gestión de la administración a nivel departamental y municipal, no por ello son órganos políticos, como sí lo es, a diferencia, el Congreso de la República. La naturaleza de tales corporaciones, se insiste, es ante todo administrativa, por lo cual, dentro de sus competencias, no aparece en primer plano el ejercicio del control político.

Lo anterior, claro está, no significa desconocer la función de control político que ejercen las asambleas y concejos, la cual, además, ha sido reconocida en múltiples ocasiones por esta Corporación; supone eso sí, entender que ese control no tiene la misma intensidad ni el alcance que el ejercido por el Congreso. En este orden de ideas, la Corte ya había advertido que la función de fiscalización que ejercen las asambleas y los concejos “no tienen todas las connotaciones del control radicado en el Congreso, ni los concejales [ni diputados] gozan de todas las prerrogativas que la carta les atribuye a los representantes y senadores, puesto que Colombia es una república unitaria, por lo cual los grandes problemas nacionales tienen su espacio natural de deliberación política en el parlamento, que tiene entonces la función primaria de ejercer el control político sobre la administración.”

Y es que mientras el Congreso, en un sistema como el nuestro, es impensable sin la función de control político, ésta resulta apenas colateral al ejercicio de las competencias esencialmente administrativas adscritas a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y, por tanto, como bien lo consideró el constituyente, no se justifica hacer extensiva a sus miembros el estatuto de la inviolabilidad, singular excepción al principio genérico de responsabilidad de los servidores públicos”. La cita dentro de la nota al pie

Además, a lo anterior hay que aunar que ni las disposiciones constitucionales ni las legales prescribían mecanismos realmente “mordaces” para que los diputados, como representantes legítimos que son de la ciudadanía, primera interesada en ver los resultados de la gestión estatal en su territorio, lograran ejercer fehacientemente el control correspondiente sobre los actos de la administración departamental. A lo sumo lo máximo que podían hacer era solicitar informes a ciertos funcionarios¹³⁵ y realizar las observaciones que consideraran pertinentes, lo que por sí sólo demuestra la escasa importancia práctica de esa labor.

Y este asunto no es de poca monta. No es sólo una falencia más, ni tampoco únicamente un motivo adicional de crítica para las Asambleas. Si ellas no poseen herramientas suficientes que les faciliten desplegar dentro del espectro institucional colombiano y la realidad de sus territorios las funcionalidades que le son propias, que le fueron atribuidas expresamente y que al mismo tiempo justifican su presencia, queda en entredicho ni más ni menos que su razón de ser. Seguramente esto es lo que ha generado los marcados ataques a las Asambleas en la escasa doctrina que hasta la fecha se ha ocupado de ellas.

Lamentablemente, la Constitución de 1.991, antes que convertirse en el factor decisivo de transformación de esta situación, como sí lo fue en muchos otros temas, optó por la

corresponde a COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-405 del 10 de agosto de 1.998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, En www.corteconstitucional.gov.co

¹³⁵ Art. 300 numeral 11 CN, el cual puede decirse subrogó al Art. 62 numeral 10 del Decreto Ley 1222 de 1.986, ya que esta última señalaba que los informes podrían ser exigidos “de cualesquiera empleados departamentales o municipales”. La Constitución solo admite esta posibilidad respecto de del “Contralor General del Departamento, secretarios de gabinete, jefes de departamentos administrativos y directores de institutos descentralizados del orden departamental”. Sobre la capacidad derogatoria o *vis pasiva* de la Constitución sobre la legislación preexistente, particularmente sobre ciertas normas del régimen departamental, véase COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-571 del 8 de junio de 2.004. MP. Rodrigo Escobar Gil, En www.corteconstitucional.gov.co

decisión de preservar el modelo construido en el Decreto Ley 1222 de 1.986¹³⁶, dándole así largas a un problema que sólo ha ayudado a agravar la crisis de gobernabilidad departamental. Enhorabuena, pasados dieciséis años de aquella oportunidad perdida, el Congreso de la República por medio del Acto Legislativo 1 de 2.007 finalmente corrigió este profundo y grave vacío al extender a las Asambleas y los Concejos la potestad de utilizar la figura de la moción de censura y las citaciones a los secretarios del despacho y otros funcionarios en condiciones similares a lo que acontece en las relaciones Legislativo-Gobierno Nacional, purgando en parte la inmensa culpa que le cabe a senadores y representantes en la indefinición funcional en que está sumido el departamento, y por ende, sus Asambleas.

Estando aún a la expectativa del modo como diputados y concejales se adaptaran y darán manejo a tan inmenso poder, no admite mayor discusión la clarísima intención del constituyente derivado de empoderar a Concejos y Asambleas, moldeando su estructura orgánica y funcional de manera tal que efectivamente respondan la condición política intrínseca y esencial de estos cuerpos representativos. Es que el hecho de entrar a definir a la Asamblea como “una corporación político-administrativa” no es simplemente una adición normativa carente de sentido. Ello envuelve un profundo significado político, porque al enaltecer a las Asambleas muy por encima de esta condición meramente administrativa a la que las condena la República Unitaria está permitiendo espacios propicios para el desarrollo de expresiones políticas territoriales autónomas por fuera de la tutela del poder central, descentralizando por este sendero políticamente y no sólo

¹³⁶ Basta sólo con efectuar una lectura comparativa entre las disposiciones del régimen departamental del Decreto Ley 1222 de 1.986 relativas a las Asambleas, y el artículo 299 constitucional en su texto original para arribar a esta conclusión. En todo caso, esta reflexión se ve reforzada por lo expuesto por el Constituyente Gustavo Zafra Roldán en su Informe-Ponencia para primer debate en Plenaria. Del Ordenamiento Territorial, debido a que para él Las Asambleas Departamentales no tenían plena legitimidad institucional, pero fue imposible transformarlas sustancialmente. Véase COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional. No. 80 del 23 de mayo de 1.991. p. 3

administrativamente, superando de este modo el criterio tradicional que ha caracterizado el proceso descentralizador en Colombia¹³⁷.

Así las cosas, se reconoce que a nivel territorial existe un poder político interesado en la gestión de sus propios intereses y satisfacción de sus propias necesidades, que encuentra canalización institucional por medio de las Asambleas para que través de ellas se controle realmente el accionar de la administración seccional, responsable de atender esos requerimientos. En últimas, después de ciento veintitrés años de historia, por fin se avizoran respuestas a las preguntas del por qué y para qué de las Asambleas Departamentales, por fin es posible argumentar y justificar su existencia.

2.3.1 Moción de censura: concepto y alcance. Para entender en su completa dimensión la reforma introducida por el Acto Legislativo 1 de 2.007, con su anotado don de poner a tono el marco jurídico-institucional con la verídica naturaleza que debe tener una corporación popular y representativa en el nivel territorial, es menester primero adentrarse en la figura de la moción de censura. Reza el tenor del artículo 29 de la Ley 5 de 1.992: *“por moción de censura se entiende el acto mediante el cual el Congreso en pleno y por mayoría absoluta reprocha la actuación de uno o varios ministros del despacho dando lugar a la separación de su cargo”*¹³⁸.

¹³⁷“Por eso descentralizar no sólo es trasladar competencias sino construir autonomías, lo cual abre las puertas hacia la construcción de un nuevo modelo de ordenamiento territorial con participación ciudadana”. TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op, cit., p. 265. Citado por este autor (p. 65), en opinión de Jaime Castro la descentralización es “un proceso de naturaleza eminentemente política. Tiene en cuenta, claro está, consideraciones de orden geográfico, fiscal, económico, financiero, administrativo y técnico. Pero su esencia y su razón de ser son políticas y, por eso, se le considera también clave en cualquier estrategia de reforma del Estado”. CASTRO, Jaime. Descentralizar para pacificar. Bogotá: Ariel Ciencia Política, 1.998 p. 20. Sobre la descentralización política véase adicionalmente IBÁÑEZ, *et al.* Op. Cit.

¹³⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 5 (17, junio, 1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C. no. 40.483; citado por CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, En Gaceta del Congreso No. 100 del 2006.

A su turno, en el sentir de la Corte Constitucional esta institución:

“es un instrumento de control político propio de los sistemas parlamentarios de gobierno y constituye una expresión de la relación de confianza que en tales sistemas existe entre el ejecutivo y el parlamento. De manera excepcional, algunos estados con sistema presidencial de gobierno han introducido en sus constituciones versiones matizadas de la moción de censura, aplicable, no al gobierno sino a los ministros individualmente considerados y con la consecuencia, incluso, como ocurre en Colombia, de que, aprobada la moción de censura, el respectivo ministro quede separado de su cargo”¹³⁹.

Como puede observarse, la cita jurisprudencial enfoca la aplicación de la figura al ámbito nacional, habida cuenta que hasta el año 2.008¹⁴⁰ el texto constitucional solo legitimaba al Congreso Nacional para aplicarla respecto de los ministros del despacho. La misma Corte en una sentencia de reciente expedición se encargó de sintetizar en los siguientes términos los rasgos más dicentes del modelo constitucional original:

“De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, era facultad de cada una de las cámaras legislativas proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo. La propuesta requería de al menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara y la decisión se adoptaría por el Congreso en pleno, con audiencia del respectivo ministro y con el voto favorable de la mayoría de los integrantes de cada cámara. Aprobada la moción de censura, el ministro quedaba separado de su cargo. En los artículos 29 a 32 de la Ley 5ª de 1992 se reglamentó el funcionamiento de este instrumento de control político y se precisó la manera como se haría el debate en el Congreso en pleno”¹⁴¹.

Igualmente, destaca la primera cita que esta institución es más propia de los sistemas parlamentarios de gobierno que de los presidencialistas como el colombiano, lo que convierte a este último en un “sistema *sui generis*”¹⁴², condición que se ve todavía más

¹³⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-757 del 30 de julio de 2.008. MP. Rodrigo Escobar Gil, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁴⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 (27, junio, 2007). Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial. Bogotá, D.C. no. 46.672. El artículo 7 señala que “[e]l presente acto legislativo empezará a regir el 1o de enero del año 2008”. Véase <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1001.html>

¹⁴¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-757 del 30 de julio de 2.008. MP. Rodrigo Escobar Gil, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁴² “El sistema de gobierno colombiano tal como quedó en la Constitución de 1991, puede calificarse de *sui generis*, pues como bien es sabido, se introdujo en él la figura de la moción de censura (Art. 135 Nums. 8o y

reforzada si se faculta su utilización a las corporaciones públicas territoriales en el Estado Unitario.

Y efectivamente, el sistema en Colombia es híbrido en razón a que este mecanismo no podía ser trasplantado en su forma pura al sistema constitucional. Ello es así puesto que es sabido que en los sistemas parlamentarios el Ejecutivo surge del seno del Legislativo, lo que explica que éste último, cuando quiera que no se muestra a gusto con la gestión ejecutada por el primero, proceda a retirar a su cabeza visible o algún ministro en particular de sus funciones¹⁴³. En el medio nacional esta lógica no puede encontrar ningún tipo de cabida, toda vez que el Presidente de la República no deriva su poder del Congreso ni viceversa, entre ellos se da una “recíproca independencia”¹⁴⁴; ambos son elegidos democráticamente por la ciudadanía, por lo que mal harían los legisladores, desconociendo esta génesis democrática, proceder a retirar de su cargo al Presidente de la República con base en desacuerdos políticos entre ellos. Sin embargo, el Constituyente de 1.991 no desconoció la importancia política que conlleva la moción de censura para un control político eficaz y práctico que no se limite a la simple rendición de informes y formulación de observaciones¹⁴⁵, y en consecuencia decidió acoger un esquema matizado de la moción

9o), que es, como se ha dicho, una de las notas que distingue al sistema parlamentario”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁴³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁴⁴ “El factor decisivo para diferenciar el gobierno presidencial tanto del gobierno de asamblea como del gobierno parlamentario radica en la recíproca independencia del presidente y del Congreso. En el lenguaje del parlamentarismo esto quiere decir que no existe una responsabilidad política que se pudiera hacer efectiva a través del voto de censura o por negarse el Parlamento a apoyar un proyecto legislativo considerado de gran importancia. Indiferentemente de la opinión que le merezca el presidente -y en ciertos casos puede ser muy poco favorable-, el Congreso no podrá destituirle de su cargo. Esto solamente podrá ocurrir a través del electorado que, tras el transcurso de los cuatro años de duración de su cargo, podrá negarse a elegirle de nuevo, caso de que vuelva a presentarse” LOEWESTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1986; p. 133, citado por COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁴⁵ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Gaceta Constitucional No. 54 del 17 de abril de 1.991, p. 4; Gaceta Constitucional No. 65 del 2 de mayo de 1.991, p. 3, citadas por COLOMBIA.

de censura, en la cual sólo debían responder y podía destituirse a los Ministros del Despacho bajo las causales taxativamente señaladas en la Carta.

Con el advenimiento del Acto Legislativo de 1 de 2.007 el procedimiento para desarrollar la moción en comento fue flexibilizado sustancialmente, ya que sus disposiciones suavizaron las mayorías calificadas que otrora eran necesarias para retirar a un Ministro de su cargo y que hacían prácticamente imposible su aplicación. Hoy en día basta con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de la Cámara en la cual fue propuesta la moción para que produzca las consecuencias que le siguen. Aunado a ello, el campo de acción de la figura mencionada fue extendido a los Directores de Departamentos Administrativos y a los Superintendentes (art. 135 numeral 9 CN¹⁴⁶).

En este orden de ideas, la moción de censura se muestra como un férreo mecanismo a disposición del Legislativo, implantado en el sistema constitucional patrio con la voluntad de variar radicalmente la vieja relación de fuerzas entre la rama ejecutiva y legislativa, de forma tal que la segunda tenga el poder indispensable para contrarrestar el lugar preponderante que tradicionalmente ha mantenido la primera, y por este sendero se lleve al país a campos más democráticos y menos propensos al autoritarismo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, [En www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

¹⁴⁶ “Son facultades de cada Cámara (...) 9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma”.

2.3.2 Moción de censura en el ámbito territorial. La razón fundamental que motivó al Legislativo para impulsar la extensión de la moción de censura al campo territorial fue la consideración de que las Asambleas obran como órgano estatal que representa el sector político de los departamentos, voceros y ejecutores por ello de los intereses de la sociedad, que por tanto requería de la dotación de armas institucionales más mordaces que remplazaran a la moción de observaciones, establecida por la Carta del 91, que había decaído su utilidad¹⁴⁷. En honor a la verdad, debe advertirse que esta no es una idea original del Congreso que al final aprobó el Acto Legislativo en cuestión, pues ya durante las discusiones que se generaron durante el trámite del Acto Legislativo 1 de 2.003 se había esbozado la propuesta de otorgarle a las Asambleas tan importante herramienta de control político¹⁴⁸

Con base en las anteriores consideraciones el Congreso de la República añadió los siguientes numerales al artículo 300 superior, contentivo de las funciones constitucionales de las Asambleas, los cuales registran el siguiente tenor:

“13. Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra

¹⁴⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Acto Legislativo No. 06 de 2.006-Senado, En Gaceta del Congreso No. 276 del 2006.

¹⁴⁸ V. gr. el Representante José Albeiro Mejía Gutiérrez. Acta Plenaria Cámara de Representantes No. 032 del 9 de diciembre de 2.002, En Gaceta del Congreso No. 59 del 14 de febrero de 2.003; Véase también el artículo 33 de la Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado –II Vuelta, En Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2.003.

sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo”.

De la sola lectura de los textos citados es factible inferir que esta reforma constitucional comporta un cambio trascendental en la dinámica de las Asambleas Departamentales, no únicamente por todo el poder que representa en sí la virtualidad de ejercer la moción de censura y lo que eso conlleva en la balanza de las relaciones con la Administración Departamental, sino igualmente por las condiciones en que dicha facultad se materializa.

Ciertamente, por un lado, acorde al artículo 299 constitucional, las Asambleas están conformadas por no menos de once (11) miembros ni más de treinta y uno (31). Más específicamente, para las últimas elecciones regionales (octubre de 2.007) la determinación por el Gobierno Nacional del número de curules a elegir en cada Asamblea arrojó como resultado que la Asamblea más numerosa en la antioqueña con veintiséis (26) diputados¹⁴⁹. En consecuencia, siguiendo las mayorías prescritas por las nuevas normas de la Constitución, la suerte de los Secretarios del Despacho departamentales en Antioquia estaría en manos de dieciocho (18) diputados, guarismo que en principio no es alarmante. Pero no podría decirse lo mismo respecto de las Asambleas que apenas poseen once (11) diputados, que como dato curioso son la mitad de las que hoy existen en el país y en la mayoría de los casos corresponden a los antiguos territorios nacionales¹⁵⁰. En ellas, se requerirían los votos de sólo ocho (8) diputados para destituir a un Secretario del gabinete

¹⁴⁹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Decreto 2833 (26, julio, 2007). por el cual se determina el número de diputados que puede elegir cada departamento. Diario Oficial. Bogotá, D.C. no. 46.701, En Banco de la República. Juriscol. http://juriscol.banrep.gov.co:8080/CICPROD/BASIS/infjuric/NORMAS/NORMAS_p/DDW?W%3DLLAVE_NORMAS%3D%27DECRETO+2833+2007+MINISTERIO+DEL+INTERIOR+Y+DE+JUSTICIA%27%26M%3D1%26K%3DDECRETO+2833+2007+MINISTERIO+DEL+INTERIOR+Y+DE+JUSTICIA%26R%3DY%26U%3D1%26NCU%3D51

¹⁵⁰ Según el Decreto 2833 de 2.007 son dieciséis (16) de las treinta y dos (32) las Asambleas Departamentales las que ostentan el número mínimo de diputados permitido constitucionalmente. Ellas son las Asambleas de los Departamentos de Amazonas, Arauca, San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Caquetá, Casanare, César, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Meta, Putumayo, Quindío, Sucre, Vaupés y Vichada.

del departamento. Claro, puede argüirse que de todas maneras el empleo de los Secretarios termina dependiendo de un solo funcionario que es el Gobernador. Sin embargo, esta segunda situación es completamente distinta del fenómeno numérico que se viene exponiendo en las Asambleas, porque mientras la primera encuentra asidero en la lógica del manejo interno de la Administración Departamental y la naturaleza de los cargos de libre nombramiento y remoción, la segunda termina llevando a una injerencia de políticos profesionales en la dinámica interior del Ejecutivo departamental, admitida por el régimen vigente, pero grandemente acentuada en virtud de los pocos votos que se necesitan para el efecto¹⁵¹.

Por otra parte, como anotaba David Soto¹⁵², si previamente a este Acto Legislativo ya el vínculo que liga a las Asambleas y la Administración del departamento mostraba cierto desbalance a favor de las primeras, lo que obligaba al Gobernador a construir mayorías en la duma departamental en aras de adelantar su programa de gobierno, no hay duda que con la reforma el desfase se hace todavía más evidente y marcado, lo que en sí mismo no es perjudicial pero que en caso de desdibujarse su loable propósito puede convertir al escenario departamental en terreno fértil para las ya conocidas costumbres corruptas y clientelistas.

Lo anterior no hace más que probar que la implementación de la moción de censura en los órdenes territoriales provoca un inexorable empoderamiento de la labor de las Asambleas,

¹⁵¹ Nótese como el Congreso siguió un criterio distinto respecto de los Concejos Municipales y Distritales al limitar la moción de censura solo para los municipios y capitales departamentales cuya población supere los veinticinco mil (25.000) habitantes (Art. 313 numeral 11 CN, modificado por el Art. 6 Acto Legislativo 1 de 2.007).

¹⁵² SOTO, David. Op. cit, p. s.d., citado por NAVAS PATRÓN, Álvaro. Op. cit., En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Op. cit., p. 404. Dice este Navas Patrón aludiendo a la obra de Soto. “Tal situación, como es de esperarse dada la extrema fragmentación política y la debilidad de los partidos, da lugar a situaciones de inestabilidad y a ruptura de coaliciones, penosa y difícilmente construidas después de arduas negociaciones, requiriendo nuevas reconfiguraciones con un significativo costo de gobernabilidad”.

sintonizando la funcionalidad de estas instituciones con los principios democráticos de participación popular y control de la concentración del poder. Mas, al mismo tiempo, representa un diáfano voto de confianza en la persona de los diputados, que algunos dudan vale la pena otorgarles¹⁵³; y consecuentemente una inmensa responsabilidad, que de no ejercerse conforme a los fines y propósitos democráticos que informan la figura de la moción de censura daría al traste con la poca legitimidad que puede caberle a las Asambleas. Su subsistencia está en manos de los diputados, pero ojalá, por el bien de la institucionalidad, no sólo sea el instinto de conservación sino el sentido de responsabilidad en el ejercicio del cargo lo que los mueva a realizar un correcto uso de la potestad bajo estudio.

Por ende, a partir de tal modificación constitucional no hay excusa para que los representantes legítimos de los ciudadanos departamentales no se pongan en la tarea de vigilar estrictamente la buena marcha de la administración. Empero, la figura de la moción no debe tornarse en un instrumento folclórico para desestabilizar la estructura administrativa del Departamento. La idea no es ni menos convertir al Gobernador en rehén del apetito burocrático de los diputados. Por ello, no obstante la pequeña cantidad de curules que encierra la Duma departamental en algunos departamentos y los cuestionamientos prácticos ya reseñados que ello encierra, la reforma acierta en exigir una mayoría de dos tercios de los diputados para que la moción prospere.

Ahora bien, sería injusto atribuirle exclusivamente a la moción de censura, el fortalecimiento de la naturaleza y papel político de las Asambleas. Como paso previo para

¹⁵³ “Considero que un mecanismo típico del control político es la moción de censura, que determina el retiro de un ministro sin que caiga el gobierno. A mi juicio, trasladar las mismas prerrogativas del control político que ejerce el Congreso a las entidades territoriales ofrecería dificultades particulares, por cuanto a mi juicio el único que puede hacer control político es el Congreso, mientras que este tipo de control no debería establecerse para las asambleas y concejos municipales”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Aclaración de Voto del Dr. Jaime Araujo Rentería a la sentencia C-518 del 11 de julio de 2.007. MP. Clara Inés Vargas Hernández, [En www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

llegar a tan extremo remedio está la facultad de citar a los Secretarios del Despacho a las sesiones de estas corporaciones con el ánimo de adelantar los debates de control político al estilo de los que ocupan gran parte de la agenda del Congreso Nacional. Véase como de este modo se supera con creces la posibilidad anterior de meramente solicitar informes de gestión a los funcionarios mentados, evolucionando ahora a un régimen que facilita un ejercicio práctico mucho más intenso y democrático del control político, no ya mediado con la soledad del papel escrito sino dinamizado por la presencia personal de los directamente involucrados en el debate. A la hora de la verdad esquemas como este terminan por beneficiar a los ciudadanos departamentales, quienes serán seducidos por un sistema de control más abierto y público y, si se quiere más emocionante, de manera que se facilita su acercamiento al manejo de la cosa pública en su región, gracias a que los debates de control en su Asamblea tendrán como contenido un interesante intercambio de ideas, criterios y posiciones y no la sola lectura de un informe seguramente plagado de tecnicismos incomprensibles para el común del electorado.

No obstante, un obstáculo importante que podría dificultar la trascendental labor de control político de las Asambleas está dado por los reducidos periodos en los que celebran sus sesiones ordinarias (Art. 29. Ley 617 de 2.000¹⁵⁴). Con el ánimo de propender por la continuidad y enriquecimiento de sus funciones de control político, y por ende de su propia razón de ser, puede reflexionarse sobre la posibilidad de permitir el funcionamiento de las Asambleas durante los mismos periodos de sesiones ordinarias que maneja el Congreso

¹⁵⁴ “Las asambleas sesionarán durante seis (6) meses en forma ordinaria, así:

El primer período será, en el primer año de sesiones, del 2 de enero posterior a su elección al último del mes de febrero de respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1o. de marzo y el 30 de abril.

El segundo período será del primero de junio al 30 de julio, y el tercer período, será del 1o. de octubre al 30 de noviembre.

Podrán sesionar igualmente durante un mes al año de forma extraordinaria, que se remunerará proporcionalmente al salario fijado”.

Nacional pero exclusivamente para temas de control político siempre que ese periodo no coincida con aquellos en los cuales está facultada para desempeñar sus demás competencias. Por supuesto que esta idea generará interrogantes de índole fiscal, pero es menester encontrar una fórmula salomónica que no desangre los fiscos departamentales y a su vez que no desvirtúe la naturaleza política intrínseca de las Asambleas. Por ejemplo, piénsese, para evitar abusos en el ejercicio del control político, en que los diputados cobren solo un porcentaje inferior respecto de lo que reciben por sesión durante el periodo ordinario de trabajo.

A manera de síntesis, es plausible asegurar que en un verdadero Estado de Derecho democrático todas las instancias de poder deben estar sometidas a controles jurídicos y políticos. Obviamente, la administración del Departamento no escapa a esta premisa, máxime una vez vista gran relevancia que tiene en la estructura del Estado. Pero no basta con consagrar el principio. Hay que materializarlo en instituciones operantes que, guardando la debida independencia y autonomía, colaboren armónicamente en el desarrollo de las metas regionales ejerciendo con profesionalismo y responsabilidad el control político. Enhorabuena el Acto Legislativo 1 de 2.007 contribuye sobremanera a la realización de estas ideas al implantar la figura de la moción de censura dentro del ámbito territorial.

En todo caso, concluyendo el punto, cabe advertir que, a pesar de todas las bondades arriba reseñadas en los cambios introducidos por el Acto Legislativo 1 de 2.007 y la trascendental y decisiva influencia que tendrán sobre la relegitimación y justificación de las Asambleas como corporaciones públicas representativas del nivel departamental, hasta el momento estas grandes ideas se hallan circunscritas sólo a la teoría normativa. Como con acierto afirma el Profesor Vidal Perdomo, las declaraciones normativas no son factores idóneos *per*

se para alterar el entorno así algunos se empeñen en creer lo contrario¹⁵⁵. Únicamente podrán comprobarse su eficacia y beneficios, como pasa con todas las normas jurídicas, cuando los operadores encargados de aplicarlas las lleven a la realidad política que están llamadas a regular y transformar. Del correcto comportamiento de diputados y demás funcionarios del ente intermedio pende que este milagroso salvavidas sea capaz de salvar la institución de las Asambleas del penumbroso océano de la indefinición en la cual naufragan a la deriva.

¹⁵⁵ “No debe dejarse de lado en el estudio de la materia [departamental] (...) el gusto por las reformas que en determinados momentos se ha denominado “constitucionalitis”, y que puede envolver a veces cierto escape de la realidad, o el deseo de cambiar la dura realidad, por fórmulas jurídicas que mostramos los colombianos con frecuencia y que no nos permite descender a la crudeza de las situaciones sino consolarnos con declaraciones teóricas de cómo pueden corregirse nuestras dolencias sociales”. VIDAL PERDOMO, Jaime. ¿Cambiar los departamentos por regiones?, en AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Op. cit., p. 291.

3. LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES COMO EXPRESIÓN DEMOCRÁTICA.

En los acápite anteriores se tuvo la oportunidad de observar que la presencia de una corporación de origen popular en los entes intermedios se compadecía con las demandas de la democracia, concretadas bajo los principios de participación local y control del poder político. Aun cuando la ya centenaria encarnación de esta idea en las Asambleas presenta un adelanto importante, en todo caso debe advertirse que la cabal realización de estos principios democráticos requiere, además de un relevante campo funcional del cual todavía carecen, que la génesis de su composición y las arreglos políticos que se gesten en su seno también sigan fielmente los postulados de la forma popular de gobierno, no como un fin en sí mismo, sino como catalizador del acercamiento de la ciudadanía en los foros donde se decide gran parte de su destino vital en aras de evitar la violencia como único recurso de expresión política¹⁵⁶.

En lo que atañe al segundo factor el Acto Legislativo 1 de 2.003 y la Ley 974 de 2.005, que introdujeron al país otra institución perteneciente a las entrañas del sistema parlamentario como lo es el régimen de bancadas en las corporaciones públicas, se erigen como un verdadero elemento revulsivo propicio para que los diputados muestren un comportamiento más transparente y leal al elector al ejercer las labores propias de su investidura. *Contrario sensu*, las modificaciones impuestas por el Acto Legislativo 1 de 1.996 sobre los mecanismos de elección de los diputados representan un cambio profundamente regresivo que sólo ha contribuido al descrédito institucional y las falencias representativas de las Asambleas Departamentales¹⁵⁷. Por esta razón, es importante analizar los graves

¹⁵⁶ En opinión de Rodrigo Rivera Salazar el centralismo político, junto con el tema rural, son las dos grandes causas del conflicto político que vive el país. En cuanto a la primera sugiere “que ha tenido una consecuencia directa en el repliegue de la institucionalidad colombiana hacia las ciudades y en el abandono de la presencia del Estado en la ruralidad colombiana”. RIVERA SALAZAR, Rodrigo. Op. cit., p. 179-180.

¹⁵⁷ En aras a la verdad debe aclararse que esta no era la intención ni del proyecto originario ni de los ponentes (Véase JAIMES OCHOA, Adalberto y SERRANO SILVA, Luis Vicente. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Acto Legislativo Número 185 de 1.995-Cámara, En COLOMBIA. CONGRESO DE LA

inconvenientes acaecidos como consecuencia de esta última reforma en aras de corregirlos y así colaborar en el proceso de empoderamiento de las Asambleas emprendido por los Actos Legislativos 1 de 2.003 y 1 de 2.007.

3.1 FORMA DE ELECCIÓN: CRÍTICAS Y SOLUCIONES.

Durante los debates realizados en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente de 1.991 el Constituyente Gustavo Zafra Roldán, quizás uno de los más acuciosos en el tema departamental, propuso que por vía legal se reconociera la posibilidad de establecer círculos electorales al interior de los territorios departamentales para efectos de la elección de los diputados a la Asamblea Departamental¹⁵⁸. Así no se haya hecho de manera explícito en sus ponencias, para algunos autores la idea que subyace a esta posición es garantizar una correcta representación de todos los sectores poblacionales del departamento en la Asamblea y permitir un control político más efectivo por parte de los electores a sus representantes electos¹⁵⁹.

Evidentemente, es sabido que las capitales departamentales colombianas concentran la gran mayoría del censo poblacional del departamento. Bajo un sistema electoral como el hoy vigente luego de la reforma constitucional de 1.996 resulta de un simple cálculo aritmético el hecho que al presentar una mayor potencialidad electoral, los electores de dichas

REPÚBLICA. Gaceta del Congreso del 8 de mayo de 1.995). Por eso, Hernández Becerra califica este acto legislativo como una “reforma constitucional vergozante y clandestina (...) y salvó de esta manera a los diputados de correr el riesgo de democratizar las asambleas”. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. cit., p. 211

¹⁵⁸ ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. Ponencia General. Los Departamentos, En Op. cit., p. 10. Vale anotar que en esta ponencia el auto recogió diversas propuestas de sus colegas.

¹⁵⁹ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. cit., p. 209-211. Adicionalmente, SOTO, David. Op. cit., p. s.d., citado por NAVAS PATRÓN, Álvaro. Op. cit., En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Op. cit., p. 404.

ciudades capitales acapararán la atención de los aspirantes a diputados, dejando a un lado y casi en el olvido las demás zonas del departamento¹⁶⁰, generalmente las que más atraso registran. Ello es así por cuanto actualmente todo el departamento constituye una única circunscripción en la elección de los miembros de la Asamblea. Y en este orden de ideas, lo más lógico es que los ciudadanos de las capitales al final de cuentas resulten favorecidos con este mecanismo de representación inequitativo.

No obstante, este injusto estado de la realidad pudo haberse prevenido si se hubiese tenido la suficiente voluntad política para desarrollar la facultad reconocida en la versión original del artículo 299 constitucional de manera que el Consejo Nacional Electoral procediera a efectuar una división territorial al interior de los departamentos para fines electorales¹⁶¹. Si dicha tarea se hubiera acometido, se dispondría de un engranaje normativo que salvaguardaría el derecho de representación política de todos y cada uno de los ciudadanos departamentales, habida cuenta que todas las subregiones del departamento tendrían un asiento fijo en la Asamblea Departamental¹⁶², ocupado por un diputado encargado de llevar la voz y de velar por los intereses de sus electores directos; contrario a lo que en la actualidad acontece, donde el sistema se encuentra predispuesto para que los únicos intereses que se ventilen en las Asambleas sean la de los centros urbanos más importantes, demográficamente hablando.

¹⁶⁰Dijo el Senador Mauricio Pimiento en los debates que le dieron vida al Acto Legislativo 1 de 2.003: “Hoy por hoy, en cualquier departamento presenciamos que los Diputados o viven en las capitales o son nacidos en las capitales, y muy pocos están asumiendo la vocería de las provincias en esos departamentos. Yo creo que la Constitución del 91 quiso rectificar ese vicio al diseñar los círculos electorales para las Asambleas y garantizar que todas las regiones de los departamentos estuviesen representadas en esas Corporaciones coadministradoras”. En igual sentido se pronunció el Senador José Name Teherán. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acta No. 10 del 16 de octubre de 2002-Comisión I Senado, En Gaceta del Congreso No. 103 del 11 de marzo de 2.003.

¹⁶¹ Art. 299 inciso 2 CN (Antes del Acto Legislativo 1 de 1.996): “El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”

¹⁶² HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. cit., p. 211.

Sumado a lo anterior, el Profesor Augusto Hernández Becerra¹⁶³ desprende otra valiosísima consecuencia del sistema de circunscripciones uninominales que se viene tratando. En el sentir de este autor un “principio de respuesta” para mejorar las Asambleas Departamentales, las cual da por descontado que deben existir en el panorama institucional colombiano, se halla en el artículo 133 de la Constitución Nacional, contentivo del principio de responsabilidad política del elegido. Reza esta disposición: *“Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”*.

Respecto de este artículo, dice Hernández Becerra que para el diputado:

Desencadena el compromiso de cumplir con los deberes políticos que se derivan de la función de representar a un electorado o a una circunscripción en las corporaciones públicas. Por fuerza de esta responsabilidad los elegidos deben atender demandas de sus electores, tramitar sus iniciativas, realizar gestiones de beneficio para la comunidad y, en términos más generales, cumplir con los deberes constitucionales, legales y reglamentarios propios de su cargo o investidura.

La responsabilidad política del elegido otorga a los electores el derecho de exigirle el cumplimiento de sus compromisos políticos y el de tomar medidas políticas en el caso de renuencia para obligarle a asumir las consecuencias de su conducta, como la decisión de no reelegirlo, o promover la revocatoria del mandato¹⁶⁴ (...).

Por supuesto, tal y como lo asegura el autor citado, este principio de responsabilidad política será mucho más tangible bajo un esquema de circunscripciones uninominales, teniendo en cuenta que esto permitiría determinar con exactitud ambos extremos en la relación diputado-electores¹⁶⁵. En la práctica, cada ciudadano que deposito su voto tendría

¹⁶³ *Ibíd.* p. 209-211

¹⁶⁴ El Constituyente Zafra Roldán había puesto a consideración de la Asamblea Constituyente de 1.991 la posibilidad de aplicar la figura de la revocatoria del mandato a los diputados en el caso de ser elector por circunscripciones uninominales. Sin embargo, finalmente la Constitución decidió por limitar la figura a las cabezas de los Ejecutivos territoriales. Véase Ponencia General. Los Departamentos, *En Op. cit.*, p. 20.

¹⁶⁵ “El principal obstáculo que se erige contra la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los elegidos es la elección para corporaciones públicas en circunscripción plurinomial. Los electores no

absoluto conocimiento acerca de cuál representante es el que realmente lo representa y por ende, cual sería aquél a quien le debe exigir el cabal cumplimiento de sus funciones. Como partida correlativa, este sistema demandaría una mayor idoneidad y eficiencia en la labor de los diputados, que incluso puede verse reforzada con la extensión de la figura de la revocatoria del mandato, tornándose de este modo en elementos impulsores de la calidad y legitimidad de las Asambleas.

Esto bajo la consideración de que las Asambleas, si bien tienen la ya mentada facultad de control político, no pueden ser ajenas al necesario control que debe recaer sobre todo órgano público. No se trata simplemente de la revisión jurisdiccional que hace la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos jurídicos que emanan del seno de la Asamblea, el cual, como corresponde, es eminente y esencialmente de carácter jurídico. La idea fundamental es que sean los propios ciudadanos, electores y por ende depositantes del mandato democrático en los diputados, quienes tengan la posibilidad de efectuar un verdadero control político sobre las Asambleas. De manera que éstas, así como les cabe controlar la actuación de la administración territorial, a su vez deben mostrar probidad en su conducta ante los ojos de la población por ella representada.

Por esta razón, es válido reflexionar sobre la viabilidad de permitir un referendo revocatorio que desplace de su curul al diputado que no honre su investidura¹⁶⁶. Igualmente, ya por fuera del terreno normativo, deben fortalecerse los mecanismos de control y veeduría ciudadana y dotarlas de medios de difusión para que en las elecciones venideras los ciudadanos castiguen con su voto a los diputados ineficientes.

controlan a los representantes, pues son indeterminados los grupos de ciudadanos que los eligieron en una circunscripción, la representación no cuenta con referentes precisos que permitan relacionar representantes con representados . (...)”.HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. cit., p. 211.

¹⁶⁶ Ibid., p. 210; y ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. Ponencia General. Los Departamentos, En Op. cit., p. 20.

Ojalá los motivos expuestos por el Profesor Hernández, que sirven para ilustrar con mucha facilidad los efectos corrosivos de la reforma de 1.996, sirvan de aliciente para que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional continúen por la senda de la recuperación institucional de las Asambleas seguida en los últimos años, y en consecuencia, den los pasos necesarios para desmontar las nocivas modificaciones del Acto Legislativo 1 de 1.996, retornar a la idea originaria del Constituyente de 1.991, amén de desarrollarla legislativamente consultando las condiciones específicas de cada entidad intermedia del orden territorial.

A raíz de estas consideraciones y la propia esencia de las Asambleas como instancias de control político y foro de discusión de los problemas seccionales es que resultan totalmente inadmisibles, por su evidente contradicción con los valores democráticos, las propuestas que buscaban diferir la elección total¹⁶⁷ o parcial¹⁶⁸ de los diputados a los concejales, como si con ello se eliminarán por ósmosis los vicios clientelistas y corruptos que tan profundamente han tocado a las Asambleas y en general a la administración pública en todos sus niveles. Todo lo contrario, desligar la Asamblea de su origen popular es retirar de los diputados la responsabilidad política que deben a sus electores, con su consecuente disminución de la intensidad del control que sobre su gestión debe adelantarse. Dejar su elección en manos de sus pares políticos en el nivel municipal es esconder el problema de la corrupción de la vista pública, con el agravante que se le quita cualquier chance a los ciudadanos para ejercer su sagrado derecho a vigilar el manejo de los asuntos públicos. Los

¹⁶⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. Proyecto de ley de referendo No. 261 de 2.000, citado por TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 148-149. Esta propuesta presentada por el Gobierno Nacional de la época concebía la eliminación de las Asambleas y su sustitución por Consejos Departamentales cuyos miembros serían elegidos por los concejales, requerían de título universitario y no recibirían remuneraciones ni prestaciones sociales. Las dos razones principales esgrimidas para sustentar esta posición era el influjo del clientelismo y la facilitación de la función de coordinación en un esquema descentralizador trazado en función del ente municipal.

¹⁶⁸ ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. Ponencia General. Los Departamentos, En Op. cit., p. 19. Este Constituyente, encargado de compilar varias posiciones respecto del tema departamental, sintetizó las propuestas de sus colegas Arturo Mejía, Cornelio Reyes, Álvaro Cala, y la Federación de Municipios atinentes a que la mitad menos uno de los diputados fueran elegidos por los Alcaldes municipales “con el propósito de dar representación a las fuerzas de la sociedad civil”.

problemas de conducta de los diputados no se neutralizan con modificar su fuente de legitimidad, antes bien ellos se eliminan en gran parte gracias a la generación de una arraigada cultura política entre la sociedad y sus autoridades, a lo cual contribuye sobremanera la figura de las circunscripciones electorales uninominales de las cuales se viene hablando.

Por otra parte, al margen de lo ya expuesto, también hay que señalar que existen aspectos destacables en el sistema de elección de los diputados, uno de los cuales curiosamente está contenido en el tan vapuleado Decreto Ley 1222 de 1.986 o régimen departamental. Este compendio normativo establece en su artículo 27 que:

Para determinar el número de Diputados de que se componen las Asambleas Departamentales, dentro de los límites señalados por el artículo 185 de la Constitución, se aplicarán las reglas siguientes: Los Departamentos que no lleguen actualmente a 300.000 habitantes, tendrán Asambleas de 15 Diputados y aquellos que pasen de dicha población, elegirán uno más por cada 150.000 habitantes adicionales o fracción no inferior a los 75.000 hasta completar el máximo de 30. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, las bases anteriores se aumentarán en la misma proporción del incremento de población que de él resultare.

Es importante acotar que esta norma debe ser leída a la luz de las reglas constitucionales sobrevinientes, de tal forma que, siguiendo la interpretación gubernamental, hay que entender que hoy por hoy *“Los departamentos que no lleguen actualmente a 300.000 habitantes tendrán Asambleas de 11 Diputados y aquellos que pasen de dicha población elegirán uno más por cada 150.000 habitantes adicionales o fracción no inferior a los 75.000 hasta completar el máximo de 31”*¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Presidencia de la República. Decreto 2833 del 26 de julio de 2.007, “por el cual se determina el número de diputados que puede elegir cada departamento”, en http://juriscol.banrep.gov.co:8080/CICPROD/BASIS/infjuric/NORMAS/NORMAS_p/DDW?W%3DLLAVE%3D%3DDECRETO+2833+2007+MINISTERIO+DEL+INTERIOR+Y+DE+JUSTICIA%26M%3D1%26K%3DDECRETO+2833+2007+MINISTERIO+DEL+INTERIOR+Y+DE+JUSTICIA%26R%3DY%26U%3D1

De la sola lectura del artículo se deduce, sin ninguna dificultad, que la intención legislativa que le sirve de soporte a su consagración jurídica es fijar una equivalencia proporcional directa entre el número de diputados de la Asamblea y las cifras de la demografía departamental¹⁷⁰, lo cual no sólo debe leerse como una proporción representativa en donde menos habitantes conlleva a menos diputados, sino adicionalmente hay que mirar la regla bajo la óptica fiscal y económica, puesto que los departamentos con menor población generalmente coinciden con los antiguos territorios nacionales, tristemente caracterizados por su penosa situación, y al mismo tiempo registran una base contribuyente y un desarrollo industrial menor al resto de sus pares (carencia de mano de obra), fenómenos estos que inexorablemente repercutirán sobre la fortaleza de las arcas departamentales y la subsiguiente posibilidad de financiación de las Asambleas. Como corolario necesario, el número de sus diputados debe ser menor con el ánimo de reducir costos y erogaciones para el patrimonio público.

En su momento, el Gobierno Nacional tuvo muy en cuenta esta problemática a la hora de motivar el proyecto de ley que posteriormente cristalizaría en la Ley 617 de 2.000 o ley de ajuste fiscal de los entes territoriales, una de cuyas causas radica en el enorme rubro que representaban para los precarios presupuestos departamentales el funcionamiento de órganos como las Asambleas¹⁷¹. Sin embargo, como bien lo apunta Augusto Trujillo

¹⁷⁰ Esta fue la intención del artículo 16 del Acto Legislativo 1 de 2.003 al disponer que las antiguas Comisarías hoy elevadas a la categoría departamental sólo tendrían siete diputados en sus Asambleas. Sin embargo, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-668 del 13 de julio de 2.004. MP. Alfredo Beltrán Sierra, declaró inexecutable el artículo por vicios de forma, debido a que fue introducido sin previo debate. Véase la sentencia en www.corteconstitucional.gov.co

¹⁷¹ “(...) la ausencia de controles en las remuneraciones de las asambleas ha llevado a que se aprueben gastos exagerados, a favor de unos pocos en medio de duras restricciones para la gran mayoría de la población regional, por ejemplo:

- En 1998, sin considerar la precariedad de las finanzas departamentales, la Asamblea del Chocó aprobó un aumento de 50% en sus dietas;
- En Guainía el funcionamiento de la Asamblea en 1998 costó el equivalente al 150% de los ingresos tributarios y en Casanare el 36%, donde cada diputado devenga mensualmente 11.5 millones de pesos, es decir una remuneración mayor a la del Presidente de la República.

Muñoz, “la democracia cuesta”¹⁷², y por ende es indispensable encontrar un punto de equilibrio que permita conciliar las necesidades democráticas de las Asambleas y la sana administración fiscal, de forma que “sus costos deben ser inferiores al impacto de la gestión y guardar relación con la carga de trabajo”. La regla de proporcionalidad arriba citada, como se vio, responde a este postulado.

Adicionalmente, merecen un aplauso los cambios que sobre el sistema de asignación de curules en las corporaciones públicas produjo la Reforma Política de 2.003, contenida en el Acto Legislativo No. 1 del mismo año. En primer lugar, al eliminar el anterior sistema de cociente electoral y residuo, instituido pensando en favorecer a las minorías pero desbordado en cuanto a los atentados que ocasionó contra el principio de representatividad¹⁷³, y remplazarlo por el mecanismo de la cifra repartidora (art. 263 A

-
- En Cundinamarca cada diputado representa para el fisco un costo anual de 330 millones de pesos, sin considerar los viáticos de 400 mil pesos diarios en caso de desplazarse fuera de su sede pero dentro del departamento, en comisión fuera del departamento: recibe \$600 mil diarios;
 - En el Amazonas el costo de funcionamiento de la Asamblea, con base en las cifras del presupuesto de 1999, para los próximos tres años equivale al saldo actual de su deuda financiera; en general los nuevos departamentos los recaudos por ingresos propios totales (sic) no cubren el costo de las asambleas.

Comparado con el nivel nacional, el costo de los órganos de control político y fiscal del nivel departamental es exagerado. Para 1998 el gasto conjunto de asambleas y contralorías representó 11,7% de los ingresos tributarios y 8,7% de los gastos de funcionamiento, mientras que la suma de los gastos del Congreso y la Contraloría General de la República representó 1,8% de los ingresos tributarios y 2,7% de los gastos de funcionamiento del gobierno nacional”. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos del proyecto de ley No. 046 de 1999, citado por TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Op. cit., p. 147-148.

¹⁷² Así lo adujo también el Representante José Luis Arcila durante los debates que dieron origen al Acto Legislativo No. 1 de 2.003. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acta sesión del 25 de noviembre de 2.002-Debate Comisión I Cámara de Representantes, En Gaceta del Congreso No. 305 del 19 de junio de 2.003.

¹⁷³ “(...) la “fórmula Hare” como sistema electoral de asignación de las curules entre las listas postuladas a las elecciones. Dicha fórmula, llamada también de cociente y de residuo mayor o residuo fuerte, consiste en dividir el número total de votos válidos por el número de curules a proveer, para obtener así un número llamado el cociente electoral, que en principio equivale al número de votos necesarios para acceder a una curul en la corporación pública respectiva. El número de curules que corresponde a cada lista es el que resulta de dividir el número de votos válidos emitidos por tal lista, por el cociente electoral. Las curules sobrantes después de determinar así cuántas curules corresponden a cada lista, se asignan entre ellas atendiendo a los residuos que en esta última operación divisoria resulten para cada una, en orden decreciente de mayor a

CN), bajo el cual cada curul se obtiene por el mismo número de votos¹⁷⁴, termina, si se quiere, equiparando la legitimidad de cada uno de los miembros de las corporaciones.

menor. El sistema, como es sabido, permite que algunos candidatos obtengan la asignación de curules “por residuo”, es decir sin alcanzar el número de votos que constituye el cociente electoral. Por lo tanto, favorece la conformación de listas minoritarias que resultan elegidas con escasos márgenes de votación” COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-466 del 14 de mayo de 2.008. MP. Jaime Araujo Rentería, En www.corteconstitucional.gov.co. Véase también COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Acto Legislativo No. 7 de 2.002, En Gaceta del Congreso No. 394 de 2.002.

¹⁷⁴ “(i) El número definitivo de votos válidos obtenidos por cada una de las listas inscritas es dividido por la secuencia de los números naturales iniciada en uno y hasta un máximo correspondiente al total de curules por asignar en la circunscripción, tal y como se hace en el siguiente cuadro B:

Cuadro B

Asignación de curules por cifra repartidora

Lista	Div: 1	Div: 2	Div: 3	Div: 4	Div: 5	Div: 6
A	36000	18000	12000	9000	7200	6000
B	22000	11000	7333	5500	4400	3667
C	16000	8000	5333	4000	3200	2667
D	8000	4000	2667	2000	1600	1333
E	8000	4000	2667	2000	1600	1333

“Luego (ii) los resultados obtenidos en la operación anterior se ordenan en una lista de mayor a menor hasta completar un número de cocientes igual al de curules a repartir, esto es, seis. Esos cocientes son los que aparecen subrayados en el cuadro B y su ordenación es entonces la siguiente: 36000, 22000, 18000, 16000, 12000 y 11000. De esa manera (iii), el menor de los cocientes de la anterior lista se adopta como cociente cifra repartidora, que es 11000 votos en el presente ejemplo.

“Luego (iv) se procede a dividir cada una de las votaciones de cada lista por la cifra repartidora y el número entero obtenido, sin tomar en cuenta los decimales, será el de las curules asignadas a la respectiva lista, a saber, para la lista A son 3 curules ($36000/11000=3,27$), para la lista B son 2 curules ($22000/11000=2$), para la lista C una curul ($16000/11000=1,45$) y para las listas D y E ninguna curul ($8000/11000=0,73$).

“Como se puede constatar, este sistema favorece el agrupamiento pues premia a las listas mayoritarias; así, la lista A, que había obtenido dos curules por el sistema de residuo más fuerte, logra con el método de cifra repartidora una tercera, mientras que la lista B obtiene dos curules en vez de una. Por su parte, las listas minoritarias D y E pierden su curul. Además, esta fórmula de escrutinio tiende a generar un reparto más equitativo y proporcionado de las curules, pues impide que las curules sean repartidas por residuo ya que todas son efectivas e integralmente distribuidas al dividir los votos obtenidos por cada lista por la cifra repartidora. En ese sentido, todas las curules son asignadas por el mismo número de votos, cualquiera que sea

Definitivamente no puede pesar lo mismo, políticamente hablando, aquel diputado que accedió al cargo por cociente que aquel que lo hizo gracias a un residuo electoral muchísimo menor. Su representatividad será distinta, pero a pesar de ello, de todas maneras actuarían en pie de igualdad ya que tienen los mismos derechos políticos a intervenir, deliberar y votar.

Ahora bien, este sistema de la cifra repartidora no tiene cabida dentro del esquema de circunscripciones uninominales que líneas arriba fue esgrimido. En tanto las autoridades no se pongan en la tarea de resucitar la extinta posibilidad de las circunscripciones electorales intradepartamentales, como al parecer no les interesa hacerlo en el corto y mediano plazo, la cifra repartidora puede constituirse en un paliativo importante para subsanar la crisis de legitimidad de las Asambleas, con la inmensa ventaja que ya se encuentra instituida y en funcionamiento al tiempo que dicha apuesta original de la Constitución apenas si encuentra un pequeño espacio en los foros políticos y académicos. En todo caso, una modalidad factible de conciliar ambas ideas para que, en su medida, puedan desplegar a la vez sus efectos benéficos, es permitir la elección de un número plural mas no extenso de curules dentro de cada circunscripción intradepartamental (v.gr máximo dos o tres). De este modo se mantendría a salvo la aproximación cercana entre diputados y electores para efectos del control ciudadano y paralelamente se ampliaría la posibilidad de que en cada circunscripción, eventualmente, si los resultados electorales así lo determinan, no sea una sola posición política sino varias las que puedan acceder a una curul y así la representación en la Asamblea sea mucho más comprensiva.

la lista a la cual se le aplique la cifra repartidora. Así, todas las curules “valen” el mismo número de votos. Esto se debe a que los residuos son indiferentes para repartir las curules restantes porque la cifra repartidora, de ahí su nombre, las reparte todas, a diferencia de lo que ocurre con el cociente que tradicionalmente ha existido en Colombia”. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-551 del 9 de julio de 2.003. MP. Eduardo Montealegre Lynet, [En www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co). También consúltese COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2.002-Senado, [En](#) Gaceta del Congreso No. 344 de 2.002.

También es de resaltar el establecimiento de listas únicas por cada partido o movimiento político a la hora de postular sus candidatos a las elecciones de corporaciones populares (art. 263 CN¹⁷⁵), toda vez que este criterio normativo forzará a trabajar a los candidatos en torno a un programa político común que se convierte en un seguro de lealtad para el elector acerca de las propuestas y posiciones políticas que escoge con su voto, al erigirse en el preludio de las futuras actuaciones que adelanten los candidatos que de dicho partido o movimiento resulten favorecidos por la ciudadanía¹⁷⁶. En otras palabras, el sufragante espera que al depositar su voto por el partido o movimiento “X”, los candidatos electos acomoden su conducta a los postulados y lineamientos que distinguen la esencia de esas colectividades. Este instrumento de las listas únicas, entonces, no es más que una parte integral de un sistema cuyo objetivo fundamental es despersonalizar las acciones políticas y englobarlas dentro del pensamiento de un partido en aras de respetar la opinión de los electores; sistema que adquiere su desarrollo más avanzado dentro de las reglas propias del régimen de bancadas.

Tristemente, y como lo advirtieron con claridad algunos congresistas¹⁷⁷, el propio legislativo en una actitud incoherente e incomprensible dejó la puerta abierta para dar al

¹⁷⁵ “Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en las respectiva elección (...)”.

¹⁷⁶ “ (...) el hecho de provenir de listas y campañas personalizadas hace que los elegidos tiendan a trabajar en forma individual y aislada en el Congreso. Allí se reproduce la atomización y se debilita la noción de partido representativo. Aunque se conforman alianzas para determinados propósitos, y juntas parlamentarias que agrupan parte de los miembros elegidos por cada partido, éstas en ocasiones son coyunturales y se convocan sólo para determinados temas. Prevalece el trabajo individual y los votos de los congresistas aparecen muchas veces rodeados por un manto de duda acerca de su real independencia frente a intereses externos, sean privados, de otros partidos distintos al propio, o de otras ramas del poder público”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Acto Legislativo No. 7 de 2.002-Senado, En Op. cit.

¹⁷⁷ “El proyecto de acto legislativo propone establecer como principio constitucional que los partidos y movimientos políticos deben someterse, en su funcionamiento interno, a principios democráticos. En el proyecto aprobado en primera vuelta se introdujo la figura del voto preferente, que permite al elector marcar, dentro de la lista, al candidato de sus preferencias. Los suscritos ponentes proponemos eliminar del proyecto esta figura, por cuanto representa una contradicción con el espíritu de la reforma al hacer prevalecer los individualismos sobre el partidismo, y porque genera complejidades prácticas insalvables en la realidad actual del multipartidismo colombiano y en la imposibilidad, por ahora, de aprobar el instrumento de las listas

traste con los nobles propósitos de la Reforma Política de 2.003 mediante el reconocimiento constitucional a la figura del “voto preferente”, que si bien al final termina sumando a los votos totales de la lista partidista, mantiene con vida la política personalista en las campañas a cuerpos colegiados, propensa por naturaleza a asaltar en su buena fe al elector ante la imposibilidad de inscribir, en la mayoría de los casos, el pensamiento del candidato en algún programa que le sirva de referente a la ciudadanía para demandar el cumplimiento del mismo.

3.2 RÉGIMEN DE BANCADAS¹⁷⁸ EN LAS ASAMBLEAS: ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2.003.

Como parte recalable del proceso de influjo que en los últimos años ha experimentado el ordenamiento jurídico nacional respecto de algunas instituciones que la dan su forma a los sistemas parlamentarios, el Congreso de la República decidió acoger en el año 2.003 las propuestas tendientes a imponer, de una buena vez, el orden del que carecían las dinámicas internas de las corporaciones de elección popular a través de la adopción del llamado “régimen de bancadas”.

únicas de cada partido”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado-II Vuelta (Debates Acto Legislativo 1 de 2.003), En Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003.

¹⁷⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 974 (22, julio, 2005). Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas. Diario Oficial. Bogotá, D.C. no. 45.980. Artículo 1: “Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación. Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada”,

En http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_0974_2005.html

Pensado en su adaptación al medio nacional en clave del Congreso Nacional, el régimen de bancadas pretende preferentemente implementar una:

(...) novedad en el funcionamiento del Congreso, que la misma reforma política hizo extensiva a las demás corporaciones públicas de elección popular, en cuanto modifica la forma tradicional de actuación de sus miembros, que se hacía a título personal o mediante la conformación de grupos o coaliciones puramente accidentales, muchas veces determinadas sólo por la coyuntural coincidencia en relación con algún proyecto, idea o asunto de su interés¹⁷⁹

Hoy en día, el marco jurídico trazado por el Acto Legislativo 1 de 2.003 y la Ley 974 de 2.005, encargada de desarrollarlo, se encuentra diseñado de tal manera que los congresistas, diputados, concejales y ediles por regla general, en ejercicio de las competencias propias de su investidura, actúen colectivamente mediando como único vehículo permitido de expresión y acción el partido y movimiento político por el cual fueron elegidos a la respectiva corporación¹⁸⁰. Por este camino no se desea eliminar las libertades de expresión y opinión a que tienen derecho como personas que son los candidatos electos, ya que de todos modos las deliberaciones dentro de cada colectividad política deben estar guiadas por los valores de la democracia¹⁸¹. El propósito perseguido es encausar la labor política de los miembros de tales corporaciones dentro de las directrices dictadas por el grupo político del cual forman parte en aras de evitar que trabajen únicamente en pro de intereses netamente personalistas¹⁸² y no de aquellos de índole colectiva subyacentes al programa político que aseguraron a sus electores defender.

¹⁷⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-036 del 31 de enero de 2.007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, citada por la sentencia C-518 del 11 de julio de 2.007. MP. Clara Inés Vargas Hernández, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁸⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-859 del 19 de octubre 2.006. MP. Jaime Córdoba Triviño, citada por citada por la sentencia C-518 del 11 de julio de 2.007. MP. Clara Inés Vargas Hernández, En www.corteconstitucional.gov.co

¹⁸¹ Artículo 2 Ley 974 de 2.005: “Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia”. Véase además COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-518 del 11 de julio de 2.007. MP. Clara Inés Vargas Hernández, en www.corteconstitucional.gov.co

¹⁸² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2.002-Senado. En Op. cit.

Esta reforma, bien manejada y materializada, puede representar un arma muy poderosa para combatir el desorden institucional en el que sus propios componentes habían sumido a las corporaciones de elección popular ante el vacío normativo que existía para aplicar controles y sanciones para hacerles cumplir sus programas y promesas electorales; arma que en su configuración por la jurisprudencia constitucional ha resultado todavía más potente al reducir a una sola las causales excepcionales por las cuales el partido o movimiento pueden pretermitir las actuaciones en bancadas (temas de conciencia)¹⁸³.

Al igual que acontece con todas las normas jurídicas, pende de la voluntad de las autoridades y funcionarios encargados de su cabal realización su éxito o fracaso. Se requiere que los actores políticos tomen conciencia de los beneficios que traería para la legitimidad de su accionar, y por esta vía para la legitimidad del propio Estado, lo que debe convertirse en motor de propuestas y acciones destinadas a establecer un sistema sancionatorio rígido y justo que permita ejecutar a cabalidad los postulados de la reforma política en comento.

Ahora bien, lo anteriormente dicho es totalmente predicable de las Asambleas Departamentales¹⁸⁴, habida cuenta que, aunque por el menor número de sus integrantes la disolución del interés colectivo y su disolución frente a las intenciones privadas de los diputados parece menos probable, ello no las ha hecho inmunes a los vicios y defectos de la

¹⁸³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-859 del 19 de octubre 2.006. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co. Esta providencia declaró inexecutable las demás causales señaladas en el artículo 5 de la Ley 974 de 2.005 (conveniencia política, trámite legislativo y controversias regionales en el caso de la Cámara de Representantes) en razón a que la generalidad con la que fueron redactadas podría llevar a hacer nugatorio, en la práctica, el régimen de bancadas y por ende la intención del constituyente derivado.

¹⁸⁴ Artículo 19 Ley 974 de 2.005: “Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las Bancadas que actúen en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales”.

política excesivamente personalista. Es necesario que rápidamente cada una de las Asambleas adapte sus reglamentos a los condicionamientos propios del régimen de bancadas, no sólo para ejercer su función de forma leal al elector, como ya se anotó, sino igualmente para hacer más eficiente la labor de la Asamblea al limitar en lo posible las exposiciones verbales de posiciones a lo que deban manifestar, en nombre de la bancada, su vocero pertinente.

En suma, esta reforma al mismo tiempo que tiene la capacidad de facilitar y hacer más eficiente el trabajo de las Asambleas, las legitima y, por esta senda, garantiza su permanencia y arraigo en el entramado institucional patrio, ya que su funcionamiento, al hacerse más transparente y leal, produce un efecto muy positivo de doble vía: de un lado, las Asambleas tendrán un camino más expedito para el cumplimiento satisfactorio de las tareas que le competen, justificando en gran parte su presencia, y por el otro, se organizan las cosas para un control ciudadano más efectivo sobre las conductas de sus representantes a nivel departamental, tornándose esta última característica en un importante seguro de cumplimiento de la anterior.

4. NECESIDAD Y REFORMA DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES.

A lo largo del presente escrito se han esbozado una serie de argumentos y situaciones destinados a responder afirmativamente la inquietud que motivó el desarrollo de esta investigación, cual es la justificación o no de la existencia de las Asambleas Departamentales. En efecto, principios democráticos como el de la participación popular, control político institucional y ciudadano y la representatividad del tributo alcanzan una dimensión más tangible a nivel departamental si dentro del mapa estatal colombiano existen corporaciones públicas de elección popular que se encarguen de canalizar institucionalmente las opiniones y observaciones ciudadanas sobre el devenir de su región, sin perjuicio, claro está, de los mecanismos democráticos de participación directa.

Igualmente, también se tuvo la oportunidad de reseñar cómo, a la hora de concretar y materializar la idea democrática de las Asambleas, tanto los arquitectos del engranaje del Estado como los ejecutores prácticos de su sistema funcional han incurrido en sendos yerros, ocasionado así serios y graves problemas cuyas defectuosas consecuencias han llevado a estos órganos a una crisis de legitimidad de considerable magnitud que inclusive ha puesto en riesgo su supervivencia dentro del régimen constitucional imperante. Excesos clientelistas y burocráticos, exageradas erogaciones, esquemas electorales poco representativos, entre otros, son algunos de los supuestos que con mayor severidad han atentado contra la vida de las Asambleas y todas las consideraciones democráticas que ellas envuelven.

Sin duda, la entidad de estos inconvenientes demanda atención urgente e inmediata para su pronta corrección y extirpación de la dinámica política territorial. Pero, en honor a la verdad, es completamente desproporcionado concebir que por su causa tenga que llegarse a soluciones extremas y, si se quiere, facilistas como sería, por ejemplo, la desaparición de

las Asambleas Departamentales del mundo jurídico. ¿Es que acaso estas corporaciones con las únicas víctimas de este cáncer? Definitivamente la respuesta es negativa. Antes bien, los vicios que se le imputan a las Asambleas, para desgracia del país, se encuentran bastante extendidos a lo largo y ancho del entramado estatal colombiano¹⁸⁵, y tan dramático panorama no ha generado opiniones tales como la de eliminar el Congreso de la República o la Policía Nacional, para proponer sólo estos ejemplos. Entonces, ¿por qué ensañarse contra las entidades territoriales, como si ellas fueran las únicas depositarias de todos los males de la administración pública?

Definitivamente, la solución no pasa sólo con dar al traste con las instituciones como si ello tuviera la suficiencia para modificar la conducta de los servidores públicos y la cultura cívica de los ciudadanos a la hora de vigilar la gestión de la cosa pública, máxime si esa desaparición terminaría finalmente por acrecentar los vacíos y la carencia de espacios democráticos que permitan la participación y el acercamiento de los ciudadanos a los temas públicos, que por definición intrínseca, a todos interesan. Retirar del ordenamiento a las Asambleas significaría un lamentable retroceso al postulado decididamente centralista del orden constitucional derogado, toda vez que asestaría un golpe fatal a la autonomía de las entidades departamentales y al mismo tiempo reduciría el proceso descentralizador a su mínima expresión de mero reparto de competencias administrativas.

¹⁸⁵ Acorde al Índice de Transparencia Nacional calculado por la Corporación Transparencia por Colombia para el periodo 2.004-2.005, a nivel nacional apenas veinte entidades de las ciento cincuenta y cinco evaluadas, equivalentes al 12,9%, se encuentran en bajo riesgo de corrupción. 52,26% de las entidades están en riesgo moderado, 30,97% en riesgo medio, 2,58% en riesgo alto y muy alto el 1,29%. Si bien estos últimos guarismos son muy reducidos, en todo caso vale la pena destacar que la gran mayoría de las entidades públicas nacionales registran un riesgo moderado o alto de sufrir episodios de corrupción. Entre las entidades de riesgo alto está la Cámara de Representantes. CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2.004-2.005, En Colección Documentos Observatorio de Integridad - No. 7. Bogotá: Diciembre 2.006, ISSN 1692 - 1887, p. 25.

En <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/ITN%202004-2005.pdf>

Por el contrario, la salvaguarda de la democracia, así su puesta en práctica ocasione gastos, para el patrimonio público, obviamente razonables, requiere es que las Asambleas sean empoderadas y mejoradas, de tal manera que los diputados tengan a su disposición todas la herramientas idóneas y eficaces para satisfacer como corresponde las funciones y necesidades que justifican y legitiman la permanencia de las Asambleas. Como se tuvo la oportunidad de apreciar, los Actos Legislativos 1 de 2.003 y 1 de 2.007, enriquecidos con los aportes de la jurisprudencia constitucional, han dado pasos importantes en esta dirección, quedando todavía las autoridades legislativas y gubernamentales en mora de corregir la equivocación en la que incurrió el Acto Legislativo 1 de 1.996 al eliminar la posibilidad de las circunscripciones electorales al interior de cada departamento.

Sin embargo, aun hoy subiste la gran deuda que para los departamentos, y lógicamente para las Asambleas, tienen en su pasivo los entes nacionales y las autoridades del nivel departamental. Por más trascendentes y benéficas que puedan resultar en la realidad las novedades introducidas por las reformas constitucionales arriba indicadas, éstas se limitarán a constituirse en simples analgésicos momentáneos para la crisis de las Asambleas si no se acomete de una buena vez la necesaria y a la vez formidable tarea de darle soporte normativo y precisión legal a las funciones que el departamento, en su calidad de entidad intermedia, está llamada a cumplir en el complejo territorial.

En el sentir de algunos, hoy por hoy existen temas muchísimo más urgentes (v.gr. el conflicto armado interno) cuya atención debe desplazar y aplazar la tan relevante discusión que sobre el modelo de ordenamiento territorial¹⁸⁶ está en mora de darse ante la indefinición constitucional sobre la materia. Otros piensan de modo contrapuesto, asegurando que precisamente gran parte de las respuestas que demandan las problemáticas de violencia e inequidad social que perturban al país radican en el tipo de orden territorial

¹⁸⁶ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Op. cit., En AMAYA, Uriel, *et al.* Op. cit., p. 239.

que se adopte¹⁸⁷. El hecho fundamental es que no puede entenderse, a la luz del principio de legalidad de la función pública, que los departamentos, encargados de temas tan vitales como la planificación y el desarrollo, y la complementariedad de la acción municipal, no tengan un marco normativo a partir del cual ejecuten las labores que les competen. En este estado de cosas a los departamentos poco puede exigírseles, y menos todavía a las Asambleas, reflejo necesario del escenario confuso en el que han sumido a los entes intermedios la desidia institucional.

Evidentemente, tal y como se afirmó al inicio del presente trabajo, la suerte y resultados de las Asambleas se encuentran indisolublemente ligados a la naturaleza y configuración del contexto en el cual están inscritas y se comprenden, es decir, del ámbito departamental. Por ello, la gran reforma de las Asambleas indispensablemente encuentra su causa originaria en la definición jurídica de las funciones departamentales y la opción de modelo territorial que el país decida escoger, pues a estos dos factores es menester que responda su estructuración.

Entonces, obsérvese como la adopción de la forma que los funcionarios competentes decidan para las Asambleas no es un fin en sí mismo. Esta escogencia debe darse en función del esquema territorial que el país opte por acoger, ya que definitivamente no son equiparables unas corporaciones públicas territoriales en un Estado Autónomo, en el cual será posible revestirlas de funciones legislativas, que los mismos órganos en un Estado Centralizado, donde su terreno de acción se verá circunscrito a tareas de índole administrativa. En el mismo sentido, no pueden recibir un tratamiento igualitario unas Asambleas actuantes en un ambiente que mira a todos los departamentos colombianos mediante un prisma homogeneizante que en uno donde el derecho público reconozca y se produzca con base en las divergencias que distinguen a los entes intermedios en el país.

¹⁸⁷ RIVERA SALAZAR, Rodrigo. Op. cit., En BALLÉN, Rafael, *et al*, Op. cit. p. 177.

Mientras el país no tome la decisión de embarcarse en esta compleja y tortuosa empresa, la cuestión relativa al funcionamiento y efectividad de las Asambleas quedará permanentemente irresuelta. Gran parte de lo poco que por ellas puede hacerse en este momento de indefinición ya ha venido siendo adelantado por las reformas a la Constitución tantas veces mencionadas. Resta por ende que los servidores públicos de todos los órdenes y los ciudadanos les señalen el rumbo a seguir, para que así, con la totalidad de instrumentos, políticas y elementos dispuestos y precisados en pro que puedan realizar cualesquiera funciones que les asignen, sea factible efectuar con la suficiente ilustración a el juicio de responsabilidades y conveniencia sobre su labor y existencia, y no, como acontece en la actualidad, realizar el análisis con bases teórico-normativas prácticamente inexistentes.

4.1 SÍNTESIS PROPUESTAS DE REFORMA A LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES.

Para finalizar, a lo largo del contenido del presente trabajo se fueron esbozando algunas propuestas destinadas fundamentalmente a mejorar y empoderar la función que las Asambleas Departamentales despliegan en el contexto institucional colombiano. Parte de ellas fueron tomadas de las opiniones y pensamientos de diversos autores, otras son fruto de la reflexión y el análisis acometidos durante esta investigación. En todo caso, atendiendo a cuestiones metodológicas, en las líneas que siguen se expondrán de manera sintetizada las ideas principales que caracterizan dichas propuestas, teniendo como premisa y base el estado de cosas actual en lo que a su configuración política de las corporaciones públicas departamentales toca:

1. Es indispensable que de una buena vez el Congreso de la República, las autoridades del orden nacional, territorial, la Academia, los gremios, en fin, se dediquen de lleno y sin más dilaciones a la monumental y nada fácil labor de proponer, discutir y estructurar un régimen legal moderno e incluyente que le brinde a los departamentos la base normativa y funcional para entrar a desempeñar, en calidad de actor de índole principal, las tareas generales señaladas para él en la Carta Política. Sin embargo, dentro de este arduo proceso, debe ahondarse en la opción de abandonar definitivamente la tendencia homogeneizante de tratamiento a los entes departamentales y conceptualizar herramientas jurídicas que faciliten el otorgamiento de competencias a cada uno de los departamentos acorde a sus específicas condiciones. Ello, antes que propiciar el desorden institucional, propenderá por un ordenamiento respetuoso de la diversidad y, al mismo tiempo, caracterizado por mayores potencialidades de eficacia y eficiencia en la concreción de la función pública.

2. Igualmente, otra idea principal que debe guiar la discusión de la expedición del régimen legal del ordenamiento territorial es el abandono de la defensa a ultranza de una u otra forma de gobierno, cual si fueran dogmas o fines en sí mismos. El debate debe ser enriquecido con elementos técnicos, económicos, sociales, culturales y políticos, de manera tal que se tengan elementos de juicio suficientes para optar por la modalidad de organización estatal más idónea para incluir y regular adecuadamente las particularidades nacionales.

3. Por otra parte, si bien los departamentos, y consecuentemente las Asambleas, están agobiados por la indefenición institucional, de todas formas en la Constitución existen una serie de atribuciones que, dentro de las limitaciones propias del Estado Unitario, pueden permitir a las Asambleas “regionalizar”, es decir, amoldar las regulaciones existentes en ciertos temas o tópicos sectoriales a las necesidades

propias de cada departamento, dando así inicio, desde la base, a un proceso de cambio que integre adecuadamente la diversidad del país a las respuestas jurídicas que el Derecho nacional ofrece.

4. Hay que utilizar con mayor ahínco, como instrumento para empoderar el papel de las Asambleas, la oportunidad legal de que sean los diputados, ojalá mediante un sistema que garantice la representación proporcional de las regiones, quienes lleven la voz departamental y regional en el Consejo Nacional de Planeación, para por esta vía legitimar todavía más su función representativa.
5. Para acoplar la dinámica de las Asambleas a las nuevas realidades y responsabilidades que en materia de control político ahora les corresponde, debe pensarse en la ampliación del periodo de sesiones ordinarias de las Asambleas o en la facultad de realizar sesiones de control político por fuera de los periodos ordinarios, todo para garantizar la debida continuidad y eficacia del control que los diputados deben ejercer sobre la gestión de los funcionarios del Ejecutivo Departamental. Eso sí, debe considerarse adicionalmente la posibilidad de sufragar apenas una proporción de los honorarios normales a los que tiene derecho los diputados, cuando adelanten tales sesiones por fuera del término normal, buscando así menoscabar los recursos de las arcas departamentales.
6. Debe derogarse la reforma introducida por el Acto Legislativo 1 de 1.996 en lo tocante a las circunscripciones al interior de cada departamento para la elección de diputados, toda vez que, retomando y materializando esta fórmula, se pretende salvaguardar la representatividad de todas y cada una de las zonas de los departamentos, evitando al mismo tiempo la concentración electoral y por lo tanto de gestión en los grandes centros demográficos.

7. Así mismo, vale la pena extender el ámbito de aplicación de los referendos revocatorios al caso de los diputados, para así, aunado a la elección por circunscripciones, empoderar a la ciudadanía para demandar el estricto cumplimiento de sus funciones a los diputados electos, reforzando su carácter representativo y popular.

5. CONCLUSIONES

- Después de más de cien años de su consagración, y casi dieciocho desde la expedición de la Carta Constitucional de 1.991, la comprensión de la figura departamental no alcanza siquiera a aproximarse a la certeza sobre su sentido, razón de ser y funciones.
- Lo antes señalado es consecuencia de la desidia de las autoridades, quienes se han quedado terriblemente rezagadas en la trascendental e indispensable de tarea de discutir y aprobar un marco jurídico armónico y sólido que le sirva de sustento a la acción del departamento.
- A los dos ítems anteriores hay que agregar que, amén de la indefinición en que se encuentran sumidos, los departamentos son objeto de una perspectiva homogénea que no reconoce las varias y notorias distinciones que existen entre ellos en diversas materias como la política, económica, social, cultural, etc.
- Este estado de cosas no hace más que abonar el terreno para el mantenimiento de la fuerte tendencia centralizadora que ha caracterizado el orden territorial desde 1.886, no obstante las intenciones descentralizantes y autonomistas de la Constitución de 1.991.
- Viendo entonces el lánguido panorama departamental, el efecto lógico es que esa situación termine por reflejarse en el actuar de las Asambleas Departamentales, toda vez que las mismas carecen de un referente normativo para actuar en concordancia con las confusas funciones del departamento.
- Adicionalmente, las Asambleas también son víctimas de los vicios de la politiquería y la corrupción que a su vez han contaminado gran parte de la institucionalidad colombiana.
- Como corolario de la indefinición del departamento, es claramente evidente la influencia de las directrices del poder central sobre el devenir departamental, y por ende, sobre el campo de acción de las Asambleas.

- A pesar de los defectos ya indicados, a través de la implementación del régimen de bancadas y de la moción de censura se han dado pasos muy importantes para empoderar a las Asambleas dentro del estrecho margen de acción que deja la indefinición funcional del departamento.
- Sin embargo, todavía es posible adelantar más proyectos para continuar el proceso de mejoramiento de las Asambleas, como por ejemplo la reforma a la circunscripción electoral a través de la cual se eligen a los diputados.
- En todo caso, principios democráticos como la participación popular y el control del poder político, tanto en su faceta interorgánica como en la ciudadana, demandan y exigen la existencia de corporaciones públicas en el nivel departamental.
- El sentido y la funcionalidad de las Asambleas pasa fundamentalmente por el modelo de ordenamiento territorial que adopte el país. Mientras no se discute y se escoja la opción indicada para las particularidades colombianas, las Asambleas, al igual que el departamento, seguirán sumidas en el limbo político y jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO RESTREPO, Delfín. Carrera Administrativa, Participación Comunitaria y Administración Pública, Bogotá: Publicaciones ESAP, 1985. 256 p.

AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. El departamento: ¿reestructuración coyuntural?, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. Las asambleas departamentales: una caricatura de la democracia, En Revista Javeriana Vol. 113, no. 563 (abr. 1990), p. 185-19

CASTRO CASTRO, Jaime. Descentralizar para pacificar. Bogotá: Ariel Ciencia Política, 1998. 150 p.

-----La democracia local ideas para un nuevo régimen departamental y municipal. Bogotá: Oveja Negra, 1984. 95 p.

CHAHÍN LIZCANO, Guillermo. Entidades Territoriales y su financiamiento según la Constitución, En Revista Politeia No. 13, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 134, citado por TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 324 p.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Constitución Política de Colombia. Bogotá: Legis, 2008.

----- Gaceta Constitucional No. 40 del 8 de abril de 1.991.

----- Gaceta Constitucional No. 44 del 12 de abril de 1.991, citado por COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-524 del 1 de julio de 2.003. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Gaceta Constitucional No. 54 del 17 de abril de 1.991, citada por COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Gaceta Constitucional No. 65 del 2 de mayo de 1.991, citada por COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acta No. 10 del 16 de octubre de 2.002. Senado de la República. Comisión Primera Constitucional Permanente, En Gaceta del Congreso No. 103 del 11 de marzo de 2.003; y En COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-668 del 13 de julio de 2.004. MP. Alfredo Beltrán Sierra, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Acta Plenaria Cámara de Representantes No. 032 del 9 de diciembre de 2.002, En Gaceta del Congreso No. 59 del 14 de febrero de 2.003

-----Acta sesión del 25 de noviembre de 2.002-Debate Comisión I Cámara de Representantes, En Gaceta del Congreso No. 305 del 19 de junio de 2.003.

----- Acto Legislativo No. 1 de 1.945, citado por COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-022 del 20 de enero de 2.004. MP. Alfredo Beltrán Sierra y sentencia C-524 del 1 de julio de 2.003. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Acto Legislativo No. 1 de 1.968, citado por COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-022 del 20 de enero de 2.004. MP. Alfredo Beltrán Sierra y sentencia C-524 del 1 de julio de 2.003. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Acto Legislativo 1 (27, junio, 2007). Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial. Bogotá, D.C. no. 46.672,

En <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1001.html>

-----Gaceta del Congreso No. 464 de 2.008

-----Ley 5 (17, junio, 1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Diario Oficial. Bogotá, D.C. no. 40.483; citado por CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, En Gaceta del Congreso No. 100 del 2006.

----- Ley 152 (15, julio, 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.450, En http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0152_1994.html

----- Ley 330 (11, diciembre, 1996). Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1996. no. 42.938,

En http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0330_1996.html

----- Ley 424 (3, febrero, 1998). Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1998. no. 43.23, En http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0434_1998.html

----- Ley 489 (29, diciembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras

disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 1.998. no. 43.464, En
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html

-----Ley 617 (6, octubre, 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2000. no. 44.188, En
www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0617_2000.html

-----Ley 974 (22, julio, 2005). Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas. Diario Oficial. Bogotá, D.C. no. 45.980, En
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_0974_2005.html

----- Ley 1151 (24, julio, 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2.006-2.010. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2007. no. 46.700, En
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1151_2007.html#1

-----Ley 1176 (27, diciembre, 2007). Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2007. no. 46.854, En
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>

----- Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Acto Legislativo Número 185 de 1.995-Cámara, En Gaceta del Congreso del 8 de mayo de 1.995.

-----Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado –II Vuelta (Debates Acto Legislativo No. 1 de 2.003), En Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2.003.

-----Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2.002-Senado, En Gaceta del Congreso No. 344 de 2.002.

-----Proyecto de Acto Legislativo No. 7 de 2.002, En Gaceta del Congreso No. 394 de 2.002.

-----Proyecto de Acto Legislativo No. 06 de 2.006-Senado, En Gaceta del Congreso No. 276 del 2006.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia ACU-798 del 5 de agosto de 1.999. CP. Germán Rodríguez Villamizar, En www.consejodeestado.gov.co

-----Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia ACU-356 del 26 de julio de 2.001. CP. María Elena Giraldo Gómez, En www.consejodeestado.gov.co

----- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 17 de febrero de 2.005. Expediente No. 27673. CP. Alier Hernández Enríquez, En www.consejodeestado.gov.co

-----Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 1735 de 2.006. CP. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, En www.consejodeestado.gov.co

----- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2.007. Radicados No. 24715 y otros acumulados. CP. Ruth Stella Correa Palacio, En www.consejodeestado.gov.co

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL LEGISLATIVO. Ley 153 (24, agosto, 1887). Que adiciona y reforma, los códigos nacionales, la Ley 61 de 1.886 y la 57 de 1.887., En COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL LEGISLATIVO. Código Civil., Bogotá: Legis, 2006.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES 3238, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Aclaración de Voto del Dr. Jaime Araujo Rentería a la sentencia C-518 del 11 de julio de 2.007. MP. Clara Inés Vargas Hernández, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia T-406 del 5 de junio de 1.992. MP. Ciro Angarita Barón, En www.corteconstitucional.gov.co

----- Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1.992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-216 del 28 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, citada por ARIAS CARRIZOSA, José Manuel, *et al.* Quaestiones Iuridicae: Por qué primero el departamento. Bogotá: Javegraf, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2002.

----- Sentencia C-497 A del 3 de noviembre de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

----- Sentencia C-084 del 1 de marzo de 1.995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, En www.corteconstitucional.gov.co

----- Sentencia C-423 del 21 de septiembre de 1.995, M.P. Fabio Morón Díaz, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-151 del 5 de noviembre de 1.995, MP. Fabio Morón Díaz, citada por AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. El departamento: ¿reestructuración coyuntural?, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

-----Sentencia C-082 del 29 de febrero de 1.996. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, En Universidad Libre. Grupo de Investigación Estado, Derecho y Territorio.

<http://www.unilibre.edu.co/ulcadiz/Jurisprudencia%20General%20Departamentos.htm>

-----Sentencia C-535 del 16 de octubre de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-405 del 10 de agosto de 1.998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-894 del 10 de noviembre de 1.999, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada por AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. El departamento: ¿reestructuración coyuntural?, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

----- Sentencia C-432 del 12 de abril de 2.000. MP. Alfredo Beltrán Sierra, En www.corteconstitucional.gov.co.

----- Sentencia C-051 del 24 de enero de 2.001. MP. José Gregorio Hernández Galindo, citada por MOLINA BETANCUR, Carlos. Jurisprudencia constitucional y territorio, En BALLÉN, Rafael, *et al.* Organización del Territorio: teorías, enfoques y tendencias, Bogotá: Universidad Libre, 2004. 260 p.

----- Sentencia C-836 del 9 de agosto de 2.001. MP. Rodrigo Escobar Gil, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2.001. MP. Jaime Araujo Rentería, En www.corteconstitucional.gov.co

----- Sentencia C-1065 del 10 de octubre de 2.001. MP. Alfredo Beltrán Sierra, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-1097 del 10 de octubre de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, En www.corteconstitucional.gov.co

----- Sentencia C-227 del 2 de abril de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-790 del 24 de septiembre de 2002. MP. Clara Inés Vargas Hernández, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-008 del 23 de enero de 2.003. MP. Rodrigo Escobar Gil, En www.corteconstitucional.gov.co

----- Sentencia C-524 del 1 de julio de 2.003. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-551 del 9 de julio de 2.003. MP. Eduardo Montealegre Lynet, En www.corteconstitucional.gov.co

----- Sentencia C-022 del 20 de enero de 2.004. MP. Alfredo Beltrán Sierra, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-571 del 8 de junio de 2.004. MP. Rodrigo Escobar Gil, En www.corteconstitucional.gov.co

----- Sentencia C-668 del 13 de julio de 2.004. MP. Alfredo Beltrán Sierra, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-825 del 31 de agosto de 2004. MP. Rodrigo Uprimmy Yepes, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-593 del 9 de junio de 2.005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-859 del 19 de octubre 2.006. MP. Jaime Córdoba Triviño, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-036 del 31 de enero de 2.007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-518 del 11 de julio de 2.007. MP. Clara Inés Vargas Hernández, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-466 del 14 de mayo de 2.008. MP. Jaime Araujo Rentería, En www.corteconstitucional.gov.co

-----Sentencia C-757 del 30 de julio de 2.008. MP. Rodrigo Escobar Gil, En www.corteconstitucional.gov.co

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. Proyecto de ley de referendo No. 261 de 2.000, citado por TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 324 p.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos del proyecto de ley No. 046 de 1999, citado por TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 324 p.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto 1222 (18, abril, 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1986. no. 37.498, En Régimen municipal y departamental,

Bogotá: Leyer, 2007. p. 198; y http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1986/decreto_1222_1986.html#1

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 111. (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá, D.C. 1996. no. 42.692, [En http://www.superservicios.gov.co/basedoc/rss.shtml](http://www.superservicios.gov.co/basedoc/rss.shtml)

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Decreto 2833 (26, julio, 2007). por el cual se determina el número de diputados que puede elegir cada departamento. Diario Oficial. Bogotá, D.C. no. 46.70,

[En](#) Banco de la República.

Juriscol.

http://juriscol.banrep.gov.co:8080/CICPROD/BASIS/infjuric/NORMAS/NORMAS_p/DDW?W%3DLLAVE_NORMAS%3D%27DECRETO+2833+2007+MINISTERIO+DEL+INTERIOR+Y+DE+JUSTICIA%27%26M%3D1%26K%3DDECRETO+2833+2007+MINISTERIO+DEL+INTERIOR+Y+DE+JUSTICIA%26R%3DY%26U%3D1%26NCU%3D51

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2.004-2.005, [En](#) Colección Documentos Observatorio de Integridad - No. 7. Bogotá: Diciembre 2.006, ISSN 1692 -1887, [En http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/ITN%202004-2005.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/ITN%202004-2005.pdf)

DEVIA RUIZ, Sandra Patricia. El departamento colombiano como modelo de organización regional, [En](#) AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

EASTMAN junior., Jorge Mario. La Autonomía: vestíbulo del federalismo en el ordenamiento territorial colombiano, [En](#) BELL LEMUS, Gustavo, *et al.* Federalismo en Colombia: pasado y perspectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1.997. 285 p.

EL ESPECTADOR. s.d. Bogotá D.C. 18, marzo, 2009, En www.elespectador.com

EL TIEMPO. REDACCIÓN VIDA DE HOY. Avanza una revolución que dará agua potable a todo el país. En: El Tiempo. Bogotá D.C. 7, marzo, 2009. Sección Nación. p. 1-4.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. Estudios, tendencias y teorías sobre la organización del territorio en Colombia, En BALLÉN, Rafael, *et al.* Organización del Territorio: teorías, enfoques y tendencias, Bogotá: Universidad Libre, 2004. 260 p.

FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico. Madrid: Tecnos, 1.986, citado por TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 324 p.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Del departamento del siglo XIX al departamento del siglo XIX, , En BALLÉN, Rafael, *et al.* Organización del Territorio: teorías, enfoques y tendencias, Bogotá: Universidad Libre, 2004. 260 p.

IBAÑEZ, Jorge Enrique, *et al.* Quaestiones Iuridicae: Por qué primero el departamento. Bogotá: Javegraf, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2002.

LOEWESTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1986, citado por COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-198 del 21 de abril de 1.994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa, En www.corteconstitucional.gov.co

MALDONADO, Alberto. ¿Existe una política pública sobre el departamento?, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

MOLINA BETANCUR, Carlos. Jurisprudencia constitucional y territorio, En BALLÉN, Rafael, *et al.* Organización del Territorio: teorías, enfoques y tendencias, Bogotá: Universidad Libre, 2004. 260 p.

NAVAS PATRÓN, Álvaro. El proceso departamental en Colombia: de la diversidad originaria a la indeterminación constitucional, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

BARBERENA NISIMBLAT, Viviana. Niveles intermedios locales y pragmatismo en las relaciones político administrativas: lecciones para Colombia, En CÁRDENAS, Raúl Ernesto *et al.* Ordenamiento Territorial.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO DEL INSTITUTO DE CIENCIAS POLÍTICAS. Modernización de los departamentos, Bogotá: Marzo 2009. Boletín No 126

OSPINA RESTREPO, Juan Manuel. La LOOT le puede abrir caminos el país, en Los caminos del ordenamiento territorial, memorias de los foros regionales, Bogotá: Comisión de ordenamiento territorial. Senado de la República, 2001, citado por BALLÉN, Rafael, *et al.* Organización del Territorio: teorías, enfoques y tendencias, Bogotá: Universidad Libre, 2004. 260 p

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. 776 p.

RIVERA, Rodrigo. Centralismo y Federalismo en Colombia, En BALLÉN, Rafael, *et al.* Organización del Territorio: teorías, enfoques y tendencias, Bogotá: Universidad Libre, 2004. 260 p.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Bases constitucionales del régimen municipal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1.993, citado por TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 324 p.

SOTO, David. La encrucijada de la figura departamental en Colombia, en OPERA. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. p. s.d., citado por NAVAS PATRÓN, Álvaro. El proceso departamental en Colombia: de la diversidad originaria a la indeterminación constitucional, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

TIRADO MEJÍA, Álvaro. El Estado y la política en el siglo XIX. Bogotá: El Áncora Editores, 2001. 107 p.

TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 324 p.

VIDAL PERDOMO, Jaime. ¿Cambiar los departamentos por regiones?, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

----- Derecho Administrativo. Doceava edición. Bogotá: Legis, 2004. 546 p.

----- Los departamentos y las regiones, En BELL LEMUS, Gustavo, *et al.* Federalismo en Colombia: pasado y perspectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1.997. 285 p.

ZAFRA ROLDÁN, Gustavo. El departamento, En AMAYA OLAYA, Uriel, *et al.* Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2003. 434 p.

----- Informe-Ponencia para primer debate en Plenaria. Del Ordenamiento Territorial, En COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional No. 80 del 23 de mayo de 1.991.

----- Ponencia General. Los Departamentos, En COLOMBIA.
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional No. 42 del 10 de
abril de 1.991.