

La ley orgánica de ordenamiento territorial: análisis de la organización territorial en el constitucionalismo colombiano

Law of land management: analysis of the law of land management in the constitutionalism in Colombia

SILVIA GETTE PONCE

*Abogada, especialista en Derecho del Trabajo y Derecho Procesal, doctora en Ciencias Pedagógicas,
rectora de la Universidad Autónoma del Caribe.
rectoría@uac.edu.co.*

LEONARDO FABIO REALES CHACÓN.

*Abogado, magister en Derecho Administrativo. Docente de la Universidad Autónoma del Caribe.
leonardoreales72@hotmail.com*

Recibido: 13 de junio de 2011
Aceptado: 20 de Junio de 2011

RESUMEN

La Constitución Política expedida en el año de 1991 le asigna una gran importancia al tema del Ordenamiento Territorial en Colombia; en ella, la Asamblea Nacional Constituyente introdujo un sin número de disposiciones que propenden por un nuevo modelo de Estado, basado en un nuevo esquema de competencias entre las ya existentes Entidades Territoriales, con la posibilidad legal de creación de nuevos entes como las regiones y provincias (entre otras). Resulta de gran valía para este artículo de reflexión, hacer un análisis desde la perspectiva del Derecho Público presentada desde los albores del Constitucionalismo en Colombia, a partir de los hechos que precedieron la gesta libertaria de 1810. Es visto desde un proceso sistemático en las diferentes enmiendas presentadas a las mismas que conduce a valorar los aportes que desde ese entonces han venido haciendo los reformistas, no solo en territorio colombiano sino en otros estados como el de Argentina y que sirven hoy por hoy como aportes importantes a tener en cuenta en las discusiones legislativas.

Palabras clave: *Autonomía, descentralización, ordenamiento territorial, estado social de derechos, competencias, regiones, provincias.*

ABSTRACT

The Colombian Constitution issued in 1991, assigns great importance to Land Management in Colombia. The National Constituent Assembly introduced in the Constitution a number of dispositions that tend to create a new model of state based on a new scheme of competences for the existing territorial entities, and also the legal possibility of the creation of new entities such as regions and provinces. It is of great value to this article, an analysis from the perspective of Public Law presented since the beginning of Constitutionalism in Colombia, from the events preceding our liberty in 1810. It is

seen from a systematic process in the various amendments presented to them which leads to value the contributions done by the reformers, not only in Colombia but in other states such as Argentina and currently used as important inputs to be considered in legislative discussions.

Key words: *Autonomy, decentralization, land management, social state of rights, powers, regions and provinces.*

Antes de abordar el tema propuesto que como se verá en el desarrollo del mismo, no pasa de actualidad, ni en el escenario jurídico ni en el político, resulta necesario hacer referencia, de manera sucinta, a algunos antecedentes del derecho constitucional revolucionario no solo en territorio granadino sino en el resto de América, mas exactamente en lo relacionado con el alcance de la organización territorial y de los principios de autonomía y descentralización administrativa, temas relevante para las grandes discusiones dentro del derecho publico mismo.

La investigación es clara desde los inicios en lo siguiente: Primero, la gran discusión sobre organización territorial en Colombia, junto con la redistribución de competencias, no nació con la Constitución de 1991. Desde los albores del Constitucionalismo en América, es decir, antes de la gesta libertadora del 20 de julio de 1810, se venían presentando en este territorio corrientes filosóficas entre la gente que ocupaba las tierras naturales dominadas en ese momento por la Corona Española; corrientes, que propendían entre otras, por una reorganización territorial, un replanteamiento de las funciones competenciales de las mismas, y la concreción de un nuevo orden social y político. Estas inclinaciones, después de muchas luchas libertarias se materializaron o concretaron como fruto entre otros, por la separación -sin ser pensada- del dominio de la Monarquía Española que como se puede ilustrar con el Acta firmada el 3 de julio de 1810, conocida como Acta de Santiago de Cali y refrendada mediante Acta del Cabildo extraordinario del 20 de julio del mismo año, donde además de quedar evidenciado la independencia, también quedo a manera de impronta el deseo lejano de que jamás los habitantes locales pretenderían buscar la separación definitiva del dominio del monarca Fernando VII.

Segundo. Posteriormente, con el paso de los años, la historia y los hechos pos-independentista terminaron por introducir o sumergir a estos criollos en un sinnúmero de procesos y gestas, que sirvieron de vía procedimental para lo que hoy, bajo la vigencia de una Constitución Liberal como la de 1991, se tornara en tema de discusión.

Resulta de suma importancia resaltar que, al implantarse el Constitucionalismo en América, más exactamente, con la conversión de la Provincia de Nueva Granada en

la República de Colombia, y haciendo un alto durante la vigencia de la Carta Política de Rafael Núñez -la Constitución de 1886- el país, Colombia, fue fortaleciendo el trance, al grado que alcanzó a pasar de la niñez a la adolescencia en el manejo del sendero del modelo territorial, temática que hoy por hoy, se torna en un tema insoslayable, en el Estado colombiano del siglo XXI.

Transcurrido el tiempo después del denominado “grito de independencia”, el pensamiento constitucional en el territorio liberado de España, giró en torno al replanteamiento del nuevo “status político” naciente o Estado en ciernes.

Entendiendo los independentistas que un Estado no puede funcionar sin organización y sin competencias entre sus entidades, plantearon como elementos primarios, el tema de la organización territorial, junto con el de la distribución de competencias entre sus entidades, fuero colocado en las mesas de discusión política administrativa que se dieron. El ejemplo de lo anterior se presentó en 1811, cuando el estado de Cundinamarca, tomo la decisión de organizarse -aunque de forma separada del resto de la “Unión Granadina”- que si bien es cierto, no pudo concretarse, el proceso fue truncado debido a la audaz intervención del Libertador Simón Bolívar en el año de 1814, quien utilizando el ejercicio de la fuerza los obligo a mantenerse unidos al sistema de las provincias.(Restrepo,1990).

Como señala a manera de aporte el profesor Lozada R (2008, p.302).

...La patria boba, expresión con la que se califico el periodo de nuestra historia comprendida entre 1810 y 1815, signado por la disputa entre federalistas y centralistas, por el candor con que actuaban nuestros lideres y por las discusiones sobre rivalidades parroquiales y triviales, cuando era necesario unirse para consolidar la independencia, pareciera repetirse después de casi 200 años. Basta recordar que al darse el grito de independencia se opto por el federalismo cuando se necesitaba una ferra unión a través de un sistema centralista para hacer frente a la terrorista reacción española.

Sobre el sistema que se quiso implementar en el nuevo territorio, señala Hernández (2001, p.123) que, “al contrario de lo que unánimemente han afirmado los escasos comentaristas de las instituciones municipales, en nuestro país durante los primeros años de la republica si se registro un notable cambio en el régimen municipal”.

Es necesario hacer el giro cronológico de regreso al año de 1811. Es precisamente en esta fecha, en que se expide el Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, concretamente en el mes de noviembre de 1811. En un análisis de la redacción del citado documento, se encuentra que desde su preámbulo, ya existía un pensamiento visionario de los elementos estructurales, que para ese entonces, conformaban el modelo político y administrativo y que, visto en forma transpolar, viene a constituirse en la pieza angular para el constitucionalismo republicano de la Carta de 1991.

Resulta ser un hecho notorio que el Acta en mención, redactada en noviembre de 1811, vendría a constituirse con el paso del tiempo, en el primer manifiesto en América, de anuncio de la distribución político geográfico del territorio y de la aparición de la figura jurídica de las provincias. Es decir, que si bien es cierto hoy, la Republica de Colombia cabalga sobre la posibilidad de constituir entes territoriales en forma de provincias, la concepción de este ente tiene su génesis en el siglo XVIII y aparece precisamente en territorio americano, granadino para ser precisos, donde se da, ese aporte, al igual que otras figuras jurídicas como las de: constituir de acuerdo con el acta en comento “nuevas y varias formas de gobierno”, “darse la forma de gobierno que mas le acomode”, junto al “siguiendo el espíritu, las instrucciones y la expresa y terminante voluntad de todas nuestras provincias”, acepciones que en el lenguaje moderno del derecho constitucional traduce entre otros el principio de autonomía, significado que se hace mas claro cuando finaliza con la expresión, “para cada una de las provincias su libertad, su soberanía y su independencia”.

Este antecedente histórico inicial si se compara con las investigaciones de la Corte Constitucional, órgano que jamás desconoce los antecedentes históricos en sus pronunciamientos, los cuales le han servido para el desarrollo de sus pronunciamientos jurisprudenciales sobre el concepto de descentralización, y autonomía, principios contemplados en el articulo primero de la Carta Política de 1991; no hay duda que hoy se tiene un mayor alcance de los mismos pero no es menos cierto que se sigue en el fondo manteniendo ciertos alcances o matices del siglo XVIII. Se comparte esa constancia que mantiene la Corte Constitucional pero se reconoce el alcance de hoy día a este principio que data de fechas pos libertario. A manera de reproche, no logra desde la óptica, de este escrito,

aportar innovaciones con relación a lo definido en fechas anteriores, mas exactamente en las pruebas documentales producidas en su momento. En las voces de la alta Corte, el alto tribunal sostiene que la descentralización al igual que la autonomía, se deben desarrollar dentro de los limites del nuevo “Estado Social de Derecho”, el cual se encuentra organizado en forma de Republica Unitaria”, sin mas extensión.

Para la Corte Constitucional los conceptos de autonomía y descentralización doscientos años después,

...Hacen referencia a un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro”. Sigue diciendo en otros apartes sobre estos la Corte: “se utilizan en derecho constitucional y en ciencias políticas como parámetros teóricos, como tipos ideales, a partir de los cuales se cataloga os e describe una realidad caracterizada por tendencias. Como ha sido señalado por Hans Kelsen, no existe un Estado organizado de manera totalmente descentralizada, como tampoco existe un Estado totalmente centralizado”. (Sentencia C- 517 de 1999,1999.)

Es claro que la institución planteada por la Corte Constitucional no resuelve el alcance de los principios supra citados. Al contrario solo se dedica en un lenguaje actual a reafirmar lo que ya constituciones anteriores como la de 1811 anunciaban en artículos como los siguientes:

Articulo primero: “el titulo de esta confederación será: providencias unidas de la nueva granada” (Restrepo, 2004, p. 51)

Articulo segundo: “son admitidas y parte por ahora de esta confederación todas las provincias que al tiempo de la revolución de la capital de Santafé, en 20 de julio de 1810, eran reputadas como tales.”. (Restrepo, 2004, p. 52). Y finalmente, el cierre en el artículo sexto y séptimo deja entrever el reconocimiento del principio de autonomía y descentralización política y administrativa, que desde la visión objetiva del análisis, no dista del alcance que da la Corte Constitucional de hoy.

Aunque las primeras constituciones propendieron desde sus inicios por un sistema de organización federal, estructuralmente el Estado Unitario se impuso, sin que esto representara una posición de facto, ya que como explican tratadistas contemporáneos, el sistema federal, medio organizacional del estado fue tema de amplia discusión:

...Las limitaciones de la teoría del federalismo empiezan por donde mas se resiente la teoría: por su

base, es decir, por el campo de las definiciones. El hecho es que la doctrina depende excesivamente de distinciones que terminan siendo puramente semánticas. La teoría solo podrá avanzar en la medida en que se logre reducirse la diversidad de las formas y de los casos particulares a principios básicos, a reglas generales, a constantes y variables que formen parte de una visión sistemática. La teoría se ha rezagado. Carecemos de una teoría con capacidad explicativa y validez universal suficientes para abarcar todas las tipologías estatales existentes en el mundo moderno. (Hernández, 2001, P.123).

Aun en un estado federal como lo trataron de sostener las Provincias Unidas de Venezuela, no deja de existir la controversia conceptual; al respecto el doctrinario Frondizi, en su texto explicó: "En otros casos se entiende el federalismo como técnica para promover la descentralización." (Frondizi, 1968, p. 323). Y agrega: "la conclusión que se impone sobre este aspecto es que el gobierno central, a través de mecanismos económicos y financieros, políticos y militares tienen en su mano la suma del poder". (Frondizi, 1968, p. 323)

El análisis jurisprudencial guarda mucha relación con los textos constitucionales de 1811, en su articulado, el texto invoca la unidad del centralismo como principio del Estado Unitario que campea hasta hoy. Resalta el manifiesto de esa fecha, en su segundo artículo, una amplia declaración de independencia del Régimen Español, pero en lo que concierne a la autonomía territorial misma, se mantiene incólume hasta nuestros días. El sexto acápite del acta dice: "las provincias unidas de la nueva granada se reconocen mutuamente como iguales, independientes, y soberanas, garantizándoles la integridad de sus territorios, su administración interior, y una forma de gobierno republicano". (Restrepo, 2004, p.52)

Resulta interesante, ver que cuando se compara el Acto Constitucional de 1811, con la actual Constitución se refleja una simetría en su estructura orgánica política y territorial y esto se prueba cuando la antigua Constitución plantea en su artículo séptimo lo siguiente: "se reservan pues, las provincias, en fuerza de sus derechos incommunicables: 1º. La facultad de darse un buen gobierno como mas convenga a sus circunstancias aunque siempre popular."

La actual constitución de Colombia, la de 1991, con más de 25 reformas en menos de 20 años de vida, mantiene en su artículo 287 el siguiente texto -de igual sentido a la Constitución del siglo XVIII-:

...Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los lími-

tes de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer 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.

Es importante anotar que, los antecedentes históricos que hoy permiten tener un espíritu unívoco de los dos textos constitucionales, dentro del contexto histórico no lo fueron, en su momento. Por ejemplo, la discusión alrededor de la Constitución de 1811, giraba en torno a dos posturas ha saber: Primero, la presentada en territorio venezolano cuyas razones se sustentaba en la forma de gobierno que se pretendía imponer basado en la unión de los Estados de Venezuela y Nueva Granada; contrario a esta postura se encontraba el otro bando conformado por aquellos que proponían la construcción del nuevo Estado Federal.

Los argumentos de cada uno se fortalecían en la controversia política de aquellos que apelaban por el estado federal, cuya razones se sustentaba en el hecho mismo de las dificultades de comunicación entre los pueblos venezolanos que se encontraban dispersos en toda la geografía venezolana, aunado a esta la influencia que tenía sobre ellos el modelo Norteamericano (Mariñas Otero, L. 1965).

Los venezolanos eran partidarios de establecer un sistema de gobierno realmente fuerte, desde Caracas se propendía por eso. Contrario a esta posición estaban las provincias distantes de Caracas, que pensando en sus intereses propios, se oponían al sistema Centralista Caraqueño. "La república de la Gran Colombia, como ya antes lo habían hecho las provincias que la integraron, opto por el modelo presidencialista siguiendo muy de cerca, como es natural, el prototipo norteamericano. Solo que dentro de una concepción unitaria del Estado". Concluye Mariñas (1965, P.431).

Y no era para menos, en 1787 producto de una convención de delegados que se reunieron en Filadelfia de los Estados de Nueva Hampshire, Massachusetts, Nueva York, entre otros, se había expedido la Constitución Independentista de los Estados Unidos de América, cuyo preámbulo sirvió de estímulo para los Neogranadinos: "Nosotros, el pueblo de Los Estados Unidos, con el objeto de formar una nación perfecta, establecer la justicia". (Gonzales, F.1998 p.432).

Cabe recordar que ya existía una influencia Europea en América, la vena francesa de la división de poderes se había tomado a la nueva República colombiana. La división de poderes, ejecutiva, legislativa y judicial que se había consagrado a nivel nacional, se trasladaba a los niveles territoriales que ya existentes, como los Departamentos, (conocidos como estados soberanos en ese entonces), provincias, cantones y distritos parroquiales. Entre otros. Es trascendente mencionar en este acápite, que la existencia de los entes territoriales denominados departamentos, otrora, “estados soberanos”, se ampliaron con la expedición de la Constitución de 1886. Bajo el gobierno del General Rafael Reyes, en el año de 1908, se realizó una profunda reorganización territorial, pero con una anotación particular, le disminuyó a estos entes, su autonomía administrativa que emanaba de la Constitución de 1811.

En el nuevo ordenamiento Constitucional de 1818, el principio de autonomía, junto con el de reorganización territorial y de distribución de competencias, lograron fortalecerse. Es importante anotar que en este mismo año, se produce también bajo la conducción o tutoría del General Francisco de Paula Santander, la creación del Estado de Casanare, y en ese mismo lustro, se firma el acta de Pore, acto jurídico político que vino a constituirse en su carta política. Este instrumento público firmado en ese entonces y que consta de 14 artículos lleva el nombre del lugar donde se expidió es decir Pore. La esencia de esta carta política cuyo contenido resalta, al estado de Casanare, la presenta como un estado independiente, que a diferencia del resto de la Unión Granadina que aun seguía bajo los dominios de la corona. (Restrepo, 2004).

La República de Colombia

El trance del modelo de provincias de la Nueva Granada y la Constitución de la naciente República de Colombia no se alejó de los preceptos estudiados hasta ahora. Los principios del centralismo y de la unidad se fortalecieron con el nuevo modelo de Estado Republicano; con la mira puesta en estos, la República de Colombia producto de la unión de Venezuela y la Nueva Granada, propendieron en primer lugar, por el reconocimiento del Congreso de Venezuela como la máxima autoridad. La Nueva Granada ya liberada por fin de la opresión y del yugo Español se sometió al poder de un Congreso en el cual se mantiene la filosofía bolivariana de la unidad en torno a un solo nombre: La República de Colombia.

Con la expedición de la ley fundamental de 1819 y ya constituida la República de Colombia se fortalecieron los principios antes anotados. Resulta de gran importancia para el estudio resaltar que siglos después tales princi-

pios siguen siendo pieza fundamental para el constitucionalismo moderno.

En un traslado de los hechos y actos producidos y expedidos con ocasión de las gestas revolucionarias, y comparándolas con los hechos y manifestaciones de la era de Justicia Constitucional, resulta importante anotar que, en numerosas decisiones judiciales o sentencias, la Corte Constitucional -máximo órgano de lo Constitucional- ha mantenido la postura de determinar el alcance del principio general de unidad y de autonomía manteniendo casi intacto a los ya enunciados anteriormente y en donde encuentran los estudiosos del derecho público agudos puntos de encuentro con la filosofía de la Constitución de 1819, por ejemplo:

El artículo primero de la Carta de 1819 decía así: “las repúblicas de Venezuela y la de Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia”.

Resulta de gran trascendencia en este estudio señalar que, en cuanto a la temática de distribución del territorio producida en esta ley fundamental en relación con la actual Constitución, se presentan unas diferencias que no dejan de ser de interés mencionar. En la Constitución de 1819, no solo se establecía la forma de organización política geográfica sino también la determinación limítrofe de los entes territoriales existentes hasta el momento; Por ejemplo, se definían los Estados como Venezuela, Quito y Cundinamarca, al igual que se creaban sus respectivas capitales, y más aún, es en ésta, como algo novedoso donde desaparece la adición de Santafé de Bogotá la cual revive solo dos siglos después con la expedición de la Constitución de 1991.

El anterior dato histórico no lo tuvo en cuenta la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Esta Corporación derivada del Constituyente Primario, solo se permitió enunciar en el artículo 286 de la naciente Carta Política, la definición en forma genérica de lo que son entidades territoriales sin definir las o distribuir las, como si lo hizo la Constitución de 1819, Se dedicó en el capítulo XI, en forma enunciativa a definir como entidades a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, y trasladó a manera de delegación en el legislador las competencias de extender la calidad de entidades territoriales a las regiones y providencias que posteriormente se establecieran bajo la vigencia de la nueva Carta Política. (Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia).

La Asamblea Nacional Constituyente no fue acuciosa como si lo fueron entre otras, las Constituciones de 1819;

las anteriores fueron determinantes y específicas. Como lo define una publicación:

...solo bajo la administración del general Rafael Reyes se promovió una profunda reorganización del ordenamiento territorial del país. Sigue diciendo: "pretendía así debilitar el poder que aun mantenían los antiguos estados soberanos que, con ese mismo fin y bajo el argumento de terminar las continuas rencillas y guerras civiles de la segunda mitad del siglo XIX, habían sido convertidos en departamentos por la constitución de 1886. hasta entonces, los nueve departamentos, con menor autonomía, dado el carácter altamente centralista de la nueva constitución, eran: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander, y Tolima. En 1903 Panamá declaró su independencia de Colombia y quedaron ocho departamentos. (Revista del buen gobierno, 2010, p. 56) .

La organización territorial actual, como queda probado en estos aportes documentales, solo alcanza para los días Republicanos vida a partir de la entrada del siglo XX. Impulsada esta organización en los manifiestos del gobierno del General Reyes. Pero el gobierno del General Reyes, se desarrollo durante la vigencia de la Constitución de 1886; y es durante esta vigencia donde encuentran punto de apoyo los principios reconocidos en la Constitución de 1819. Pero las demás constituciones que sucedieron a la de 1819, también hicieron sus aportes a la institución organización territorial y a sus pilares ideológicos como son la autonomía y el poder de administrarse.

Las sucesivas Constituciones y la creación del estado de Nueva Granada.

Separadas la parte norte y sur de la Republica de Colombia, se hace pertinente reconstruir el Estado y darle su propia Constitución. En merito de lo anterior se expide la Constitución de 1832 y 1843 respectivamente, que crean entre otras cosas, el Estado de la Nueva Granada, e incorporan unas novedades constitucionales como por ejemplo, la reglamentación de las funciones del legislativo y esto resulta importante anotarlo, ya que hoy es precisamente el órgano quien con fundamento en el artículo 286, tiene la responsabilidad constitucional de expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Esta Constitución naciente, a diferencia de las que se dieron en el periodo de 1820 y 1822 si le otorgó facultades al legislador, las cuales no poseía durante ese trance constitucional. Solo lo transcendental que se dió en ese periodo y reconocido en la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia del 18 de julio de 1821 en su artículo tercero fue el reconocimiento de la Independencia total

y absoluta de la Monarquía Española. "la nación colombiana es para siempre e irrevocable libre e independiente de la monarquía española y de cualquiera otra potencia o dominación extranjera, tampoco es ni será nunca el patrimonio de ninguna familia, ni persona".

Es de resaltar que ya en la Constitución de 1821 como en la de 1843 en su capítulo II titulado "del Territorio de Colombia y de su Gobierno", ya reconocían los entes territoriales denominados departamentos y provincias, los cuales, se reitera, encuentran un impulso en el siglo XX, durante el gobierno de Rafael Reyes, y en la Constitución actual pero con beneficio de inventario.

El artículo octavo de la Constitución de 1821 decía: "el territorio de la republica será dividido en departamentos; los departamentos en provincias; las provincias en cantones; y los cantones en parroquias"

Pero antes de la creación del Estado de la Nueva Granada por medio de las constituciones antes citadas, se dieron unos hechos novedosos entre ellos el propiciado por el Libertador. En un arrebato de poder, el glorioso libertador Simón Bolívar, en uso de sus facultades de Presidente y "Glorioso Libertador" expidió el Decreto Orgánico de la Dictadura del 27 de Agosto de 1828.

Los argumentos del libertador y apoyado por Rafael Urdaneta, se sustentaron en el deseo vivo de transformar las instituciones políticas aduciendo razones de anarquismo en la Republica de ese momento, por lo que se expide la reforma constitucional en donde modifica la estructura dentro de la organización y administración del territorio de la República a los departamentos, dejando solo a las provincias bajo el gobierno y administración de un gobernador.

El artículo catorce del Decreto Orgánico de la Dictadura establecía: "quedan suprimidas las intendencias de los departamentos; cada provincia será administrada por un gobernador, cuyas funciones y deberes son los que se detallan en las leyes, y cuya clasificación se hará por un decreto constituciones políticas nacionales de Colombia"

En hechos sucesivos, en 1830, se expidió entre otras la Constitución de la Republica de Colombia. En ella se mantuvo el poder centralista y la división territorial en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El sistema de gobierno quedo enunciado en el Título X Sección I de la misma donde se estableció la figura del Gobernador bajo el control jerárquico del jefe del ejecutivo pero bajo al supervisión del ministerio de gobierno de ese entonces.

En el 1831 se hizo necesario un replanteamiento en la organización territorial. Con la separación de Venezuela de

la antigua Nueva Granada, se requería expedir una ley fundamental de reorganización socio-político. Fue así como en noviembre de ese año se expide el acto de constitución de la Nueva Granada y con ellas, sus límites en relación a sus vecinos y anteriores socios. Pero la nueva Constitución no se impuso de facto; un mes después, el 15 de diciembre, se expide un decreto legislativo para establecer de forma transitoria un nuevo gobierno, mientras se establecía uno en propiedad como igualmente las instituciones estructurales del Estado en-ciernes.

Después de varias adiciones a la Carta de 1831 se expide la Constitución Política de la Nueva Granada de 1843, que trae como novedad una reorganización territorial. Tal reorganización modifica la figura de los departamentos que venía existiendo en las Constituciones anteriores, el artículo octavo de la nueva Carta rezaba así:

“El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o mas cantones, y cada cantón se dividirá en distrito parroquiales”.

Hay que señalar que muy a pesar que la Constitución de 1831 suprimió de facto a los departamentos, estos fueron reincorporados a la Constitución citada por medio de leyes reformativas tales como la Ley del 11 de junio de 1856 donde se creó el Estado de Antioquia, Ley 13 de mayo de 1857, 15 de junio de 1857, que crearon los Estados de Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena respectivamente, y a partir de la Constitución Política de 1858 integraron la “Confederación Granadina”.

La constitución política de los Estados Unidos de Colombia

Ya constituidos y redistribuido geográficamente el territorio Nacional, y expedidas las leyes que creaban Estados soberanos como Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander, y Tolima se produce un hecho notorio entre los ya creados y los nuevos Estados: la Unión de los Estados Unidos de Colombia.

Es importante resaltar que ya en América para ese entonces se había presentado hechos republicanos federalistas distintos a los de Norteamérica y que sirvieron de soporte para hechos tan trascendentales como el de la creación del Estado Federado en Colombia. (González, 1998, p.363) por ejemplo se produce en Argentina, en la Provincia de Santafé el 25 de Septiembre de 1860 la Constitución Reformada de la Nación Argentina, cuyo preámbulo fue el siguiente:

“Nosotros, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos, en Congreso General Constituyente

por voluntad y elección de las Provincias que la Componen en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de construir la Unión Nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina”. (Tanto la Constitución Norteamericana como la Argentina, guardan similitud en sus preámbulos).

Argentina hasta ese entonces estaba conformada por catorce provincias conocidas como, Buenos Aires, Córdoba, Catamarca, Corriente, Entre-Ríos, Jujuy, Mendoza, De la rioja, Salta tres, Santiago, San Juan, Santafé, San Luis, y Tucumán. Constituida como lo dice su artículo primero, por un Gobierno de Republica Federal y permitiendo como lo establece su artículo quinto que cada provincia dictara su propia Constitución bajo el sistema representativo republicano. Contenía esta Carta política, la figura de los gobernadores de provincias, los cuales se constituían en agentes del Gobierno Federal. El acto fue firmado por Mariano Fraguero, Lucio V. Mancilla y Carlos M. Sarabia, como Secretarios de la Convención Nacional de Santafé.

La República de Colombia y su organización política durante la vigencia de la Constitución de 1886 y el umbral de la de 1991

Solo al final de la vida jurídica de la Constitución de 1886, mas exactamente en la década de 1980, fue donde reaparecieron los siguientes pasos reformistas, al configurarse con fuerza, el concepto de autonomía de los entes territoriales, y el diseño de su propia administración política. Pero en sus inicios el principio de autonomía se vio descontextualizado en lo relacionado con los regímenes territoriales ya que se debilitaron las facultades del poder local y se concentraron en el nivel central.

Se resalta en este periodo el Estado Unitario en la Republica de Colombia; Este sistema, reaparece con la Constitución de 1886, después de más de 30 años de vida federal en territorio de los Estados Unidos de Colombia y fue en su artículo primero, donde la Constitución de Rafael Núñez lo recalco de la siguiente forma: “La nación Colombiana se reconstituye en forma de Republica de Colombia”. Resulta apropiado comparar este texto de la Constitución del 1886, con el artículo primero de la actual Constitución de 1991 en donde en una lectura somera pareciera que se dijera lo mismo pero que en una comparación conceptual se evidencia una verdadera diferencia merecedora de análisis.

El artículo primero de la Carta de 1991 reza: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizada en forma de Republica Unitaria”; comparando los textos anteriores se

encuentra que para el constituyente de 1886, el concepto de unidad del Estado, solo se fundaba en la caracterización del elemento humano, es decir, la Nación; contrario al tenor filosófico de la actual Carta Política que lo hace desde la base del sistema político, es decir desde la "organización en forma de Republica".

Resulta menester reconocer que ya en la postrimería de la carta de 1886 se encontraron los primeros movimientos que debilitaron tanto el centralismo, y su control jerárquico, al permitirle el paso al dominio tutelar del poder y del actuar político. La descentralización territorial se fortaleció con la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1886.

Ya en vigencia de la Constitución de 1991, se fortaleció la prevalencia del principio Constitucional que ordenaba el Estado. La nueva Carta Política planteó en su artículo primero entre otras cosas una "República, descentralizada con autonomía en sus entidades territoriales", principios estos relacionados con cada uno de los fines precisos del Estado. Esto se puede coligar cuando en las voces del artículo 209 de la misma se reitera que, "la función administrativa se desarrolla entre otras, por la descentralización, delegación y desconcentración de funciones", es decir, autonomía política y técnica respectivamente.

Con la caída de la Constitución de Rafael Núñez, los nuevos pasos en Colombia se dirigieron de forma agigantada hacia la formación de "pequeños Estados" con autonomía administrativa y política. Propuesta que se consolidó con la expedición de la carta de 1991, ya que en ella los municipios salieron mejores librados en la distribución de competencias y de recursos, de ahí que se conozca la nueva Constitución como de corte municipalista; la nueva legislación expedida con base en el nuevo ordenamiento supra legal así lo demuestra, leyes como la 12 de 1986, el Decreto 1222 del mismo año, la reforma que dio paso a la elección de los alcaldes, las nuevas facultades especiales para los municipios en cuanto al manejo presupuestal entre otras la hace evidente.

A partir del año de 1992, la Corte Constitucional, mediante Sentencias de Constitucional ha dado luces en cuanto al alcance del sentido del Estado Unitario. Para ella 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 la decisiones de carácter político que tiene vigencia para todo el espacio geográfico nacional; la centralización también significa la unidad de jurisdicción. La centralización política no

es otra cosa, pues, que una jerarquía 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" (Corte Constitucional Sentencia C-497 de 1994, 1994).

Por otro lado tal *Novo* organizativo también tuvo su parte negativa, con la reforma constitucional se afectaron los departamentos. A estos se les convirtió en el nivel intermedio, entre el centralismo nacional y el municipal, la reforma fue consecuente con el modelo mediterráneo, al restablecer en la Constitución naciente, a instancia de los aires provenientes de la Europa Continental y del constitucionalismo americano, la idea de unos nuevos niveles territoriales entre ellos las regiones, cuya vida jurídica permanece en el texto escrito mas no en la voluntad de los creadores de leyes infortunadamente.

Para el nuevo Estado Social colombiano no ha sido fácil el presente tema. Las discusiones de los alcances de la nueva figura región, la forma como se debe establecer el modelo gubernamental de la misma y la estocada final a la vida agonizante de los departamentos después de 1991, se ha convertido en el detonador de la no clara salida al tema de organización territorial. Tal como en el efecto dómimo, la no materialización de los nuevos entes ha terminado por no definir aun el alcance de otros compromisos jurídicos como el de la autonomía tan predicado en el preámbulo de la Constitución Nacional, junto con el rediseño de la descentralización desde el punto de vista político y de reorganización de competencias

Otra preocupación es la antítesis entre autonomía de sus entes y el principio de soberanía. La Corte Constitucional sobre esto expreso:

"...la autonomía administrativa y territorial no implica fraccionamiento de soberanía, entre otras razones porque esta es, como decía Rosseau, unitiva e indivisible, sobre todo en el seno de una Republica unitaria como lo es Colombia. Así, pues, la autonomía propia de la descentralización, tanto territorial como administrativa de servicios, se circunscribe al marco de la Republica unitaria, dentro de los límites que le determinan la Constitución y la Ley. Lo anterior se deduce de los artículos 10 y 287 de la Carta Política...la palabra descentralización se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se le da ese nombre a todo proceso que traslada asuntos de la capital del Estado a las entidades seccionales o locales, cualquiera que sea su índole; así se habla de descentralización fiscal, económica o industrial. En sentido técnico jurídico,

la descentralización significa traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales". (Corte Constitucional, Sentencia C-497 de 1994, 1994).

La autonomía tan predicada en la nueva Constitución de 1991, obtiene cada día que pasa, una dimensión mas reducida de su alcance; Como lo deja entrever la Corte Constitucional en sus decisiones judiciales de interpretación superior. En sentencia de Constitucionalidad C-540 de mayo 2 del 2001, la Corte explico que la condición de aplicación del principio de Autonomía para los entes territoriales, "implicaba el autogobierno y autogestión". Pero tanto el uno como el otro, es decir, el autogobierno y la autogestión, en las voces de los Constitucionalistas, no logran desentramar el tema de autonomía; Por el contrario, agudiza la discusión jurídica, porque no define a titulo de frontera, el alcance del poder Centralista y las facultades de los niveles administrativos territoriales en materia de administración fiscal.

Si la búsqueda de la consolidación de la autonomía predicada en el artículo primero de la Carta Política, es la temática financiera de los entes creados o por crear,- interpretación que no compartimos- creemos entonces que encuentra un limite o talanquera de carácter Legal en la legislación de 1994 con la expedición de la Ley 179 del mismo año, donde se expidieron normas de carácter presupuestal con el cual se imponen ajustes y parámetros para los diferentes entes territoriales acordes a reglas de nivel central.

Para la Corte Constitucional, el principio de autonomía encuentra un límite en la Ley General según el contenido del artículo 287 de la Constitución Nacional. La autonomía queda subrogada al principio del interés general, que sistemáticamente desplaza la importancia de este, para que se imponga el principio de unidad, que viene a ser resultado del modelo de Estado Unitario.

Propender entonces, por autonomías territoriales bajo el entendido de desprendimiento y manejo independiente, solo se constituye en un sueño para aquellos que trabajan por la regionalización del territorio nacional. Ya desde el año de 1995, la Corte Constitucional ha expedido algunas Sentencias de Constitucionalidad aplicable a todos y con efectos iguales donde claramente expresa que "la autonomía queda limitada a los intereses nacionales", y toda la comunidad social entiende que tal interes general nacional se define y diseña desde la Capital de la República (Corte Constitucional, Sentencia C-592 de 1995, 1995)

El silogismo político de la autonomía –descentralización, ira siendo mas claro en la medida que el derecho constitucional desarrolle las bases y la filosofía del Constituyente

de 1991, y en ella no cabe otra que dimensionar el pensamiento político actual – sigue intacto como en sus inicios.

Lo anterior, desde lo sistemático, se coligaría a los preceptos Constitucionales venidos desde la Constitución de 1886; juntos con estos se pudieran establecer las condiciones esenciales del ordenamiento territorial, su funcionalidad competencial, la distribución de las mismas, y la materialización de la ya tan larga y discutida creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La filosofía Constitucional sobre ordenamiento territorial, propende más que por una distribución geográfica, por una real y efectiva autonomía, carente en la otrora Constitución de Rafael Núñez, en el Estado de Derecho, imperante en la anterior Carta Política, ahí era una mera retórica. Pero gracias a la transformación del derecho publico moderno, que produjo la nueva Carta Magna, exige que tales principios se conviertan en realidad.

Contrario al derecho francés o derecho de la legalidad, la autonomía alcanza en el derecho constitucional colombiano un papel importante y de valiosa prelación, ya con el mero hecho de aparecer en el artículo primero de la misma así lo confirma. Varias jurisprudencias de la alta Corte protectora de la Constitución, han predicado que la autonomía no se convertirá en enemiga de la administración política, sino que por el contrario, procurara por una independencia funcional pero correlacionada con el nivel central, bajo el entendido que el Estado Unitario "es uno solo Estado".

El tema no deja de ser exigente en su estudio. La complejidad del mismo así lo amerita, Este presiona, para que se realicen acciones, regulaciones y decisiones en donde no pueden olvidar de primera mano, que Colombia es un estado con un sistema democrático participativo, que exige una planificación, que involucra la aplicación de orientaciones de orden urbanístico, ambiental, económico, sociológico y sobre todo cultural.

El ordenamiento territorial tampoco es únicamente distribución de competencias, desde el punto de vista jurídico. No es una repartición del mapa geográfico, implica un interactuar entre una sociedad con su entorno frente a una nueva dimensión de administración sociopolítica; conlleva a un equilibrio entre los órganos de administración, un alcance en el querer de las competencias de los entes territoriales y la proyección y diseño de los mecanismos de autogobierno.

El problema de lo anterior radica en un asunto a saber: la distribución del poder. Y el poder es sinónimo de recursos; es importante recordar, que parte de la organización terri-

torial del Estado que se definió en la Asamblea Constituyente del 91 y concretado en la Constitución del mismo año, pero el desarrollo de la misma no se dio finalmente con su expedición, sino que quedo a la espera de su desarrollo, frente al cual, el Constituyente del 1991 delego tal competencia en el Congreso de la Republica, a la vez que le condiciono el mecanismo democrático a seguir para tal fin: Una ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La razón del porque debe ser desarrollado este tema por medio de una Ley Orgánica, radica en que el mismo Constituyente dimensiono el tono de la discusión al entender que tal confrontación jurídica tenia la connotación política, frente al cual estableció que tales controversias temáticas, se hicieran con una dimensión profunda del Estado colombiano, para lo cual requerirían ser tramitados mediante procedimientos que implica consenso político, y no por mayorías simples

La reforma constitucional convirtió a Colombia en un Estado municipalista. Así se ha dicho en reiteradas ocasiones, que son manifiestas cuando observamos como una obra negra que no se termina, el hecho de encontrar algunas competencias para los municipios, que incluso, fueron parcialmente desarrolladas por leyes ordinarias, estas no corresponden al verdadero sentido de administración política, las cual hace necesario la futura regulación orgánica de ordenamiento territorial. Esta Ley Orgánica debe por fin resolver la controversia entre otras, de los límites entre las competencias de los alcaldes frente a la de los concejos municipales sobre todo en las implicaciones de las mismas en la creación de entidades descentralizadas del orden municipal o departamental en su caso.

La lectura del artículo 288 constitucional estableció la vía, Pero esta vía no fue tenida en cuenta ni menos desarrollada por parte del Congreso de la Republica en la ley que en esta legislatura del 2011 aprobó; en las voces de este articulo, la razón de ser de la ley orgánica esta enmarcada en la gran responsabilidad de establecer la distribución de las competencias entre el nivel central y descentralizado como razón principal, y definir de una vez por toda las verdaderas atribuciones de los municipios y departamentos por mencionar unos mas que otros. La ley Orgánica aprobada debió establecer su incidencia en la gran transformación de leyes como la 136 de 1994 y 617 del 2000, entre otras, que de haberse aplicado las recomendaciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-795 del 29 de junio del 2000., la razón jurídica en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- desembocaría en la inconstitucionalidad de estas leyes

La base jurídica de lo anterior, se encuentra en lo expresado por la sala de la Corte Constitucional cuando en decisión

judicial donde definió el alcance de la reserva para el Congreso y el tipo de ley necesaria para el tema. La Corte le recuerdo en ese entonces al legislativo que, “no se pueden dejar de lado los requisitos concurrentes que deben reunirse para dictar normas orgánicas, puesto que esto no son positivos sino imperativos y se imponen al Congreso, que mal pueden intentar canjearlos con mecanismos de concertación plasmados por leyes ordinarias que expidan” (Corte Constitucional, Sentencia C-795 del 2000, 2000)

La importancia del estudio que se deba realizar por parte de la Corporación Legislativa implica un cuidado, cuando se trate de establecer competencias para el desarrollo de las comunidades indígenas por ejemplo.

Para estos asentamientos, a diferencias de los que habitamos en las grandes urbes, lo más importante radica en el valor que le dan a la tierra y el arraigo a ella el valor que representa para estas comunidades Indígenas, lo cual es una alerta para el Congreso en el momento de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La tarea para el Congreso no es tan alegre como parece, como diría el ciudadano común, no es de un soplo como se hacen botellas; La razón no pudiera ser otra: la Constitución Nacional despliega en todo su articulado y de una manera poco ordenada el tema de la legislación territorial; estas, se encuentran en todo la Carta Política. Algo importante que resalta el Congreso, con fundamento en el mandato del artículo 151 superior, cuenta con el aval para expedir varias leyes orgánicas con las cuales pueda lograr definir entre otras el tema de distribución de competencias, sin que esto implique condensación de Normas sobre un mismo tema.

Los temas que la Constitución Nacional plantea para materializarse en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial son puntuales, aunque no ordenados en la Carta Magna; estos temas, se convierten para el Legislativo en asuntos que tendrán que estudiar profunda y seriamente, para lograr entre otras, el establecimiento de los requisitos para la creación de nuevos departamentos, y establecer entre otros, los mecanismos para la aparición de las regiones. Este tema se hace más complejo, cuando se estudia los mecanismos establecido en el articulo 307 de la constitución , en este articulo, no solo se establece la aceptación de los habitantes , sino el acompañamiento de trabajos o diseños donde estén plasmadas las atribuciones para las regiones, y lograrlas concretar en la Ley Orgánica; la aprobación de las comunidades implicadas mediante un referendo, su administración, que podrá ser diferente a las ya estatuidas, sus estatutos y lo mas importante: su participación en los recursos provenientes de las regalías.

El rediseño de las áreas metropolitanas creadas mediante reforma constitucional del año de 1968, su régimen de funcionamiento fiscal y la participación de los municipios en la misma; los territorios para las comunidades indígenas; el rediseño de los mecanismos de participación ciudadana que incide en la creación de nuevos municipios entre otros, serán los temas que el congreso analice para expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial.

La Corte Constitucional hace un llamado de atención importante que merece un análisis. Esta alta corporación ha sostenido que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no solo debe propender por la distribución de competencias y redistribución territorial, sino también debe ir más allá de los entes territoriales constitucionalmente definidos; La anterior postura de la Corte es producto de una lectura del artículo 319 de la Carta Política donde se desprende que “la ley de ordenamiento territorial adoptara para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial.”, es importante recordar que, estas áreas metropolitanas no son entes territoriales propiamente dichas como las clasifica el artículo 285 de la misma.

Pero existe algo curioso. El artículo citado, es decir el 285 superior, permite la creación además de las regiones, la aparición de provincias; Pero en un estudio sistemático y hasta curioso de la norma superior encontramos que estas se salen del resorte u obligación de ser creadas por medio de la ley orgánica y se traslada su competencia para su creación a la Ley Ordinaria, interesante piedra para el congreso de la República. En la lectura del artículo 306 y 307, donde se incorpora la figura de la creación de las Regiones, como parte de la organización territorial en Colombia, define a estos nuevos entes territoriales aun sin crearse en entidades de carácter administrativas y políticas.

Dentro de las competencias radicadas por la Constitución en cabeza del Congreso en su artículo 150, están la de expedir leyes que definan, diseñen, transformen las entidades territoriales, entre las cuales existen algunas que no son propias de ser desarrolladas por una Ley Orgánica.

En la distribución de las competencias, el Congreso de la República debe blindar la estructura orgánica. Colombia es un estado descentralizado y con plena autonomía de sus entidades territoriales, y precisamente el fin de esta ley especial es propender por la eficacia de los entes territoriales, otorgando las competencias de las mismas, a la luz del artículo 287 constitucional.

Además la ley orgánica debe asegurar la estructura del Estado en materia territorial, el poder del Estado en forma descentralizado, y esto lo consigue con reglas claras

estableciendo los requisitos para los entes territoriales, y su régimen jurídico; rediseñar los mecanismos de participación política.

En materia de recursos económicos como mecanismo de fortalecimiento del proceso de descentralización en Colombia, se encuentra que a través de la historia reciente el Estado mediante leyes emanadas del Congreso de la República, los entes territoriales tales como los departamentos, distritos, municipios entre otros. Por ejemplo, con la expedición de la ley 60 de 1993, el legislador regulo las transferencias de recursos y competencias, y el sistema de cofinanciación y ley de regalías. (Jaramillo, 2001).

La Constitución de 1991 diseño en la Carta Política, el capítulo cuarto de la distribución de recursos y de las competencias. En este capítulo el Constituyente definió entre otras, el sistema general de participaciones de los entes territoriales antes mencionados; El artículo 356, modificado por los actos legislativos primero del 2001, extiende las competencias al legislador para que en uso de esas facultades, el órgano legislativo establezca no solo los servicios que estén a cargo del Estado sino también, los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines de los mismos, así nace la filosofía del sistema general de participaciones.

Es importante agregar que, ya desde otro ángulo articular de la Constitución nacional, esta, había definido los escenarios de inversión de estas transferencias provenientes del nivel central para los niveles intermedios y finales del esquema instrumental territorial. Mediante acto legislativo cuarto del 2007, el Congreso Nacional, reafirmo lo imperioso de fortalecer la inversión en los sistemas de educación, servicios públicos domiciliarios, y saneamiento básico entre los más importantes. Con lo anterior pareciera que el principio de autonomía careciera de validez al ser el nivel central quien orientara el plan de inversiones.

Lo más sorprendente de la reforma a este artículo de la Constitución Nacional, se presenta cuando el numeral B del Acto Legislativo prohíbe la descentralización de competencias sin que se asigne recursos para atención de las mismas. Desde la gramática misma, se puede evidenciar una clara ambigüedad del alcance de la descentralización en la filosofía constitucional pues por un lado se entiende que esta simboliza un tipo de potestad en cabeza del ente que recibe la autorización de la misma carta superior, y por el otro la reasume el legislador y sobre todo fundamentándola en temas fiscales.

En la voz del tratadista Juan Camilo Restrepo, “la intervención del Estado parece imprescindible tanto para la

sustentabilidad como para la equidad” (Finot,1999) es decir que pensar en competencias para los entes territoriales distantes del control de tutela del Estado central y sin redistribución de recursos sin definición fiscal, sería pensar en Estados independientes, lo cual sería absurdo ya que de la unidad del mismo depende el funcionamiento del mercado, la función redistribuidora que son importantes para la aplicación de administraciones con equidad y de beneficios comunes.

El análisis de la descentralización en América Latina, realizado por la Comisión Económica para América latina y el Caribe –CEPAL- realizado en 1999, arroja como estudio final que,

...la descentralización no es un objetivo en si mismo ni se cumple dentro de un tubo de ensayo en un laboratorio. La descentralización esta al servicio de metas que tienen sentido social, económico, y político, y esta restringida o posibilitada por las particularidades de cada Estado Nacional, de cada región, o de cada localidad (Finot, 1999)

A manera de conclusión

El modelo de Estado eficaz y eficiente en competencias y en recursos, no se preocupa en que este sea grande o pe-

queño. Para el modelo descentralizador, la cadena de eficiencia parte de quitarle al Estado su roll de producción mediante el fortalecimiento de su capacidad reguladora, y fiscal, términos mal interpretados por los defensores altruistas de la autonomía de las regiones.

Finalmente, se comparte la propuesta de Finot, en la cual plantea que “la descentralización lleva implícita el concepto de eficiencia” ((Finot, 1999, p. 22), propuesta desarrollada por Velazco Ulloa, cuando dice que “la descentralización no es un problema de reparto sino de asignación de recursos para el desarrollo mediante una mejor gerencia local. Y citando a Eduardo Wiesner quien dice que la descentralización no termina con la transferencia sino que comienza con ellas, y que además “si la descentralización fuera solo un proyecto de inversión en infraestructura, el país no tendría porque preocuparse. El problema consiste en compatibilizar las formas de organización estatal, cuando se sabe que desarrollo económico y desarrollo social están íntimamente vinculados” (Finot,1999, p. 23). Los esfuerzos deben dirigirse ahora en resaltar el derecho democrático que tienen las autoridades locales quienes son los que conocen las problemáticas de sus administrados y trazar el rediseño de las competencias y atribuciones, al igual que establecer el nuevo modelo de organización política y administrativa.



Referencias

- Finot, I. (1999). *Descentralización en América Latina; ¿como conciliar eficiencia con equidad?*, Santiago de Chile: CEPAL
- Fronzizzi, S. (1968). *Federalismo en la Republica de Argentina, los sistemas federales del territorio Americano*. Buenos Aires: editorial Ayacucho.
- González, F. (1998). *Derecho Constitucional Colombiano, Siglo XIX, reimpresión*. Bogotá: Imprenta nacional.
- González, F. (1998) “lecciones de derecho constitucional” tomo II, *Derecho Constitucional Siglo XIX*, reimpresión. Editorial imprenta Nacional.
- Grasés, P. (1988). *Pensamiento Político de la Emancipación Venezolana*, Consultado el día 14 de abril, disponible en <http://www.bestpdfbooks.com/?a=8680>
- Grases, P. (1969). *Actas del congreso de Angostura*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Hernández, A. (2001). *Ordenamiento y Desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado De Colombia.

Jaramillo, I. (2001). *El sistema nacional de financiamiento de las entidades territoriales*, Consultado el día 14 de abril, disponible en. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/03.htm>

Lozada, R. (2008) Nueva Constitución: bases para encausar mejor a Colombia. *Revista de temas Constitucionales. Numero 10.*, consultado el 23 de abril de 2011. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juicio&n=10>

Mariñas, L. (1965). *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid: Ediciones Cultura Hispana.

República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*.

República de Colombia, Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-497 de 1994

República de Colombia, Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-517 de 1992.

República de Colombia, Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-497A/1994

República de Colombia, Corte Constitucional. (2000). Sentencia C.795 de 2000

República de Colombia, Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-540 de 2001

República de Colombia, Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-795 de 2000

Restrepo, J. (2000). *Hacienda Pública*. Bogotá: Editorial Universidad Externado De Colombia.

Restrepo, C. (1990). *El congreso constituyente de la villa del rosario de Cúcuta*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Restrepo, C. (2004). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, Bogotá: editorial Universidad Externado de Colombia.

Velazco, O. (2008). *Finanzas públicas municipales, teoría y práctica del estatuto orgánico presupuestal*. Bogotá: editorial Universidad Externado de Colombia.