

## EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL Y EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA<sup>(\*)</sup>

JAIME VIDAL PERDOMO

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. ANTECEDENTES DE LA REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA. — III. LA CONSTITUCIÓN DE 1991. — IV. CONCLUSIONES.*

### I. INTRODUCCIÓN

Afirmaba el profesor Luciano PAREJO ALFONSO<sup>(1)</sup> en su colaboración al "Congreso Internacional sobre el Federalismo en Colombia, pasado y perspectivas", celebrado en la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, en el año 1997, que el Estado de las Autonomías era la fórmula española de la descentralización territorial.

Con ocasión del Congreso Iberoamericano de Academias de las Ciencias Jurídicas de Valencia he querido poner bajo ese nombre unas reflexiones sobre el modelo español de organización territorial, para comparar los términos de la Constitución española de 1978 con los de la colombiana de 1991 en esta importante materia, cuyo interés en la teoría del Estado es actualmente capital.

Se busca, entonces, hacer derecho comparado en un campo en el cual la experiencia española es enorme por estar a la cabeza de un tercer modelo territorial, intermedio entre la Federación y el Estado centralista, mientras que Colombia ha llevado a su Constitución de 1991 unas bases de regionalización cuyo perfil no es bien conocido y, por ello, no han podido ser desarrolladas en la Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT), encargada de volcar sobre la realidad institucio-

(\*) Ponencia presentada al IV Congreso de la Conferencia Iberoamericana de Academias de las Ciencias Jurídicas y Sociales, celebrado en Valencia en diciembre de 2000.

(1) L. PAREJO ALFONSO: "La fórmula española de descentralización territorial: el Estado de las Autonomías", en *El Federalismo en Colombia, pasado y perspectivas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.

nal los principios adoptados por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Dentro de cierta dispersión intelectual, se ha dicho que el trazo territorial regional adoptado por el constituyente colombiano en aquel año es tomado de la experiencia española de las autonomías, lo cual se vería afianzado por la influencia que el derecho español está ejerciendo en los países hermanos de Hispano-América.

Es más: se dice que la presencia de algunos juristas españoles cuando deliberaba la Asamblea Constituyente pudo incidir en ciertos conceptos que quedaron incrustados en los textos de la Constitución Política de Colombia de 1991.

No sería la primera vez que una Carta constitucional de un país tan cercano a la cultura española apareciera bebiendo en fuentes de la madre patria inspiración para el destino de su organización estatal. Ya lo hizo Colombia en 1936 cuando, en su reforma constitucional de aquel año, tuvo como punto de referencia y valía para renovar sus instituciones los principios de la Constitución española de 1931, como aparece de los debates en el libro del historiador Álvaro TIRADO MEJÍA del cual tuve el honor de hacer el prólogo<sup>(2)</sup>.

Sin embargo, ahora se trataría de un ejercicio diferente. No es lo mismo inspirarse en principios políticos y jurídicos de determinada orientación que se quieren adoptar, que dar fórmulas viables para organizar el territorio de una determinada Nación; esto último responde más a las condiciones de la realidad y la historia de los países que a los propósitos de la teoría política.

Buen provecho se puede obtener, en todo caso, al comparar las Constituciones; mayor será el fruto si de la comparación puede resultar iluminado el camino que alguna de ellas quiso seguir en un momento dado. Debe recordarse que existen otras alternativas de regionalización en las cuales las unidades territoriales que portan el nombre de región no disponen de funciones estatales como la legislativa, sino que mantienen los poderes que conceden a los entes periféricos dentro del terreno de las simples funciones administrativas porque quieren demostrar apego preferencial a la unidad del Estado, como es el caso de la experiencia francesa de regionalización.

(2) Álvaro TIRADO MEJÍA y Magdala VELÁSQUEZ: *La reforma constitucional de 1936*, prólogo de Jaime VIDAL PERDOMO, Fundación Friedrich Naumann y La Oveja Negra, Bogotá, 1982.

## II. ANTECEDENTES DE LA REGIONALIZACIÓN EN COLOMBIA

Lo primero que debe advertirse en el recorrido propuesto es que Colombia pasó en 1886 de un régimen federal acusado, de 9 "Estados Soberanos", a un sistema centralista o unitario rígido.

En segundo lugar, durante el siglo XX se realizaron en el país experiencias de regionalización vinculadas a las políticas de planificación, con las denominadas Corporaciones Autónomas Regionales y las Regiones de Planificación.

El tránsito del federalismo (Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863) al Estado centralista se hizo reconstituyendo la Nación como República unitaria, con una sola soberanía y una sola Constitución, reemplazando los Estados miembros de la Federación por Departamentos con funciones ya no legislativas, como en el pasado, sino simplemente administrativas, como las que han poseído los departamentos franceses y las provincias españolas. Mientras tanto otros países hermanos como México, Brasil, Argentina y Venezuela han conservado la organización federal, que estuvo inspirada en la Constitución de Filadelfia de los Estados Unidos de América de 1787.

Nuestros departamentos no tienen la artificialidad que se atribuye a los departamentos franceses puesto que son los sucesores de los Estados federados y se les respetó su identidad territorial hasta el punto que, únicamente y a título excepcional, la Constitución aceptó que el área de prestación de servicios nacionales no coincidiera con los límites departamentales. De este modo sólo los servicios nacionales relacionados con la recaudación de los impuestos, lo militar y la instrucción pública podían comprender territorios de más de un departamento; los demás debían operar como servicios nacionales sin sobrepasar el cuadro territorial departamental.

Durante el siglo XX, el progreso de las ideas de descentralización se realizó bajo parámetros constitucionales que exigían una determinada población y una capacidad rentística, aumentando el número de departamentos hasta llegar al número actual de 34. Con la Constitución de 1991, el proceso fue acelerado y territorios que estaban bajo el control del poder central adquirieron autonomía administrativa y autoridades propias, lo cual ha favorecido en ese sector suroriental colombiano, en buena parte selvático, la fuerte implantación del negocio del narcotráfico y de las guerrillas imitadoras sin éxito de la Revolución cubana de 1959, que cambió el destino del centro y sur del continente americano.

Curiosamente, la norma constitucional (art. 7° de la Constitución de 1886) que permitió lo que, en libro próximo a publicarse, llamo la "supradepartamentalidad" fue el germen de la noción de región. En efecto, las ideas de la planificación, de la conservación de los recursos naturales, ligadas necesariamente a la existencia de unidades geográficas donde la acción del Estado fuera más potente por la homogeneidad, dieron origen a partir de 1954 a la creación de la Corporación del Valle del Cauca (CVC), influenciada por las buenas realizaciones de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA) y las otras corporaciones que vinieron después.

De todas ellas se predicaba, de acuerdo con sus fines, la necesidad de superar la estrechez de los marcos departamentales por los requerimientos del "fomento" económico, excepción que se agregó a las existentes del artículo 7° de la Constitución, aunque ya en 1968 se modificó ese texto justificando los mayores espacios en nombre del desarrollo económico y social. Más tarde la Ley 76 de 1985 dio pie al nacimiento de 5 grandes regiones de planificación (Corpes) que cesaron su acción al comienzo de este año.

Obsérvese en esta evolución la semejanza con las 20 regiones de planificación francesa de las décadas del cincuenta y del sesenta que vinieron a agrupar, para los mismos propósitos, a los numerosos departamentos franceses, las cuales habrán de convertirse, a partir de las leyes de descentralización de 1982, en "colectividades territoriales", que han venido asumiendo funciones administrativas que de otra manera hubieran sido confiadas a los departamentos.

### III. LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Aunque en el debate político colombiano viene en forma recurrente la propuesta de reorganizar al país bajo el esquema federal<sup>(3)</sup>, la Constitución de 1991, no obstante el discurso federalizante que la envolvió, mantuvo la organización territorial dentro de los criterios del centralismo político y la descentralización administrativa<sup>(4)</sup>. Así lo explicamos también desde la cátedra de Derecho Administrativo<sup>(5)</sup>.

(3) Colegio de Altos Estudios de Quirama: *Anteproyecto de Constitución Federal para Colombia*, Cámara de Representantes, Bogotá, 1999.

(4) Sandra MORELLI y Jaime Orlando SANTOFIMIO: *El centralismo en la nueva Constitución colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, s.f.

(5) Jaime VIDAL PERDOMO: *Derecho Administrativo*, Editorial Temis, Bogotá, 11ª edición, 1997.

Sin embargo, por el peso de la representación de la parte norte del país (Costa Atlántica o Costa Caribe), que aglutina a 7 departamentos, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 abrió las puertas a la regionalización, con los presupuestos que más adelante se indican.

Como en Francia<sup>(6)</sup>, entre nosotros se han ventilado iniciativas de articular territorialmente al país con fundamento en regiones naturales de orden geográfico y hace poco fue planteada una más bajo el título del Estado regional<sup>(7)</sup>. La dificultad estriba en la demarcación de esas regiones y en que, no obstante las críticas que se lanzan contra las administraciones departamentales, de estar politizadas y manejar con desdén los intereses seccionales, ellas siguen siendo el origen del poder político, compitiendo con las ciudades y los departamentos, entidades sociológicas con cuya historia y tradiciones se identifican las gentes. Desde otros ángulos de la política y la sociología<sup>(8)</sup> se predica, en cambio, la necesidad de sustituir rápidamente los departamentos fraccionando el país en regiones y provincias.

La discusión en la Asamblea Constituyente de 1991 estuvo dividida entre quienes sostenían a los departamentos y quienes consideraban que su ciclo había terminado y buscaban sustituirlos por organizaciones regionales<sup>(9)</sup>. La Constitución conservó los departamentos con funciones administrativas únicamente, a cuya cabeza están autoridades elegidas (deliberante la una, ejecutiva la otra), pero previó la posibilidad de creación de regiones como "entidades territoriales" (art. 286), como consecuencia de la unión de dos o más departamentos (art. 306). Se puede llegar a ese resultado por un proceso en que las regiones son primero administrativas y de planificación y luego pueden ser erigidas en entidades territoriales (art. 307).

No exigió la Constitución colombiana de 1991 que los departamentos que se unieran para crear regiones tuvieran "características históricas, culturales y económicas comunes", como lo hace el art. 143 de la Constitución española para formar con las provincias las Comunidades Autónomas. Tampoco la Constitución colombiana

(6) Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX: *Histoire de la décentralisation*, Que Sais-Je, París, 1993.

(7) Alberto MENDOZA MORALES: *Colombia, Estado regional, Ordenamiento territorial*, Sociedad Geográfica Colombiana, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 2000.

(8) Orlando FALS BORDA: *Acción y espacio, Autonomías en la nueva República*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000.

(9) Carlos LLERA DE LA FUENTE y otros: *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*, Cámara de Comercio, Bogotá, 1982.

reconoce ninguna nacionalidad o región con un "derecho a la autonomía" y al "autogobierno", como sí lo hace la Constitución española en el art. 2 y en el art. 143, y los departamentos son mirados como divisiones administrativas simplemente. De manera tal que el punto de partida de las regiones es completamente distinto en las dos Constituciones, como corresponde a realidades históricas y sociológicas bien diferentes, las cuales se acercan más en la comparación Francia-Colombia.

Tampoco contempla la Constitución colombiana en el art. 307 el desempeño de funciones legislativas por las futuras regiones, como sí lo prevé el art. 148 de la Constitución española para las Comunidades Autónomas. Si bien en el mismo precepto citado de la primera Constitución se menciona "el estatuto de cada región" colombiana, no se le da el carácter de "norma institucional básica" como lo hace el art. 147 de la Constitución española respecto del de cada Comunidad Autónoma.

#### IV. CONCLUSIONES

Se puede concluir de este rápido examen comparativo entre la Constitución española y la Constitución colombiana que el modelo de región estampado en esta última quedó inconcluso, que carece de los rasgos que el modelo regional tiene en el derecho italiano y en el derecho español, sobre todo. De esta manera, el concepto colombiano de región no alcanza la calificación de "cuasifederal", que nuestro ilustre colega de Granada Eduardo ROCA ROCA<sup>(10)</sup> atribuye al esquema autonómico de la Constitución española de 1978.

Esto no es malo. Deben las instituciones reflejar sus propias realidades históricas y sociológicas. En Colombia, debemos afirmar para finalizar, hasta el momento el proyecto regional consulta más la evolución de la descentralización administrativa que el propósito de introducir un nuevo modelo de organización territorial del Estado.

Bogotá, noviembre de 2000.

(10) Eduardo ROCA ROCA: "Descentralización y autonomía en la Constitución", en *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, República Argentina, 1990.