

Liliana Estupiñán Achury
Profesora nacional e internacional, e
investigadora

Decimosexta sesión Cátedra Carlos Restrepo Piedrahita



**Liliana Estupiñán
Achury**

Constitucionalista, coordinadora
de la Red de Constitucionalismo
Crítico de América Latina,
profesora universitaria,
integrante de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia e
investigadora senior

Exacerbación del centralismo
y ausencia de la autonomía
territorial en Colombia.
Necesaria mutación del
Estado unitario.



Jueves 5 de octubre
3:00 p.m. - 5:00 p.m.

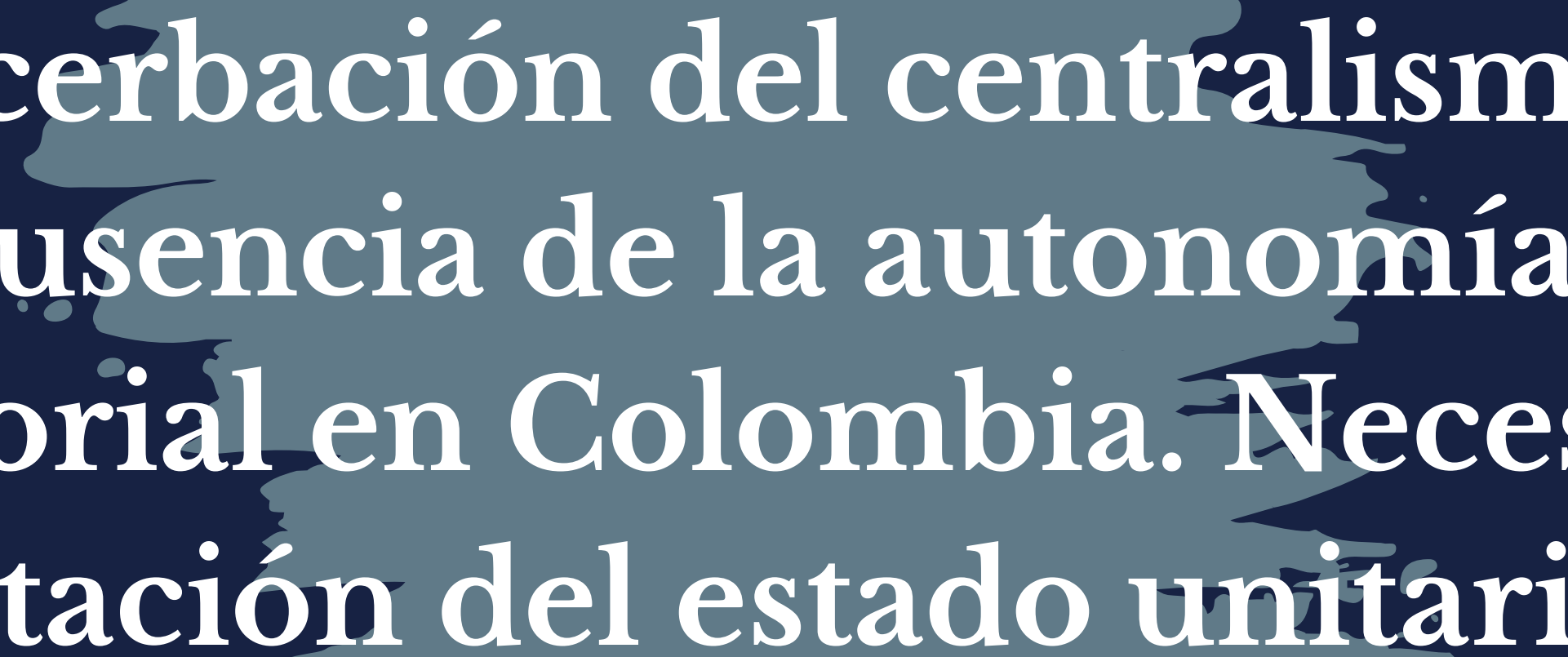


Instituto Carlos
Restrepo Piedrahita (Cl.
12 #2-94)



Transmisión Zoom

¡Les esperamos!



**Exacerbación del centralismo y
ausencia de la autonomía
territorial en Colombia. Necesaria
mutación del estado unitario.**



Como Aureliano tenía en esa época nociones muy confusas sobre las diferencias entre conservadores y liberales, su suegro le daba lecciones esquemáticas. Los liberales, le decía, eran masones; gente de mala índole, partidaria de ahorcar a los curas, de implantar el matrimonio civil y el divorcio, de reconocer iguales derechos a los hijos naturales que a los legítimos, y de despedazar al país en un sistema federal que despojara de poderes a la autoridad suprema. Los conservadores, en cambio, que habían recibido el poder directamente de Dios, propugnaban por la estabilidad del orden público y la moral familiar; eran los defensores de la fe de Cristo, del principio de autoridad, y no estaban dispuestos a permitir que el país fuera descuartizado en entidades autónomas. Gabriel García Márquez, Cien Años de Soledad (1967).



PRIMERA PARTE

Algunas consideraciones
teóricas para la reflexión
inicial

Estamos hablando de formas de Estado o de modelos de organización territorial

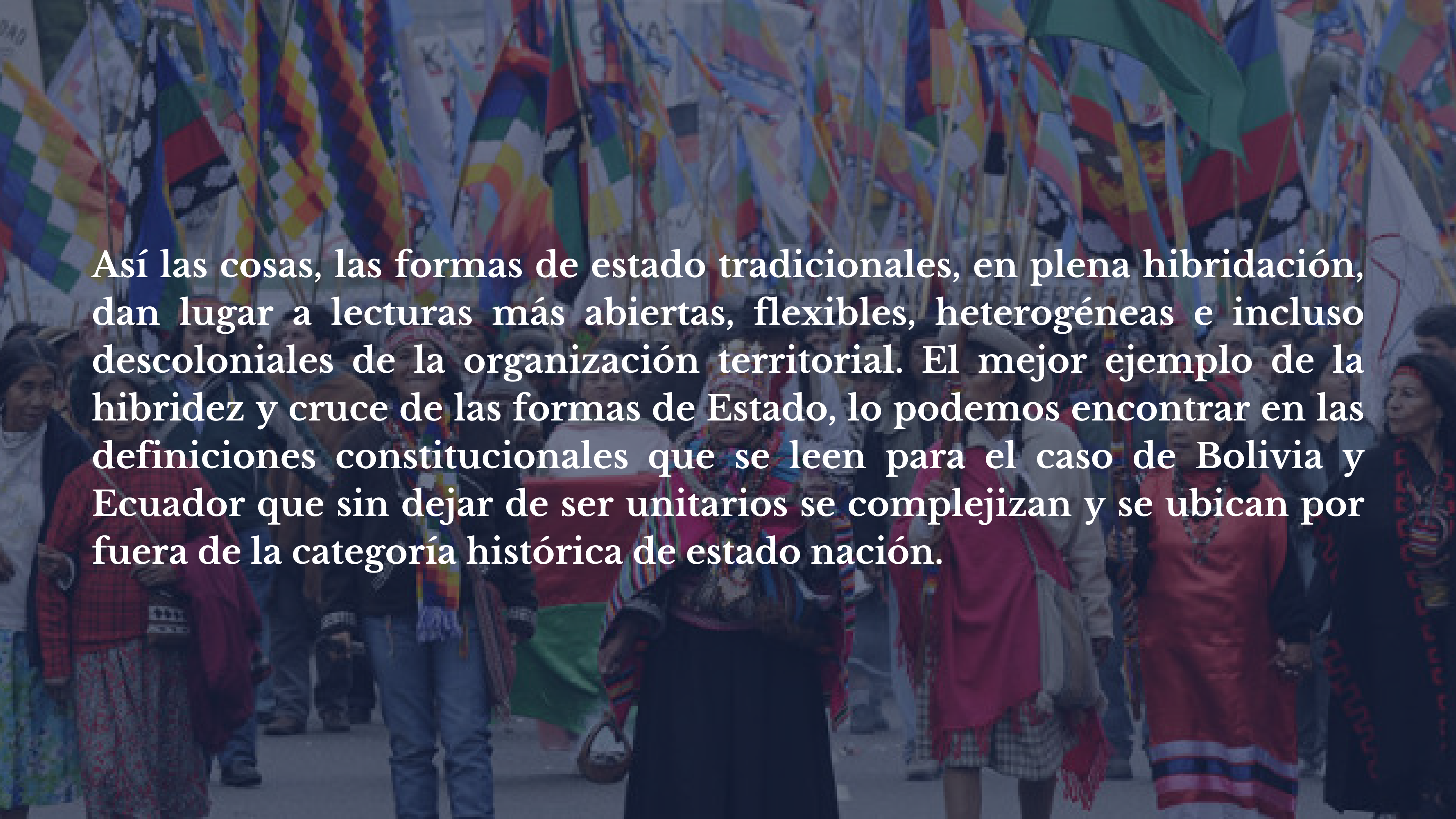
Cada una de estas formas de estado tienen un referente constitucional histórico. La práctica genera diversas formas de asunción de un mismo modelo, pero algunas constantes o elementos son fundamentales para efectos de diferenciación.

Estado unitario, regional y/o autonómico, federal, the devolution

¿Hasta dónde la distribución territorial del poder?

En pleno siglo XXI los libros de Teoría del Estado, Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo deben mutar a la flexibilización de las definiciones tradicionales invocadas para hablar de la organización territorial. Estados unitarios altamente descentralizados, plurales y plurinacionales, Estados federales de ejecución o unitarios, Estados regionales o autonómicos centralizados o federalizados, u otras formas de leer el tema de la organización territorial.

Eso de la teoría tradicional de las formas de Estado o de las formas puras de organización territorial, ya no encuentra paz en los títulos constitucionales dedicados a la forma de organización territorial ni en la práctica más centralista o descentralista que pueda darse de forma independiente al modelo invocado como principio pilar, ya que muchas veces no corresponde con la filosofía territorial constitucional, además del cruce perverso que puede tener este asunto con las marcas presidenciales y hasta autoritarias muy propias del mundo de América Latina o por la poca generosidad del estado centro (influencia napoleónica) con las divisiones territoriales, a las que se miran con desdén y bajo criterios de minoría de edad, coloniales y de exclusión.

A large crowd of people is gathered, many holding up numerous colorful flags. The flags are of various colors and patterns, including red, blue, green, yellow, and white. The people are dressed in a mix of traditional and modern clothing. The scene appears to be a public demonstration or a significant cultural event.

Así las cosas, las formas de estado tradicionales, en plena hibridación, dan lugar a lecturas más abiertas, flexibles, heterogéneas e incluso descoloniales de la organización territorial. El mejor ejemplo de la hibridez y cruce de las formas de Estado, lo podemos encontrar en las definiciones constitucionales que se leen para el caso de Bolivia y Ecuador que sin dejar de ser unitarios se complejizan y se ubican por fuera de la categoría histórica de estado nación.



Bolivia, por ejemplo, se identifica ahora, tal como se lee en su artículo 1o constitucional (2009), como un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”, fundado en los principios de pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, por su puesto, sin afectar el proceso de integración territorial del país. Impensable esta definición de modelo en la teoría tradicional de las formas de Estado.

Con menos vuelo, pero también con amplia hibridez y complejidad, se lee el artículo 10 de la Constitución ecuatoriana (2008), la cual invoca a su Estado como un *“Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”*. Organizado en forma de república y descentralizado. Inspirado por la soberanía popular, como fundamento de la autoridad, y ejercida, tal como se lee en el texto constitucional, a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Estados unitarios plurinacionales, plurales y con marca ancestral, un tema impensable a finales del siglo XX, por lo menos en aquel momento en que se llevó a cabo la creación de la Constitución Política de Colombia de 1991 (Yrigoyen, 2015).



A person in traditional Mexican attire, including a colorful floral headpiece and a striped skirt, is dancing in a mountainous landscape. The scene is dimly lit, suggesting dusk or dawn. The text is overlaid on a dark blue, torn-edge rectangular background.

¿El modelo federal como la
mejor familia territorial?



En general, se habla del Estado federal como el modelo territorial por excelencia para garantizar la autonomía territorial, ya sea construido de abajo hacia arriba (Estados Unidos) o de arriba hacia abajo (Bélgica). Este modelo se encuentra “en su forma ideal” al extremo del Estado unitario. Una forma de Estado que integra al centro con los estados parte o las entidades territoriales bajo un reparto de poder enmarcado en el principio de autonomía territorial que implica, en teoría, potestades constitucionales, legislativas, normativas, administrativas, financieras y fiscales, económicas y de desarrollo y hasta judiciales para las partes (de preferencia en el nivel intermedio de gobierno: estados, provincias, cantones lánders, o la definición que corresponda)

Cuyo punto de partida es casi soberano y luego en alianza, de menor vuelo, pero eso sí de carácter autónomo. No siempre el punto de partida estará cifrado en la fuerza soberana de las partes, pero la simple apuesta constitucional puede generar a mediano o largo plazo las capacidades institucionales suficientes para hacer de las partes sujetos políticos autónomos.

Estado federal. Según el Diccionario de la Real Academia Española, es el Estado en el que las distintas competencias constitucionales se distribuyen entre el gobierno central y los Estados particulares que lo conforman (Real, 1). Proviene del latín foederatio, que significa “alianza”. *Poder central de un Estado federal.* Unión estable de Estados en la que la relación entre los miembros se ordena bajo los principios de unidad, autonomía, jerarquía y participación. Estado Federal (Real, 3) y, por último, *Federalismo*, que proviene de la palabra foedus, que significa unión (Maldonado, 1992, p. 811), sistema de federación entre corporaciones o estados (Real, 2).

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/advocatus/article/view/9748/8757>



"En términos generales, el sistema federal se basa en una fuerte separación de poderes que le da estructura al Estado liberal de derecho, se respetan los ciudadanos y se establece un equilibrio entre municipio, región y centro político. Según Barry Weingast, en el federalismo la competencia entre los gobiernos locales por factores de la producción e ingresos tributarios limita la autoridad discrecional de cada cual y desata las fuerzas productivas. El sistema requiere, además, de una restricción presupuestal fuerte que obliga al recaudo tributario e impide la emisión excesiva del banco central, las transferencias fiscales entre distintos niveles de gobierno están limitadas y ninguno puede abusar del endeudamiento público. Todo ello incentiva una ejecución del gasto cuidadosa y responsable, mediada por la representación de los contribuyentes, además de la función de una procuraduría independiente que lo vigila."
<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/salomon-kalmanovitz/la-constitucion-de-1863/>

A person in traditional Mexican attire, including a large, colorful floral headdress and a long, striped skirt, is captured in a dynamic dance pose. The background features a range of mountains under a clear sky. The entire scene is overlaid with a semi-transparent blue banner that contains the text.

Pero la práctica federal
también es asimétrica



En este punto, es necesario recordar la conclusión realizada por Vanessa Suelo Cock (2019), luego de analizar las vicisitudes de los estados de América Latina que adoptaron el modelo de organización federal:

Los estados federales Latinoamericanos continúan guardando rasgos centralizadores del funcionamiento territorial colonial, los cuales se expresaron desde las primeras constituciones del siglo XX. Esto aunado con los gobiernos militares del siglo XX, altamente centralizados, y el fuerte presidencialismo, luego del restablecimiento de la democracia, ha conducido a la concentración de las competencias y recursos en el nivel central. Es decir, los casos estudiados presentan tendencias centrípetas en la distribución de competencias y recursos. Lo que implica que no se configure adecuadamente el principio federal como una forma de equilibrio de poder entre las esferas políticas de los estados y la federación. Ahora bien, también se observa que existen reformas e iniciativas para equilibrar el reparto de recursos entre los estados. Esta tendencia de ser reforzada puede fortalecer esta esfera de gobierno generando un cambio en la distribución territorial del poder y económico; ello permitirá la posibilidad de encontrar mecanismos para la toma de decisiones comunes que no estén en la lógica de la imposición, sino en la de la cooperación y el diálogo (p. 91).





Al extremo el Estado unitario





PLURINACIONALISMO Y CENTRALISMO

TENSIONES DEL ESTADO UNITARIO
EN AMÉRICA LATINA

Editoras
Académicas

Giorgia Pavani
Liliana Estupiñán Achury

Autores

Luciano Vandelli - Lucio Pegoraro - Giorgia Pavani
Liliana Estupiñán Achury - Johnny Zas Friz Burga
Andrés Vargas - Marco Navas Alvear - Edison Toro Calderón



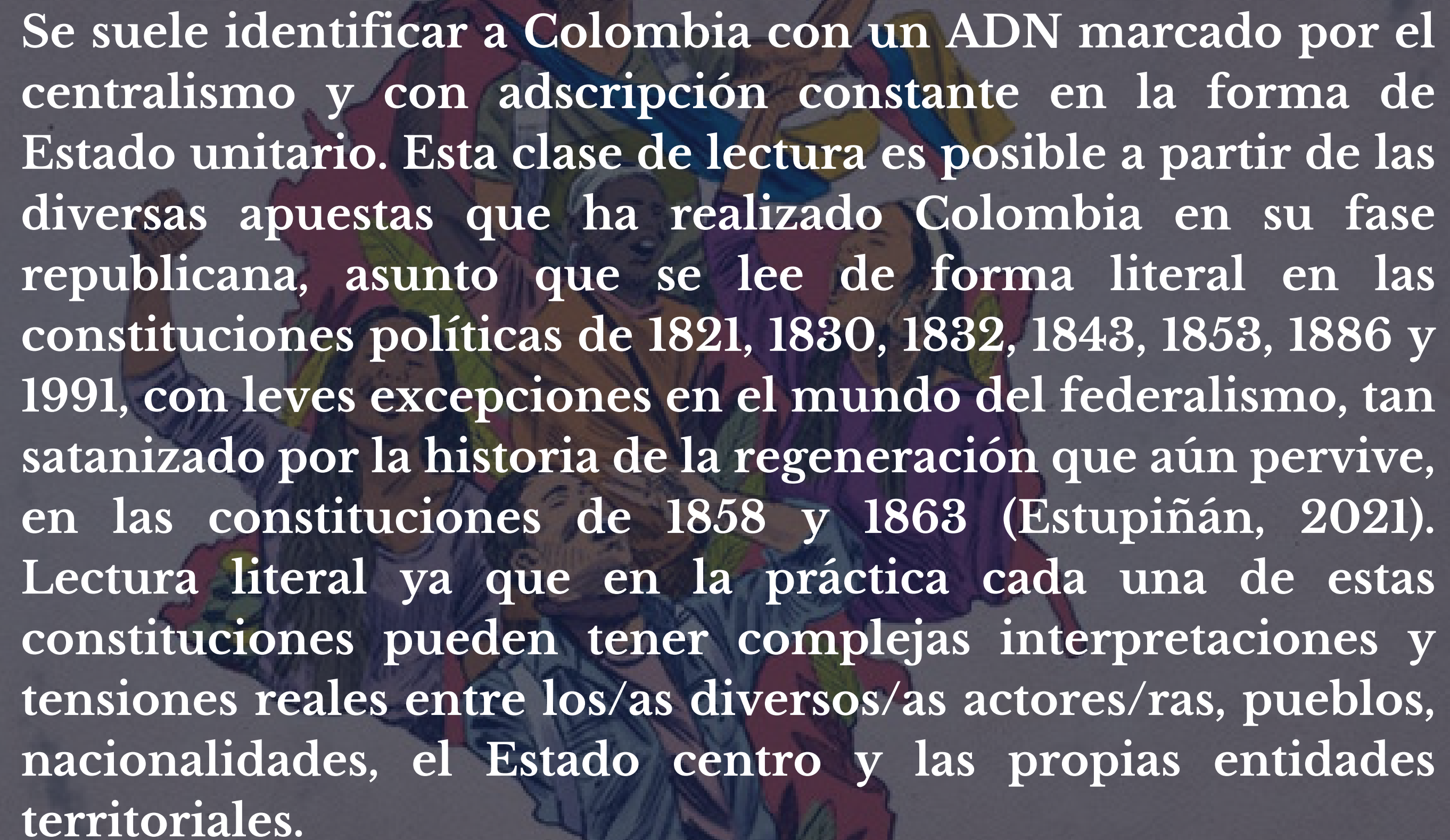
UNIVERSIDAD LIBRE®
Facultad de Derecho
Doctorado en Derecho



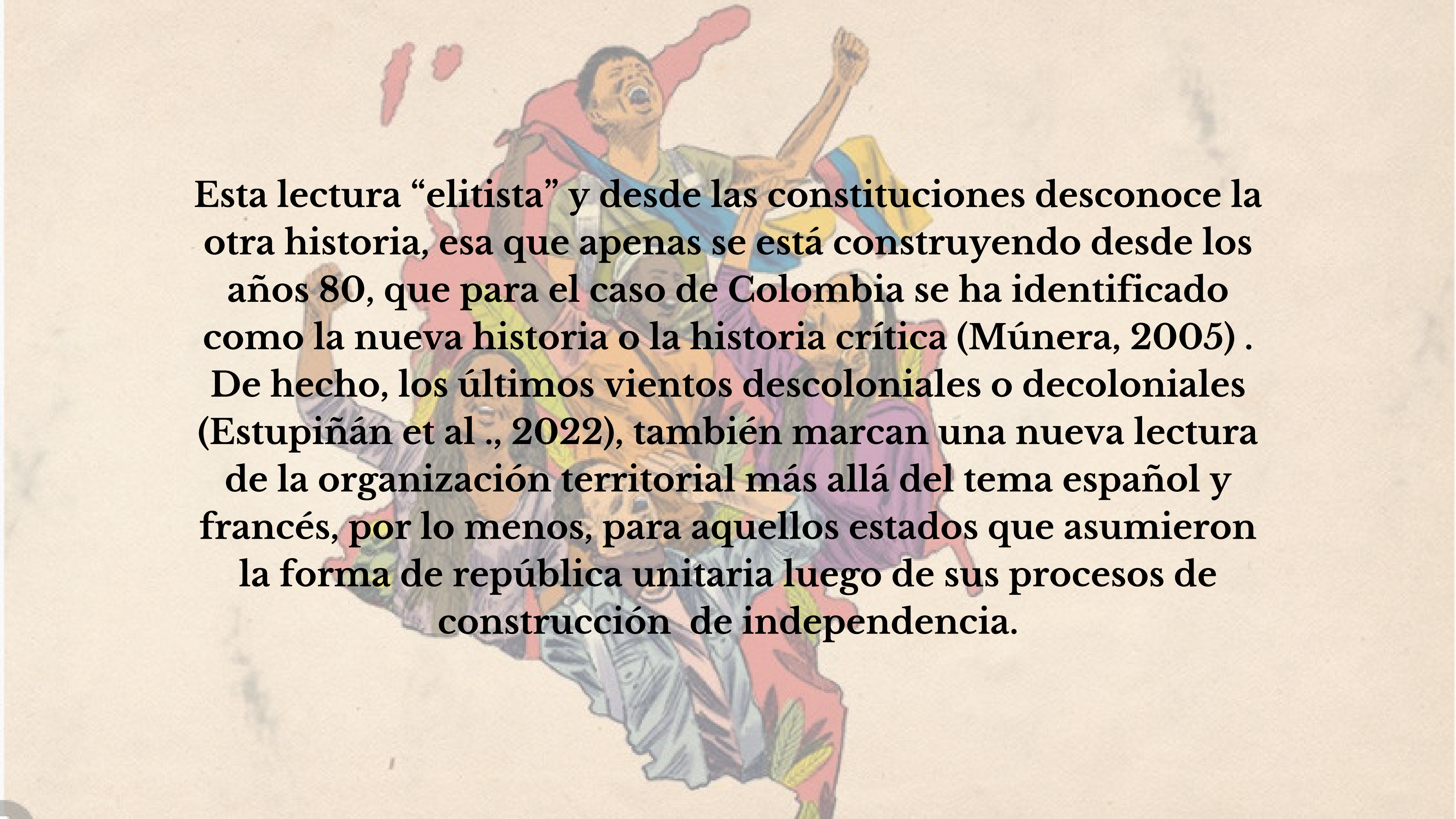
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Centro Studi sull'America Latina

Colección Doctorado No. 6





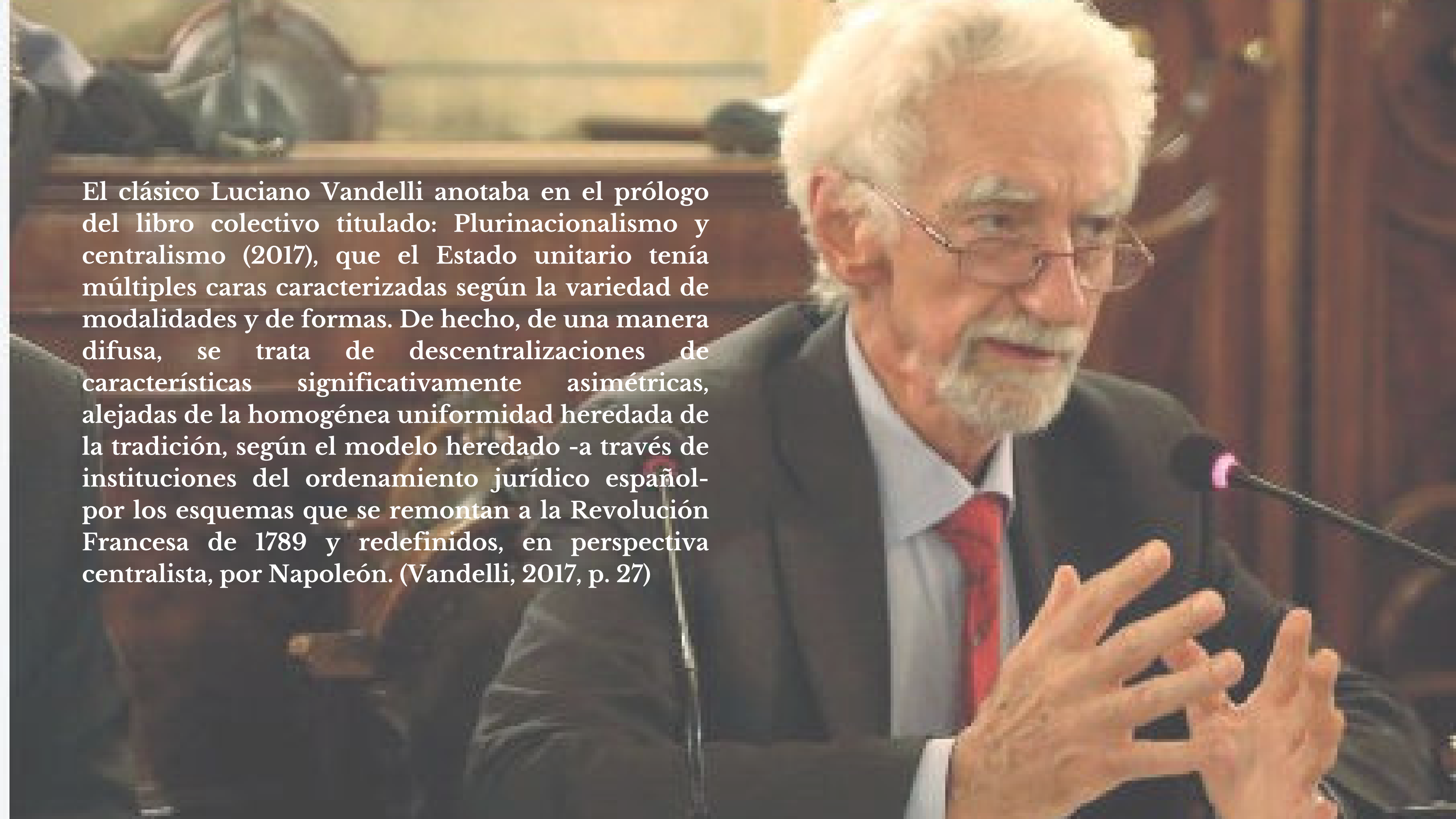
Se suele identificar a Colombia con un ADN marcado por el centralismo y con adscripción constante en la forma de Estado unitario. Esta clase de lectura es posible a partir de las diversas apuestas que ha realizado Colombia en su fase republicana, asunto que se lee de forma literal en las constituciones políticas de 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1886 y 1991, con leves excepciones en el mundo del federalismo, tan satanizado por la historia de la regeneración que aún pervive, en las constituciones de 1858 y 1863 (Estupiñán, 2021). Lectura literal ya que en la práctica cada una de estas constituciones pueden tener complejas interpretaciones y tensiones reales entre los/as diversos/as actores/ras, pueblos, nacionalidades, el Estado centro y las propias entidades territoriales.



Esta lectura “elitista” y desde las constituciones desconoce la otra historia, esa que apenas se está construyendo desde los años 80, que para el caso de Colombia se ha identificado como la nueva historia o la historia crítica (Múnera, 2005) . De hecho, los últimos vientos descoloniales o decoloniales (Estupiñán et al ., 2022), también marcan una nueva lectura de la organización territorial más allá del tema español y francés, por lo menos, para aquellos estados que asumieron la forma de república unitaria luego de sus procesos de construcción de independencia.



Hoy es impensable una lectura tan limitada de la distribución del poder en el territorio. En otras palabras, hoy es impensable leer con lentes de Estado unitario eurocéntrico a la variada geografía de los Estados de América Latina y, de manera concreta, al caso de Colombia.

A photograph of Luciano Vandelli, an elderly man with white hair and a beard, wearing glasses, a dark suit, a light blue shirt, and a red tie. He is speaking at a podium with a microphone, gesturing with his hands. The background is a blurred indoor setting, possibly a conference room or a hall.

El clásico Luciano Vandelli anotaba en el prólogo del libro colectivo titulado: Plurinacionalismo y centralismo (2017), que el Estado unitario tenía múltiples caras caracterizadas según la variedad de modalidades y de formas. De hecho, de una manera difusa, se trata de descentralizaciones de características significativamente asimétricas, alejadas de la homogénea uniformidad heredada de la tradición, según el modelo heredado -a través de instituciones del ordenamiento jurídico español- por los esquemas que se remontan a la Revolución Francesa de 1789 y redefinidos, en perspectiva centralista, por Napoleón. (Vandelli, 2017, p. 27)

El Estado unitario se caracteriza por tener un solo centro de impulsión político que, a su vez, concentra las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial en órganos del Gobierno Central, como, asimismo, de cierta desconcentración o cierta descentralización administrativa.


HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ

IMPOSIBLE LEER DESDE ESTE MODELO CLÁSICO DE FORMAS DE ESTADO



Y del regional
autonómico. Apenas
unos comentarios






Puede predicarse de la historia constitucional española del siglo XX, una persistente constante compuesta inicialmente por unos acendrados principios federalistas, para una desembocadura final en una vertiente, meramente autonomista; o si se quiere, la iniciática postulación o previsión de unos parámetros federalizantes para concluir en la modestia de los planteamientos meramente estatutistas, fácil de considerarse como de tono menor frente a la amplitud federalista.

José Manuel Castells.



Sin duda, un Estado complejo y sui generis compuesto por nacionalidades y regiones, que incluso lograron reivindicar la autonomía por momentos, tal como lo hicieron las comunidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia quienes plebiscitaron proyectos de estatutos a propósito de la Constitución de 1931 y de la configuración del Estado “integral” como una propuesta intermedia entre la unidad y las ideas federales. Luego décadas de franquismo y fascismo.




Es importante recordar que entre 1823 y 1927 se crearon 50 provincias españolas, las cuales actuaron en calidad de órganos de la administración periférica del Estado. La agrupación “libre” y “espontánea” de dichas provincias, conforme a la autorización de los artículos 2º y 143 de la Constitución española, dieron lugar al nacimiento de las denominadas Comunidades Autónomas – CCAA[. En general, un proceso llevado a cabo a partir de la unión de las viejas provincias cuyas características históricas, culturales y económicas les fueran comunes, tal como se lee a continuación:

Artículo 2º. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Artículo 143. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos (...).

Quedó, entonces la división territorial establecida en CCAA, provincias y municipios.

17 COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 52 PROVINCIAS Y 8122 MUNICIPIOS.

A large crowd of people is shown holding numerous Spanish flags (tricolor with three horizontal stripes and the national coat of arms). The scene is dimly lit, possibly at night or in low light conditions. A semi-transparent text box is overlaid on the image, containing a paragraph of text in white. The text discusses the Spanish model of governance, its decentralization, and the tensions it has caused, particularly from nationalist parties who are now demanding confederation, sovereignty, and even independence for Spain. The text also mentions the 1978 constituent process and the 1978 pact.

Se observa que el modelo español está atravesando dos procesos; por una lado, un grado de descentralización que lo equipara como ya se ha demostrado con el modelo federal, y por otro, una tensión profunda suscitada por los partidos nacionalistas que impulsaron dicha forma de Estado en el proceso constituyente de 1978, hoy reclamando la confederación, la soberanía e incluso la independencia de España. Posiciones que han enervado y radicalizado a los demás partidos y regiones que acogieron el modelo español diseñado conforme el pacto de 1978



En esta primera parte, se hace denotar que la simple adscripción a un modelo de administración territorial o de distribución territorial del poder, no es suficiente para superar los desequilibrios territoriales ni los problemas de equidad e inclusión, así como de la ausencia de paz, dignidad y Estado de derecho en los territorios. Sin embargo, la Teoría del Estado y el propio constitucionalismo vuelven una y otra vez sobre categorías tradicionales o tipos ideales para explicar el tema de la organización territorial: unitario, federal o autonómico. Un asunto que puede servir para clasificar, agrupar y analizar tendencias, pero que convive con una crisis teórica permanente, ante la diversidad de prácticas reales de los modelos o formas de Estado.

Cualquier modelo territorial descrito, a grandes rasgos, por sí solo, no resuelve eso de la denominada descentralización de las oportunidades ni la construcción del Estado en los territorios. Tanto en unitarios, federales o autonómicos, será una combinación de elementos la que permitirá la construcción de territorios en clave de dignidad y de protección de derechos humanos, naturaleza, seres vivos y más.



SEGUNDA PARTE

Colombia: ¿Cómo superar el ADN unitario?



El estado unitario: una
constante constitucional
en mutación

UN ESTADO UNITARIO COMO CONSTANTE CONSTITUCIONAL HISTÓRICA, HOY EN MUTACIÓN

UNA CONSTANTE HISTÓRICA CONSTITUCIONAL
QUE APENAS TUVO UNA LEVE EXCEPCIÓN
DURANTE EL SIGLO XIX EN LA FASE FEDERAL

LOS VIEJOS ESTADOS FUERON DESPOJADOS DE
TODA POSIBILIDAD DE AUTONOMÍA DESDE LA
CONSTITUCIÓN DE 1886: PIERDEN COMPETENCIAS
CONSTITUCIONALES, LEGISLATIVAS,
ADMINISTRATIVAS, FINANCIERAS Y MÁS. TODO SE
REDUCE A LA DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA.

EL SIGLO XX SE CARACTERIZA POR LA
HOMOGENIZACIÓN DEL MODELO, TODOS
IGUALES Y REDUCIDOS FRENTE AL ESTADO
CENTRAL. CON ALGUNAS LEVES EXCEPCIONES
O HECHOS DIFERENCIALES.

LA PRIMERA OLA DE LA DESCENTRALIZACIÓN
LLEGA EN LA FASE FINAL DE LA CONSTITUCIÓN
DE 1886 (DÉCADA DE LOS 80 DEL SIGLO XX, MUY
DE LA MANO DEL PROCESO DE REDUCCIÓN DEL
ESTADO, PRIVATIZACIÓN Y DE MODELO
NEOLIBERAL PROPIO DE LA ÉPOCA. TODO
DENTRO DEL MARCO DEL ESTADO UNITARIO

ARTICULO 1o. 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.

UNIDAD EN MEDIO DE LA DIVERSIDAD



Fotografía Julián Bermúdez

República Unitaria

"Según la jurisprudencia constitucional, el principio unitario implica que todos los órganos del Estado - incluidos los de nivel territorial- hacen parte de la unidad política del Estado. Este principio se ve reflejado, a su vez, de acuerdo con la Corte, en las potestades de la soberanía, tales como la dirección de la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa, el mantenimiento del orden público, pues todos estos asuntos son competencia del Estado, razón por la cual “las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino que se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales. Así, el sometimiento de las entidades territoriales a la Constitución Política y a las leyes de la República, son elementos que garantizan que la autonomía de las entidades territoriales se ejerza dentro del Estado Unitario”

SENTENCIAC-353A/2021

Sin embargo, para la Corte, la formulación dispuesta en el artículo 1° de la Constitución establece un modelo fundado en la armonización de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En ese sentido, la enunciación del artículo 1° de la Constitución procura la organización territorial unitaria del Estado y, a su vez, el principio de autonomía de las entidades territoriales, en consecuencia, enmarcados en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art.288 superior), el concepto de unidad no puede confundirse con el centralismo y hegemonía “pues la forma del Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial”.

SENTENCIAC-353A/2021

UN MODELO INSPIRADO EN PRINCIPIOS

DEMOCRACIA

SOLIDARIDAD

PLURALISMO

DIVERSIDAD
ÉTNICA Y
CULTURAL

PROTECCIÓN
RIQUEZAS
CULTURALES Y
NATURALES DE
LA NACIÓN

PREVALENCIA
DEL INTERÉS
GENERAL

UN MODELO INSPIRADO EN PRINCIPIOS

ESTADO SOCIAL
DE DERECHO

REPÚBLICA
UNITARIA

DIGNIDAD
HUMANA

DESCENTRALIZA
CIÓN

AUTONOMÍA
TERRITORIAL

DEMOCRACIA

PARTICIPACIÓN

ESTADO UNITARIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

CON DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Defensa de los principios y derechos fundamentales; igualdad real y efectiva de todos; protección a la población vulnerable o con debilidad manifiesta; orden económico social justo; dignidad; pluralismo y diversidad étnica de la nación; solidaridad y dignidad; constitución ecológica; interés general y gasto social en clave de equidad.

PLURALISMO

Pluralismo que también tienen consecuencias en el escenario territorial. A manera de ejemplo: "Las comunidades indígenas no sólo tienen autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios sino también autonomía política y jurídica. Esa autonomía jurídica se ejerce de acuerdo a los usos y costumbres de la comunidad indígena siempre que no vulnere la Constitución ni la ley. Dicha autonomía jurídica, se ampara en que según del artículo 246 Superior las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la república."

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato "En lo que se refiere a las llamadas restricciones competenciales del pueblo en la consulta popular, la Corte Constitucional ha señalado de forma expresa la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales."

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

De todo el anterior recuento jurisprudencial se concluye que, dentro del marco de la democracia participativa, la consulta popular es un mecanismo idóneo para que la ciudadanía decida, a través de una respuesta afirmativa o negativa, sobre asuntos nacionales, departamentales, municipales, distritales o locales. No obstante, dependiendo del nivel a tratar, la consulta se encuentra limitada por reparto de competencias establecidas en la Constitución y en la Ley"

ESTADO UNITARIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

CON DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

"Es importante precisar, en esta oportunidad, que los grupos étnicos que son titulares del derecho a la consulta previa, en Colombia, son los grupos indígenas y las comunidades afrodescendientes constituidas como tal, bajo el régimen legal que les es propio. Las comunidades negras son titulares de los derechos constitucionales fundamentales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, al uso, conservación y administración de sus recursos naturales, y a la realización de la consulta previa en caso de medidas que les afecten directa y específicamente."

DIGNIDAD

"Por su parte, la jurisprudencia de este Tribunal ha encontrado tres lineamientos claros y diferenciables con relación al objeto de protección del enunciado normativo "dignidad humana": (i) entendida como autonomía o como la posibilidad de diseñar un plan vital y determinarse según sus características, es decir, vivir como se quiera; (ii) como ciertas condiciones materiales concretas de existencia, o sea vivir bien; y (iii) entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física y moral, en otras palabras vivir sin humillaciones"


DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL

"El núcleo esencial de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, según la jurisprudencia constitucional, recae en la potestad de gestionar y satisfacer sus intereses propios en el marco territorial que habitan (artículo 287 CP), por consiguiente, cualquier interferencia del Estado debe, primero, estar fundamentada en la Constitución y la ley; segundo, tratar de medidas útiles y necesarias para la protección de los derechos fundamentales o colectivos involucrados; y, tercero, ser las medidas menos gravosas para la autonomía política de dichas comunidades étnicas."

ESTRUCTURA DEL ESTADO

Ramas del poder público	Órganos con estatuto constitucional propio, con régimen legal especial y autónomos e independientes	Órganos de control	Organización electoral
<p>Legislativa: — Senado de la República — Cámara de Representantes</p> <p>Ejecutiva: — De orden nacional — De orden territorial</p> <p>Judicial: — Corte Constitucional — Corte Suprema de Justicia — Consejo de Estado — Comisión Nacional de Disciplina Judicial* — Fiscalía General de la Nación — Tribunales — Jueces — El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. — Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. — Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.</p>	<p>Órganos con estatuto constitucional propio: — Banco de la República — Entes universitarios autónomos — Corporaciones autónomas regionales — Comisión Nacional del Servicio Civil</p> <p>Órganos con régimen legal especial: — ANTV— — Agencia Nacional de la Infraestructura — Agencia Nacional de Minería — Agencia Nacional de Hidrocarburos — Institutos científicos y tecnológicos — Icetex — Icfes — Colpensiones — Fogacoop — Fogafín — Empresas sociales del Estado Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios</p> <p>Órganos autónomos e independientes: — Defensoría del Pueblo</p>	<p>Ministerio Público: — Procuraduría General de la Nación — Personerías distritales y municipales</p> <p>Contraloría General de la República — Contralorías territoriales</p>	<p>— Consejo Nacional Electoral — Registraduría Nacional del Estado Civil</p>

*NOTA: El artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015 dispuso: "Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" por la de "Comisión Nacional de Disciplina Judicial".



Principio de
autonomía
territorial

AUTONOMÍA TERRITORIAL

La autonomía territorial en la Constitución tiene contenidos multitemáticos:



AUTONOMÍA POLÍTICA

“Confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas)”



AUTONOMÍA FISCAL

“En virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales [la competencia] para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos”



AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

“En virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentran bajo su jurisdicción”



AUTONOMÍA NORMATIVA

"A través de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad de auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional”

Sentencia C-353A/2021

OTROS PRINCIPIOS

COORDINACIÓN

CONCURRENCIA

SUBSIDIARIEDAD

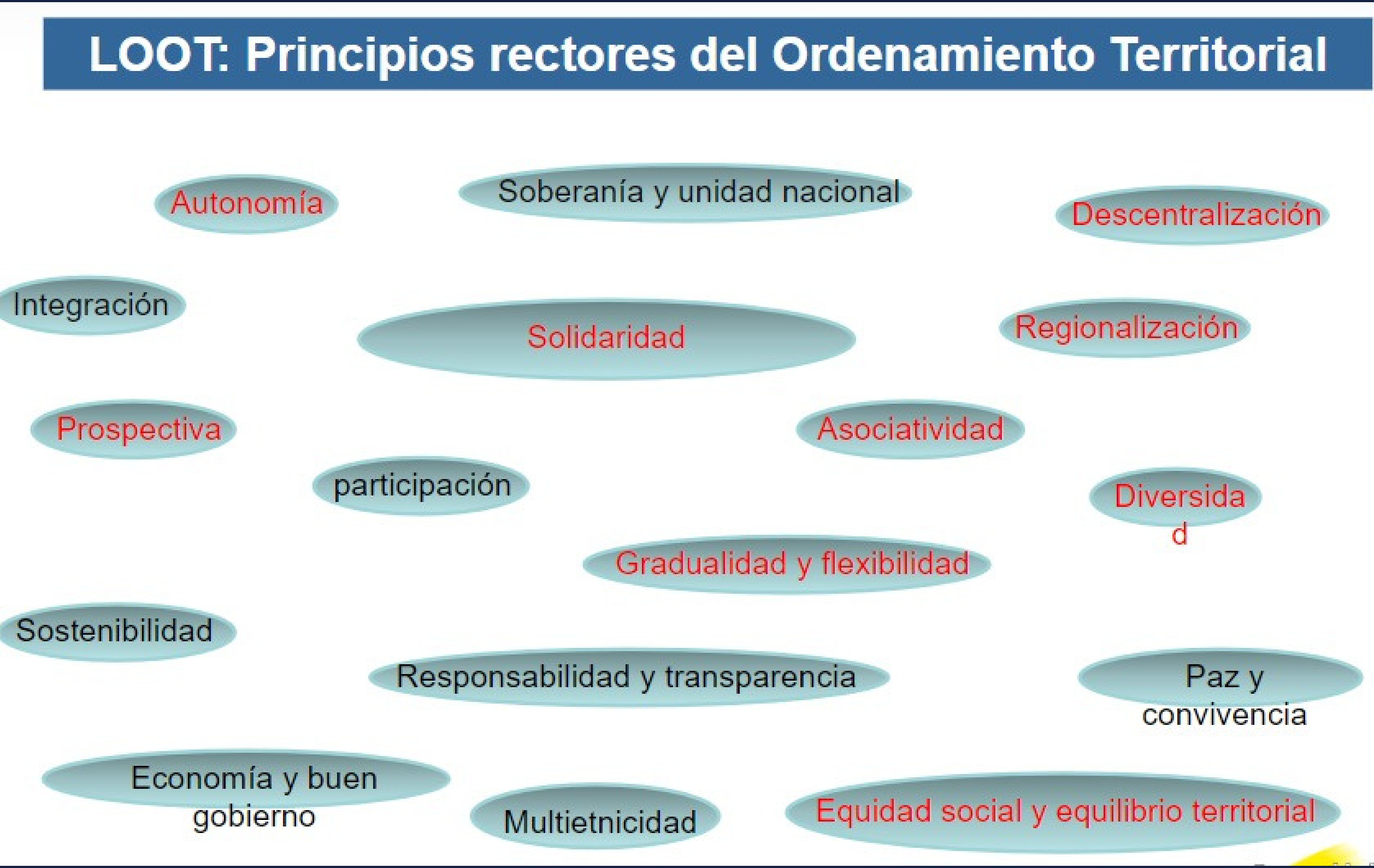


PRINCIPIO DE ASOCIATIVIDAD
TERRITORIAL Y TODAS SUS POSIBILIDADES
SUPRAMUNICIPALES Y
SUPRADEPARTAMENTALES

Otros principios para la asimetría

Que se han venido construyendo en el Siglo XXI

Ley 1454 de 2011



PRINCIPIOS MISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

DEMOCRACIA
TERRITORIAL

CAMBIO CLIMÁTICO

EQUIDAD

AUTONOMÍA
TERRITORIAL

INCLUSIÓN

ARTICULO 302. 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.

ARTICULO 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.



CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTICULO 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

ENTIDADES TERRITORIALES

Existen 32 departamentos y 1103 municipios, siendo la mayoría de categorías 6ta, con baja población, limitados recursos, escaso nivel de desarrollo y por lo tanto débiles opciones de generación de recursos y capacidades.

Categoría	Total Municipios	% Pob	% Ingreso	% Gasto
ESP	6	31%	53%	42%
1	27	19%	18%	19%
2	19	7%	5%	6%
3	25	4%	4%	4%
4	16	3%	1%	2%
5	42	4%	3%	4%
6	967	32%	16%	22%
Total	1102			

Fuente: Elaboración Propia con base en CGR, 2023



¿Una organización territorial para la inclusión?

¿Y LOS
RESGUARDOS QUE
NO QUIEREN SER
TERRITORIOS
INDÍGENAS?

¿TODOS LOS
TERRITORIOS NARP
DESEAN SER
ENTIDADES
TERRITORIALES?
REQUIEREN OTRA
FORMA DE
ORGANIZACIÓN
TERRITORIAL?

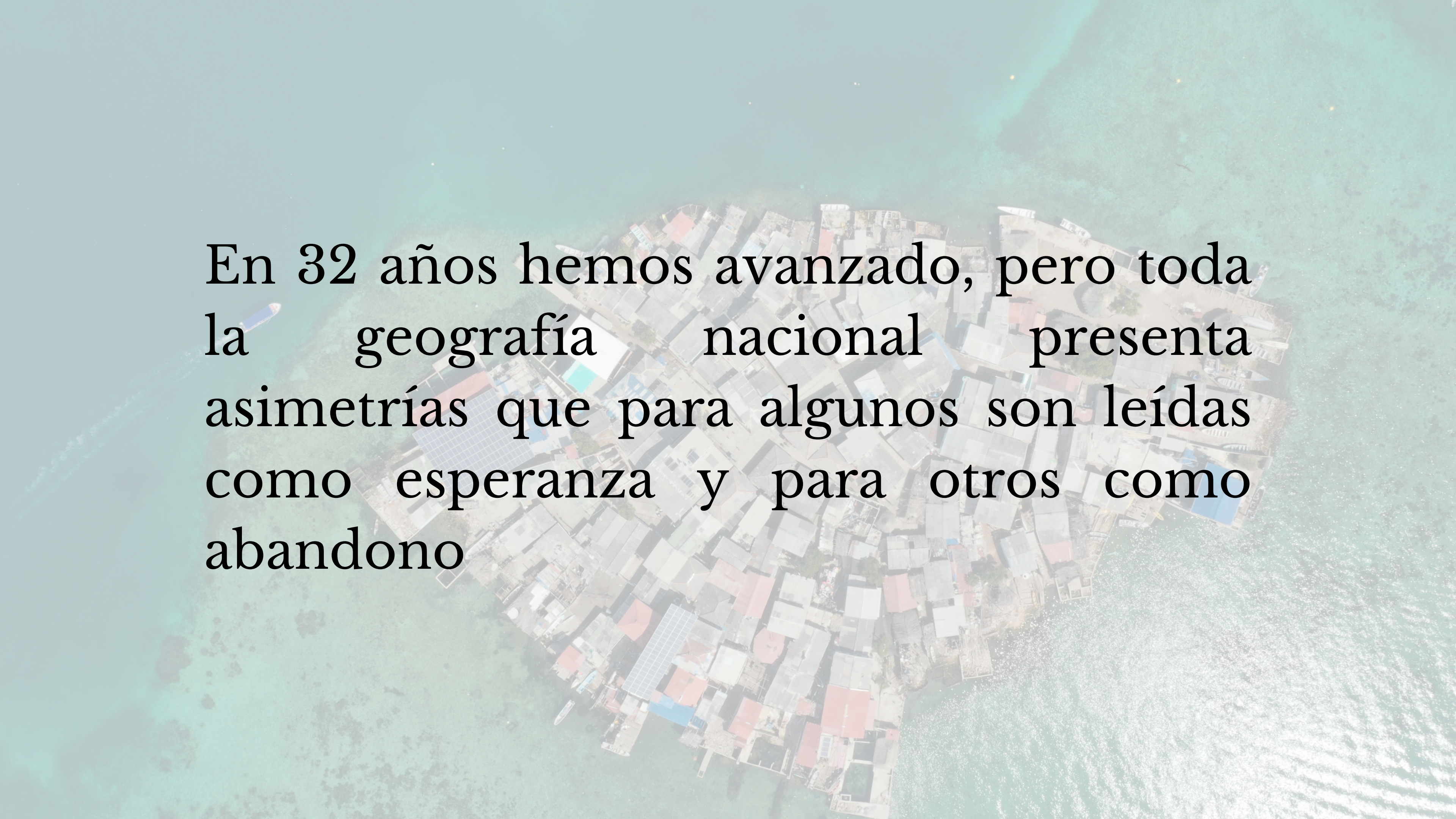
¿LOS
TERRITORIOS
INDÍGENAS Y
NARP NECESITAN
DE OTRAS
OPCIONES
TIPOLOGICAS?

¿LOS TERRITORIOS
RURALES Y CAMPESINOS
REQUIEREN DE
AUTONOMÍA
TERRITORIAL Y DEL
ESTATUTO DE ENTIDAD
TERRITORIAL?

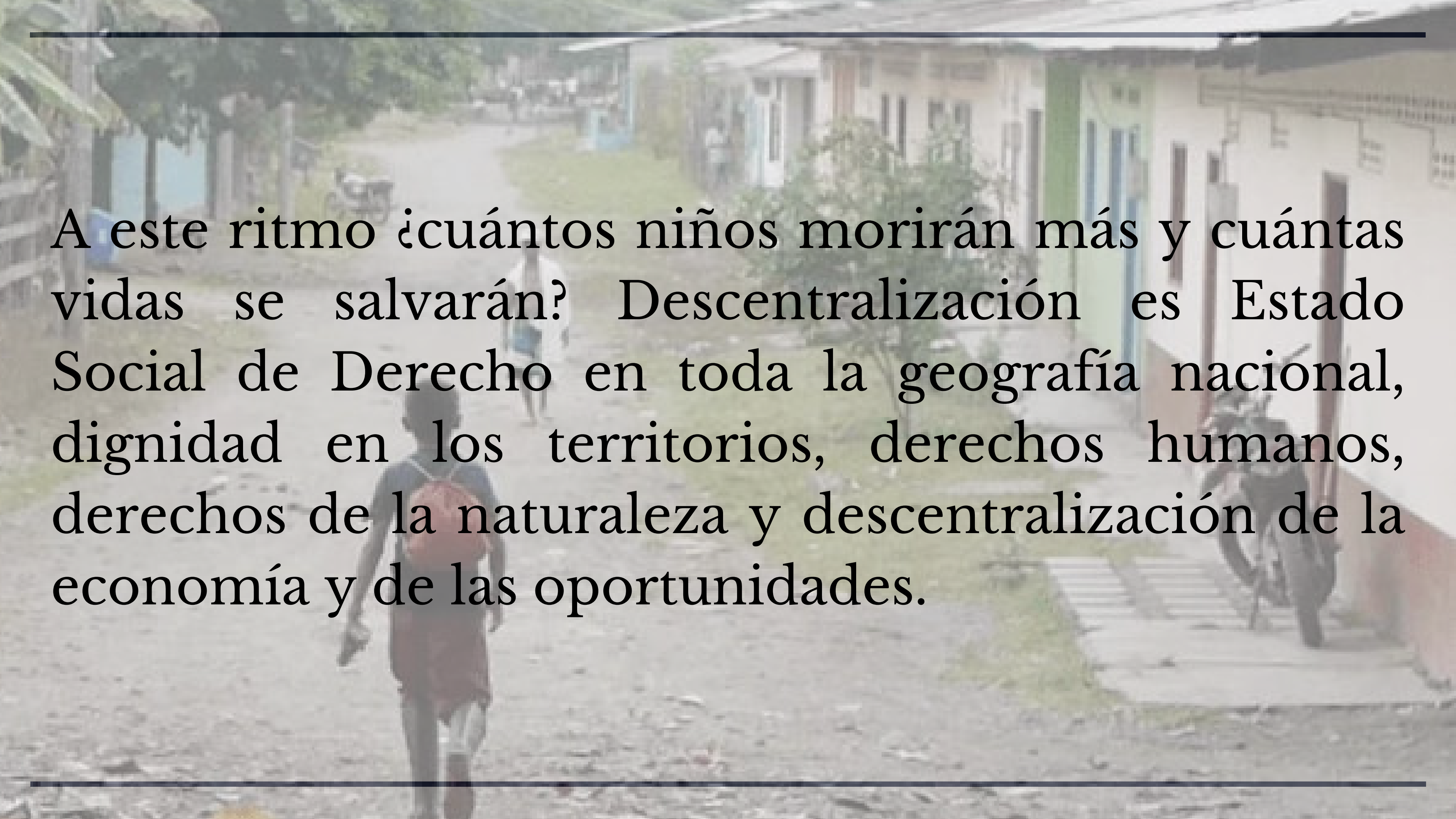
Visto así de plano, todo estaría bien y perfectamente diseñado, pero las cifras arrojan un modelo unitario inequitativo, excluyente, centralista y hasta racista

TERCERA PARTE

Grandes temas que ameritan una contundente intervención del modelo territorial. ¿Mutación del Estado unitario?

An aerial photograph of a coastal town, likely in the Caribbean, showing a dense cluster of buildings with various roof colors (red, grey, blue) and a large solar panel array. The town is situated on a peninsula or island, surrounded by clear turquoise water. The text is overlaid on the left side of the image.

En 32 años hemos avanzado, pero toda la geografía nacional presenta asimetrías que para algunos son leídas como esperanza y para otros como abandono



A este ritmo ¿cuántos niños morirán más y cuántas vidas se salvarán? Descentralización es Estado Social de Derecho en toda la geografía nacional, dignidad en los territorios, derechos humanos, derechos de la naturaleza y descentralización de la economía y de las oportunidades.

Avances cuantitativos, no hay duda. Pero la dignidad y la vida están cifradas en lo cualitativo.

¿SERÁ QUE EL MODELO DE ESTADO UNITARIO ESTÁ AGOTADO?

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN LOS TERRITORIOS

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a mix of modern high-rise apartment buildings and older, lower-rise structures. The buildings are interspersed with green trees and vegetation. The overall scene is a dense urban environment.

Una descentralización andina que no llega a los territorios violentados ni de las fronteras

A photograph of a slum area. In the foreground, there is a dirt path leading through a cluster of makeshift wooden shacks. A person in a white shirt is walking away from the camera on the path. To the left, there is a body of water with several small wooden boats. The background shows more shacks and trees under a clear sky. The text is overlaid in white on the left side of the image.

Las cifras de la exclusión vistas por el
equipo técnico de la Misión de la
Descentralización y los/as expertos/as
en cifras

Colombia es el cuarto país más inequitativo de América Latina (después de Belice, Surinam y Brasil) y ocupa el onceavo puesto en el mundo con un índice de desigualdad Gini de 0.523 en el 2021². La pobreza y la desigualdad no se reparten de manera homogénea en todo el territorio nacional, sino que configuran una *geografía de la exclusión y de las precariedades* en unos territorios, mientras otros concentran el poder económico, los más altos estándares de bienestar y las capacidades institucionales privadas y públicas para gestionar sus asuntos.

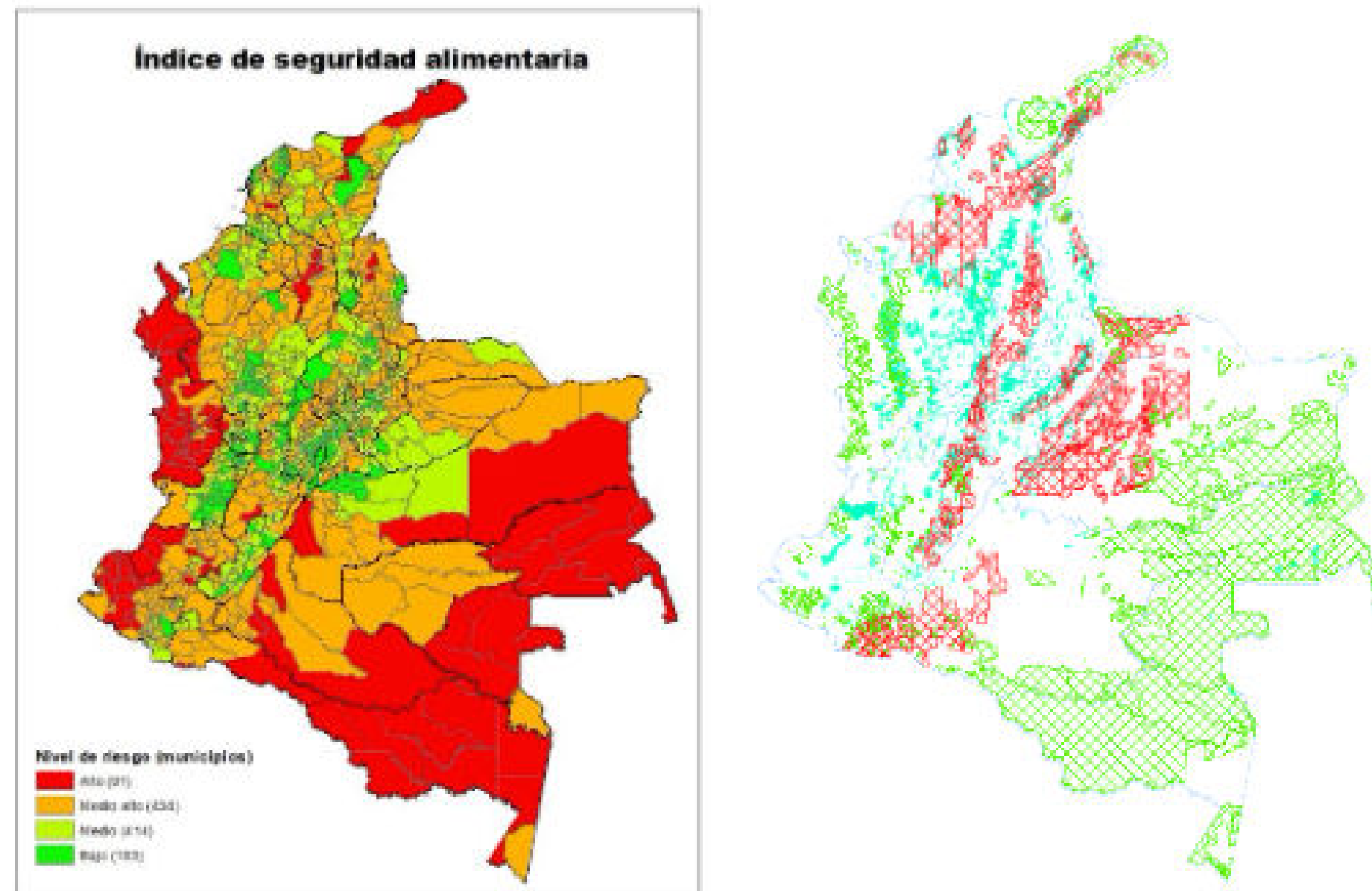
- Darío Indalecio Restrepo, Director Misión de Descentralización

Tabla 1. Indicadores Económicos y de infraestructura

	% PIB nacional 2022	Créditos (%ingresos) 2021	Ranking Índice Departamental de Competitividad 2023	Empleo Formal 2021	Km de vías pavimentadas/100 km ² de superficie 2021	Penetración Banda Ancha 2021
Departamento s con mayores tasas o porcentajes	Bogotá Antioquia Valle del Cauca 51.93%	Atlántico Cundinamarca y Antioquia >9%	Bogotá Antioquia Atlántico	San Andrés Bogotá >48%	San Andrés Atlántico Quindío >10	Risaralda Quindío Antioquia Bogotá >80%
Departamento s con menores tasas o porcentajes	Vaupés, Vichada Guainía 0.13%	18 departamentos sin acceso a crédito	Vaupés Guainía Vichada	Nariño, Sucre La Guajira <16%	Chocó, Caquetá Guaviare, Vichada Amazonas <0.1	Amazonas Vichada Vaupés <5%

Fuente: Elaboración Misión de Descentralización con base en datos del DANE, OEC-FUT, Consejo Privado de Competitividad y DNP.

Gráfica 4. Izquierda: Índice de Riesgo de Seguridad Alimentaria por municipios. Derecha: Solapamiento entre: Títulos hidrocarburos (rojo), títulos mineros (azul), y resguardos indígenas (verde)



Fuente: DDRS, DDS – DNP (2023); ANM y ANH (2023).

SALUD

COBERTURA: 99%

Las cifras se agravan cuando se miran en clave territorial:

**LOS DEPARTAMENTOS CON MENOR PORCENTAJE DE AFILIACIÓN SON
VAUPÉS 68.54%,
VICHADA 69.60%,
CUNDINAMARCA 74,36%
Y CHOCÓ 80.02%**

EDUCACIÓN

Cobertura en educación, sí. De hecho el último índice nacional de competitividad nos entregó las últimas cifras de aumento de la cobertura, particularmente en los niveles secundaria y media.



Entre 2001 y 2020, la tasa de cobertura neta en secundaria pasó de 53 % a 96 %, mientras que en el caso de la educación media aumentó 20 pp, ubicándose en 81% en 2020.

El asunto se complejiza en los temas de alta heterogeneidad en materia de acceso y cobertura a nivel subnacional.

LA BRECHA URBANO-RURAL HA AUMENTADO ENTRE 2013 Y 2018 EN 0,8 PP, LO QUE SE EVIDENCIA EN LAS DIFERENCIAS ENTRE CIUDADES: MIENTRAS QUE EN BOGOTÁ Y DEPARTAMENTOS COMO **CUNDINAMARCA, QUINDÍO Y BOYACÁ** LA COBERTURA EN EDUCACIÓN MEDIA ES IGUAL O SUPERIOR A 51 %, EN **VICHADA, GUAINÍA Y VAUPÉS** SE ENCUENTRA POR DEBAJO DEL 15 %.

vez muy desiguales. ¿Qué tanto pueden hacer los municipios rurales y los rurales dispersos con 264 y 215 millones de pesos mes en promedio recabado por su propio esfuerzo fiscal? Y si le sumamos 868 y 889 millones de pesos en promedio de transferencias, tampoco amasan los recursos suficientes para prestar algunos servicios de calidad, hacer presencia en sus extensos territorios o financiar alguna actividad u obra necesitada. Es por ello por lo que el 60% de los municipios del país dependen entre el 42 y el 50% de los giros nacionales para el funcionamiento mínimo y precario de sus gobiernos y administraciones locales. No extrañan entonces las frustraciones acumuladas en las comunidades locales que desesperan por la incapacidad de ver garantizados sus servicios básicos. En estas entidades ni las transferencias ni el esfuerzo propio garantizan el acceso en cantidad y calidad a bienes definitivos del Estado social de derecho.

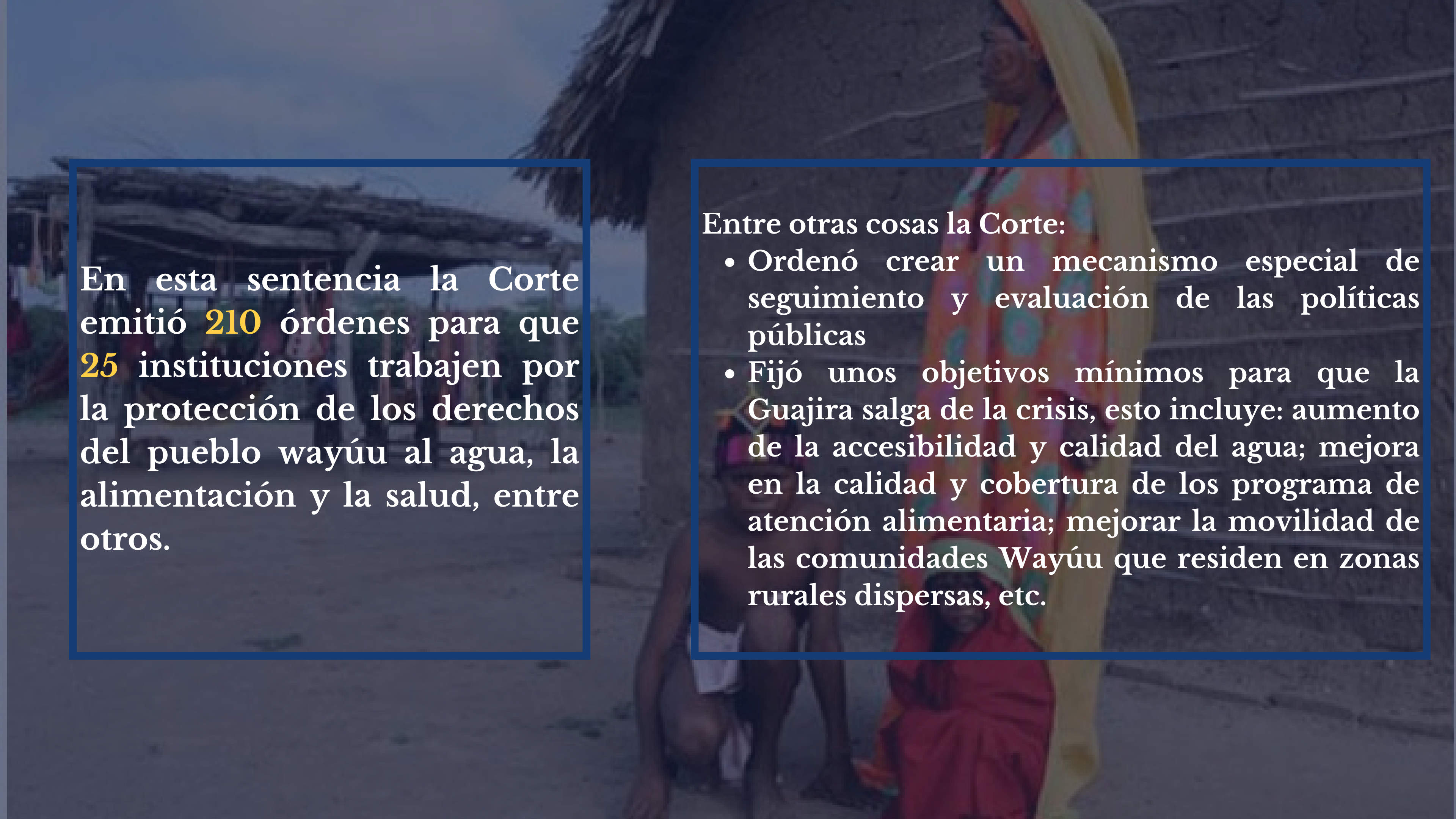
- Darío Indalecio Restrepo, Director Misión de Descentralización

CUARTA PARTE

Estudio de caso: Estado de cosas
inconstitucional en la Guajira.

Mediante sentencia T-302/2017 la Corte Constitucional

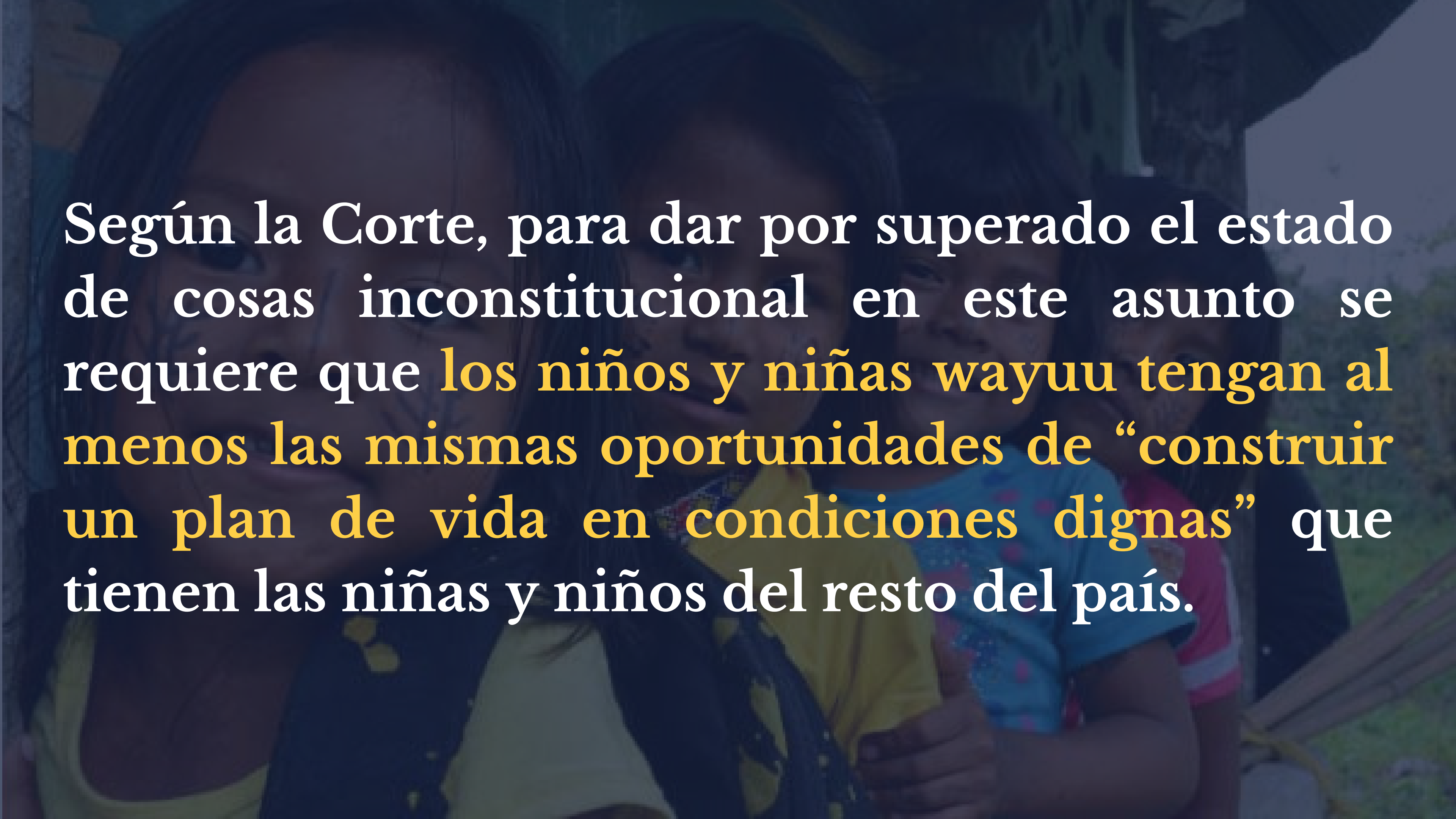
“constató una **vulneración generalizada, injustificada y desproporcionada de los derechos fundamentales** al agua, a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Además constató que las vulneraciones a los derechos fundamentales son causadas por múltiples causas dentro de las cuales se destacan **fallas estructurales del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios demandados y de algunas de las autoridades tradicionales Wayúu.** En consecuencia la Corte observa que en el Departamento de La Guajira se presenta un estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu.”



En esta sentencia la Corte emitió **210** órdenes para que **25** instituciones trabajen por la protección de los derechos del pueblo wayúu al agua, la alimentación y la salud, entre otros.

Entre otras cosas la Corte:

- Ordenó crear un mecanismo especial de seguimiento y evaluación de las políticas públicas
- Fijó unos objetivos mínimos para que la Guajira salga de la crisis, esto incluye: aumento de la accesibilidad y calidad del agua; mejora en la calidad y cobertura de los programa de atención alimentaria; mejorar la movilidad de las comunidades Wayúu que residen en zonas rurales dispersas, etc.

A group of children in traditional Wayuu clothing, with a woman in the foreground holding a child.

Según la Corte, para dar por superado el estado de cosas inconstitucional en este asunto se requiere que **los niños y niñas wayuu tengan al menos las mismas oportunidades de “construir un plan de vida en condiciones dignas” que tienen las niñas y niños del resto del país.**



Aún así...



Corrupción y Pobreza en La Guajira | Cambio Colombia

Los habitantes de La Guajira, en particular los pueblos wayuu, viven en una dramática situación secular de pobreza, desprotección social y falta de acceso a los servicios básicos esenciales.

 cambiocolombia.com/

"Siglo XXI, en La Guajira, dos terceras partes de la población viven en situación de pobreza, siendo el departamento con la incidencia más alta, el 67,4 %, seguido por Chocó con 63,4 %; en contraste el promedio nacional era de 39,3 %, y la menor tasa la tenía Cundinamarca con 22,8 %. Enormes e injustificadas diferencias regionales."

Mauricio Cabrera

"La situación de pobreza extrema o miseria es la de aquellas personas que no tienen ni siquiera para la alimentación básica, pues sus ingresos mensuales en 2021 eran inferiores a 161.000 pesos. De nuevo La Guajira tiene el deshonroso primer lugar con un 40,4 % de su población en esas condiciones, que es más de tres veces el promedio del resto del país, y nueve veces más que el departamento con mejores condiciones que es Risaralda con el 4,8 %"

Mauricio Cabrera

Decreto 1085 de 2023

“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.”

PRESUPUESTO FÁCTICO

Que el departamento de La Guajira atraviesa una grave crisis humanitaria que se estructura fundamentalmente en la **falta de acceso a servicios básicos vitales, materializada en causas múltiples, tales como:** (i) La escasez de **agua potable** para el consumo humano; (ii) la crisis alimentaria por dificultades para el acceso físico y económico a los alimentos; (iii) los **efectos del cambio climático** acentuado por los climas cálido desértico y cálido árido que predominan en el territorio y que viene afectando profundamente las fuentes de agua; (iv) la **crisis energética** y la falta de infraestructura eléctrica idónea y adecuada, en especial en las zonas rurales, a pesar de que la Guajira cuenta con el más alto potencial para la generación de energía eólica y solar del país; (v) la **baja cobertura para el acceso a los servicios de salud**, en especial en zonas rurales; (vi) la **baja cobertura en el sector de educación**, con altos índices de deserción escolar, infraestructura de baja calidad y malas condiciones laborales para educadores; situaciones que son más notorias en la zona rural, en donde las comunidades indígenas atienden clases en condiciones precarias, (vii) así como otros **problemas de orden social, económico y político que inciden en la situación de emergencia humanitaria** .

Decreto 1085 de 2023

“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.”

PRESUPUESTO VALORATIVO

Que la grave crisis humanitaria de La Guajira se viene intensificando a partir de junio 2023 por los eventos sobrevinientes e inesperados tales como, a) la llegada temprana de la **temporada de ciclones tropicales**, b) el **Fenómeno de El Niño**, y su potencial de pasar de categoría moderado a fuerte y, c) la **temporada Seca** y el déficit de precipitaciones presentes en el primer semestre que de incrementarse agravarán las situaciones ya existentes en el departamento de La Guajira, i) un **ecosistema de desierto**; (ii) el 100% de las Cabeceras Municipales susceptibles al **desabastecimiento de agua** en temporada seca; (iii) zona donde se concentran las **áreas deficitarias en términos hídricos**, siendo una región mucho más vulnerable a la degradación; (iv) índice de **Vulnerabilidad Hídrica -IVH-** en categoría muy alta y en alta; (v) Índice de alteración potencial de calidad del Agua, en categoría Muy Alta, Alta y media Alta, e (vi) Índice de Uso de Agua (IUA) con aumentos en las condiciones críticas, lo que indica que la demanda es superior a la oferta disponible

Decreto 1085 de 2023

“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.”

PRESUPUESTO SUFICIENCIA

Que no obstante las múltiples acciones adelantadas por autoridades locales del departamento de La Guajira y por el Gobierno nacional, **el catálogo de medidas ofrecidas por la legislación ordinaria ha resultado insuficientes para enfrentar la crisis humanitaria que sufre el departamento y para conjurarla.** Y muy por el contrario la crisis humanitaria se ha venido agravando de forma inusitada e inopinada, resultando imposible para el Gobierno nacional darle el manejo que corresponde a través de los mecanismos ordinarios existentes, por cuanto se trata de mecanismos, en su mayoría de orden administrativo, que no permiten enfrentar, con celeridad e inmediatez, una crisis de las dimensiones que viene afectando al departamento de La Guajira. Esta crisis humanitaria, si bien se proyecta sobre gran parte de la población, afecta excesivamente, de forma grave y sostenida, los derechos fundamentales y sociales de la población más vulnerable del departamento, en particular de los niños y niñas, mujeres gestantes y de la población mayor adulta.

Decreto 1085 de 2023

“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.”

MEDIDAS

1. Sector salud
2. Agua y Saneamiento básico
3. Sector agropecuaria y rural
4. Sector ambiente
5. Sector educación
6. Sector energía
7. Sector transporte
8. Sector tributos e inversiones
9. Sector inclusión
10. Sector de las tecnologías de la información
11. Sector de medidas presupuestales, planeación y contratación



Comunicado Corte Constitucional

Sentencia C-383/23

M.P. Diana Fajardo Rivera - José Fernando Reyes Cuartas

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD, CON EFECTOS DIFERIDOS POR EL TÉRMINO DE UN (1) AÑO, DEL DECRETO LEGISLATIVO 1085 DE 2023

La Corte estuvo dividida en dos posiciones:

1. Posición mayoritaria decidió inexecutable y los efectos diferidos por el término de 1 año. Consideró el cumplimiento de los presupuestos (i) fácticos y (ii) valorativos, pero el no cumplimiento del presupuesto de suficiencia de la medida.
2. La segunda posición minoritaria y derrotada estuvo en la línea de executable condicionada, en el sentido de aceptar la emergencia solo para enfrentar a corto plazo el agravamiento de la crisis humanitaria de la Guajira. Esta posición consideró que se cumplieron los presupuestos fácticos, valorativos y de suficiencia.

“No obstante, consideraron que el Gobierno no puede hacer uso de los mecanismos extraordinarios para tomar medidas estructurales y de largo plazo, pues estas medidas deben ser adoptadas a través del Congreso de la República y por los canales ordinarios. Por tanto, estimaron que sí se debía declarar la inexecutable de los aspectos del decreto que habilitaban a tomar medidas más allá de las urgentes para responder a la agravación de la crisis humanitaria.”

Coyuntura

¿Y QUÉ DECIDIÓ LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL DECRETO?



1. Que es inconstitucional
2. Pero que esta decisión solo aplicará hasta dentro de 1 año
3. Pues hay que evitar que se agraven la crisis y la escasez de agua en La Guajira
4. Mientras tanto, la Corte se pronunciará sobre la constitucionalidad de cada uno de los 13 decretos que expidió el Gobierno durante la declaratoria de emergencia.

Dejusticia

@dejusticia
dejusticia.org

LA DECISIÓN POR UN AÑO!

Coyuntura

¿QUÉ SIGNIFICA POSPONER LA DECISIÓN POR UN AÑO?

1. Que los 13 decretos expedidos por el Gobierno siguen vigentes hasta el 2 de julio de 2024, cuando se cumplirá un año de la declaratoria de emergencia.
2. Que de aquí a esa fecha, el Gobierno puede seguir implementando las medidas que propuso e incluso buscar que se adopten a través de otros mecanismos.
3. Y que no podrá emitir nuevas medidas en el marco de la declaratoria, aunque esto hubiera sido igual sin la decisión de la Corte, pues el estado de emergencia solo duró 30 días y el Gobierno no los prorrogó.

Dejusticia

@dejusticia
dejusticia.org



¿Y dónde quedó la descentralización y la autonomía territorial en todo esto?

¿El Estado unitario, a 32 años del proceso constituyente de 1991, resuelve en los territorios pilares básicos del Estado Social de Derecho: solidaridad, dignidad, pluralismo y paz?

¿Un simple ajuste o una nueva ola de descentralización resolverá tamaños desequilibrios o inequidades territoriales?

**¿El federalismo, tal como ha sido
implementado en América Latina, resolverá el
asunto de la geografía de la esperanza, la guerra
y del abandono?**

¿Una nueva apuesta territorial tendrá para el caso colombiano un componente plural, de diversidad, de solidaridad y de paz?

**¿Hacia dónde debe mutar el
Estado Unitario en
Colombia?**

GRACIAS
