

EL FRACASO DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL ESBOZADA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991*

*Yamila Eraso**

RESUMEN

Con la promulgación de la Constitución de 1991, erróneamente se creyó que el tema del ordenamiento territorial estaba perfectamente definido. El artículo presenta una crítica al desarrollo constitucional de un tema tan importante como la forma de Estado, y pone de manifiesto el fracaso de la figura de la autonomía territorial planteada en la Constitución, y desplazada a posterior desarrollo por parte del legislador y de la Corte Constitucional.

ABSTRACT

With the promulgation of the Constitution in 1991, it was mistakenly believed that the subject of territorial organization was perfectly defined. This article presents a criticism of the constitutional development of an important subject, the form of the State, and makes evident the failure of the concept of territorial autonomy, as contained in the Constitution, and whose development has been put back by the legislator and the Constitutional Court.

* Ampliación de la ponencia presentada en el marco del I Congreso Colombiano de Derecho Constitucional, Cali 29 y 30 de julio de 2004, como primer fruto de la investigación sobre ordenamiento territorial realizada por el Grupo de Estudios Constitucionales Tulio Enrique Tascón, de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

* Estudiante de VII semestre de la Carrera de Derecho en la Pontificia Universidad Javeriana Cali, e integrante del Grupo de Estudios Constitucionales Tulio Enrique Tascón.

1. INTRODUCCION

A lo largo de la historia, la organización del Estado ha sido un punto cardinal para determinar la forma de gobierno del mismo. El ordenamiento territorial o distribución y forma de ejercicio del poder es uno de los temas más importantes que debe desarrollarse dentro de la Carta Política, y en general para todo el derecho constitucional. Esta organización versa sobre la determinación del reparto de poderes entre las distintas autoridades que existen al interior del Estado, pero en especial sobre la distribución entre los poderes centrales y periféricos. Es necesario que dentro del texto constitucional se consagre un espacio para el desarrollo de la parte orgánica, aquella parte de la Constitución que determina tanto la forma de gobierno como la forma de Estado. La importancia del tema territorial se comprueba en las palabras de LÓPEZ GUERRA al decir:

“La organización territorial del poder reviste considerable importancia no sólo en cuanto afecta a la configuración y funciones de los poderes públicos, sino también porque incide en forma directa en el ámbito de libertad de los individuos, y –muy significativamente- de los grupos o colectividades sociales”¹.

La determinación de la forma de gobierno generalmente cuenta con una parte muy significativa dentro de la Constitución, y lo mismo debiera suceder con la forma de Estado. Pero en el caso colombiano dicha parte fue totalmente relegada a un segundo plano.

El modelo organizacional es un tópico central en la Constitución del Estado. De la adecuada determinación de la forma de distribución del poder depende el correcto ejercicio del mismo, y el uso o abuso que hagan de éste los gobernantes. La cuestión territorial ha variado con el paso de los años, constituyéndose modelos tan variados que van desde la centralización absoluta hasta el modelo federal, teniendo cada uno características muy específicas que definen el grado de mayor o menor dependencia hacia Estado central en cuanto al manejo del poder se refiere. Estos elementos definidores son de diversos tipos en relación a la uniformidad del ordenamiento, al

¹ LÓPEZ GUERRA, Luís. *Introducción al Derecho Constitucional*. Tirant lo blanch. Valencia, 1994. Pág. 173.

conjunto de instituciones y su competencia, y a la organización jerárquica del poder, los modelos son los siguientes:

- Estado unitario: este modelo encuentra su origen en el sistema creado por la Revolución francesa y confirmado por el régimen napoleónico en el siglo XIX. Falsamente se presenta como el modelo más simple y eficaz de organización del Estado en donde todo el poder y autoridad proviene de un solo centro, pero el paso de los años permitió ver que dicho modelo no era conveniente, por lo cual se desarrollaron rasgos que han permitido atenuar la centralización.
- Descentralización funcional: también llamada desconcentración. En ésta, el Estado central conserva la plenitud del ejercicio del poder en todas las ramas del mismo y en todos los órdenes, tanto nacional, como seccional; pero en estos órdenes territoriales lo ejerce a través de funcionarios que son meros agentes, sin capacidad de disposición y sin responsabilidad alguna; todo lo desarrollan según las órdenes impuestas, es una simple desconcentración jerárquica de funciones.
- Descentralización administrativa: bajo este modelo se conserva una uniformidad en las ramas del poder excepto en la ejecutiva que es descentralizada en los niveles territoriales para que sea ejercida de acuerdo a sus propios intereses. La parte administrativa del Estado no se encuentra sometida a decisiones externas que no sean las de las entidades territoriales en las cuales fue depositado este poder.
- Descentralización política: Este es el grado de descentralización más alto al que se puede llegar sin cruzar el umbral del Estado federal. La descentralización política supone que las decisiones más relevantes en la vida del Estado también puedan ser ejercidas en ámbitos distintos al central. Pero este grado de descentralización necesita una clara definición constitucional de los ámbitos de acción de los distintos poderes. Pueden concederse grados diferenciadores, limitaciones y mayores competencias a unas entidades sobre otras, pero lo relevante es que esté consagrado en el texto constitucional.
- Estado federal: surgido en su forma moderna de la Constitución norteamericana de 1787, el Estado federal fue el resultado de las circunstancias políticas de la naciente República de los Estados Unidos. Tradicionalmente se ha entendido el federalismo como una forma de

reparto del poder de las cuatro ramas del Estado (incluyéndose dentro de estas ramas la constituyente), para ser ejercidas en forma independiente por las entidades subnacionales. Es así como éstas entidades tienen la facultad de autogobernarse, de expedir su propia Constitución, expedir sus propias leyes y administrar justicia por sí mismas.

2. EL MODELO TERRITORIAL COLOMBIANO

Es claro que en Colombia el intento por definir un modelo de organización del Estado en 1991, no contempló la importante interrelación del concepto sociológico de nación frente al concepto jurídico-político de Estado. Nación y Estado no son sinónimos como el lenguaje corriente suele identificarlos. Estado es un concepto político, es una forma de organización humana que contiene dos elementos básicos: territorio y nación. Por el contrario, Nación es un concepto eminentemente sociológico que indica un pueblo, una población que puede o no estar radicada en un mismo territorio y bajo una misma forma de Estado.

En Colombia, históricamente se ha visto el centralismo como el camino correcto a seguir. Erróneamente se ha creído que la herencia española fue el centralismo a ultranza, y han sido pocos los autores que verdaderamente se han tomado el tiempo de desentrañar la organización territorial en tiempos de la colonia. Uno de estos autores, Alfonso Múnera, dice al respecto:

“... factores de orden natural e histórico volvieron en extremo difícil el ejercicio de su poder más allá de las fronteras situadas al oriente de los Andes. El resto de estas –en particular Cartagena, Popayán y Antioquia– tendían de manera natural a funcionar como entidades autónomas, muchas veces en conflicto con la autoridad del virrey y de la audiencia”².

Con la proclamación de independencia de la Nueva Granada, el tema del ordenamiento territorial fue la causa principal de las cruentas luchas de los años subsiguientes. El ánimo federalista de las provincias y la inspiración que

² MÚNERA CADAVID, Alfonso. *El fracaso de la Nación*. Banco de la República-El Ancora editores. Bogotá, 1998. p. 32.

significaba la Constitución de Filadelfia, hizo que éstas decidieran darse su propia organización, promulgándose entre 1810 y 1815, catorce constituciones regionales. Sin embargo, la inexperiencia de la nueva república hizo que el ordenamiento territorial oscilara a lo largo del siglo XIX entre el centralismo y el federalismo con mucha frecuencia. Debido a lo anterior, para 1886, el federalismo no era siquiera una opción considerable, y el centralismo propuesto por Rafael Núñez toma verdadera fuerza con la promulgación de una Constitución en este año. En dicha constitución se optó por el sistema de “centralización política con descentralización administrativa”, pero ésta última solo reconocida nominalmente por el texto constitucional.

Para 1991 la situación parecía tomar un giro diferente y trascendental, al introducirse la autonomía de las entidades territoriales en el artículo primero de la Constitución. Así se presentaba una novedad en la forma de Estado que por más de 100 años había conocido el país. Pero esta autonomía, debido al poco tiempo de debate constituyente y a la existencia de otras prioridades en el mismo, fue relegada a un segundo plano. Fruto de éste desplazamiento, la Constitución no supuso un cambio radical y definitivo en la organización territorial -como sostienen varios autores- sino que por el contrario, las viejas formas de reparto del poder establecidas en la Constitución de 1886 fueron retomadas, y al cabo de diez años, la organización territorial del Estado colombiano parece idéntica a la heredada de la Constitución de 1886³. Además de la precaria regulación constitucional, la ANC se lavó las manos ante este importante proceso, relegando la regulación de la cuestión territorial al legislador a través de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, una ley que hasta el momento no ha sido expedida.

La Constitución de 1991 reconoció tres rasgos esenciales en la definición de la organización del Estado. El primero de ellos es la forma unitaria del Estado colombiano, descartando de plano la posible organización federal. La anterior figura trata de ser atenuada con el segundo elemento de la descentralización que aparece como una forma salvadora de la rama administrativa al permitirle ser ejercida dentro de un ámbito de competencias más reducido, no sujeto al poder central. Sin embargo, es propio de la descentralización el control de

³ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2001. p. 173.

tutela de las entidades territoriales, que en el caso de Colombia ha degenerado en un control casi jerárquico sobre las funciones administrativas periféricas, v. gr. el poder de suspensión y destitución que tiene el Presidente de la República sobre los gobernadores, contenido en el Art. 304 de la Carta. Finalmente, se reconoció la figura de la autonomía de las entidades territoriales como una fórmula novedosa pero poco desarrollada.

El Art. 287 es el encargado de desarrollar y precisar el alcance del concepto de autonomía de las entidades territoriales colombianas. Son cuatro los elementos que la constituyen:

- **Gobernarse por autoridades propias:** esta disposición implica que cada ente territorial tenga la posibilidad de ser gobernado por una autoridad elegida dentro de esa circunscripción, por lo cual existen gobernantes en los niveles seccionales y locales. Pero al mismo tiempo, dicha posibilidad es ampliamente atenuada, porque los gobiernos territoriales sigue siendo vistos como agentes del Estado central.
- **Ejercer las competencias que le correspondan:** es tal vez este el elemento más etéreo de los cuatro. Las competencias de las entidades territoriales no han sido claramente definidas, ni por el constituyente ni mucho menos por el legislador. Las pocas enunciadas en la Constitución están supeditadas a lo que el legislador central regule de ellas, y todas las demás son ejercidas en directa delegación por parte del Estado central. En una verdadera autonomía, las competencias a cargo de los entes territoriales están claramente definidas, no llegando al extremo de la cláusula de residualidad del federalismo, pero si contemplado de forma clara cuales son las funciones a cargo de una y otra instancia.
- **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones:** son dos las nociones contenidas dentro de este elemento. La capacidad de establecer los recursos, y la capacidad de administrarlos. Este elemento es de gran relevancia dentro de la autonomía, puesto que finalmente la capacidad financiera que posean las entidades territoriales, hará que puedan o no cumplir con las necesidades de los ciudadanos.
- **Participar en las rentas nacionales:** la participación de los recursos nacionales, se ha entendido como transferencias de los mismos hacia las

entidades territoriales. La expresión se ha reducido al disfrute de los recursos recaudados y distribuidos por el Estado, en contraposición al diseño, recaudo y distribución de los mismos. La autonomía bajo este elemento es una forma de sujeción al Estado central, puesto que vuelve más dependientes a los entes territoriales de las disposiciones centrales.

Además del artículo anterior, artículos como el 246, 287, 289, 310, 362, y 55 transitorio, son algunos de los pocos que mencionan la autonomía en forma más específica. Una serie de reconocimientos a las diferencias culturales y sociales que se presentan en nuestro país, son mencionados en dichos disposiciones. El trato diferencial a las comunidades indígenas, a las negritudes de la cuenca del pacífico, a la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a las entidades territoriales de frontera, son los temas que se tratan. Sin embargo, todas estas diferencias, junto con el desarrollo del núcleo esencial de la autonomía territorial están supeditadas a la expedición de las respectivas leyes regulatorias.

Como siempre, la incapacidad y parsimonia del legislador colombiano ha hecho que varias de esas leyes sean una verdadera utopía. Hasta el momento, sólo se han realizado vagos intentos de regulación en temas específicos como las negritudes con la Ley 70 de 1993, ley que por cierto no es muy clara ni precisa en los tópicos tratados. Por otra parte se encuentra el Decreto 2762 de 1991, que reglamenta lo concerniente al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que solo trata el tema de la densidad poblacional puesto que sería transitorio mientras el congreso expedía la ley correspondiente, ley que después de 13 años aún se encuentra en la lista de espera. Y que decir del régimen jurídico de las entidades territoriales de frontera. En 1995 se expidió la Ley 191 que establece un régimen especial para estas entidades. Pero la ley solo presenta un catálogo confuso de términos que se aplican a las zonas fronterizas, y en el mejor de los casos, con normatividad de carácter temporal que nada tiene con ver con la disposición constitucional que busca el desarrollo económico y comunitario de estas regiones. Sobra decir entonces, que en un tema tan importante como es la autonomía de las entidades territoriales, el desarrollo legislativo ha sido vago y efímero, y sin muestras por parte del congreso de cambiar dicho precedente.

El modelo territorial resultante es una amalgama de expresiones poco definidas, que tiene mayor trascendencia escrita que práctica, puesto que el cambio propuesto dentro del texto constitucional no ha sido otro que seguir siendo gobernados por las mismas instituciones centralistas poco eficientes, incrementando la burocracia estatal, y limitando el desarrollo periférico como si se tratara de la causa de todos los males. La indefinición planteada en la Constitución de 1991 en el tema territorial ha agudizado la grave crisis de los entes territoriales, y no contenta con ello, introdujo dos figuras que en caso de desarrollarse supondrían mayores dificultades que ventajas. Es claro que el modelo de organización territorial no interpretó ni expresó las necesidades territoriales, culturales, políticas, económicas y sociales de la diversidad colombiana, sino que mezcló en una colcha de retazos todos los elementos diferenciadores, sin entender la importancia de una correcta regulación territorial para superar los problemas sociales que se vive en el país.

3. LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA AUTONOMIA TERRITORIAL

Si el legislador ha limitado el desarrollo de la autonomía, la Corte Constitucional, otro órgano que por medio de su jurisprudencia podría dinamizar el proceso, en el tema de la autonomía territorial no ha mostrado mayor avance. A diferencia de las sendas demostraciones interpretativas que ha realizado la Corte Constitucional en materia de derechos y garantías fundamentales, la interpretación a favor de la autonomía territorial contemplada en la Constitución no ha sido muy enriquecedora. La casi invariabilidad de los pronunciamientos sobre el tema han sido una constante en la jurisprudencia constitucional, con lo cual el limitado espectro desarrollado en la Constitución se ha mantenido casi inmutable e incluso reducido en los últimos años. La limitada capacidad de acción de las entidades territoriales no ha encontrado en los pronunciamientos de la Corte una mano de apoyo, sino por el contrario un adversario que defiende en gran medida el mantenimiento de entidades obsoletas y poco eficaces como las que sostienen el Estado central colombiano.

La línea jurisprudencial en materia de ordenamiento territorial, y en especial sobre la autonomía de las entidades territoriales, ha sido reiterativa en la

absoluta fortaleza del Estado unitario, recalcando una y otra vez que las competencias de las entidades territoriales son residuales. Desde la sentencia hito y fundadora de línea jurisprudencial, C-478 de 1992, con ponencia del entonces magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte ha ido desarrollando e incrementando cada vez más su concepto de autonomía territorial:

“La autonomía es afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. La configuración autonómica delineada atrás está consagrada en el art. 287 de la nueva Constitución... la autonomía presupuestal restringida”⁴.

Siguiendo con esta línea, la concepción de la preponderancia del Estado central se puede percibir claramente en la sentencia C-004 de 1993, en donde se dice:

“La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley”⁵.

La continuidad de este tipo de pronunciamientos tuvo una breve ruptura para 1997. En una decisión de ese año, la Corte matizó el contenido de su línea jurisprudencial mostrando luces en el proceso de reafirmación de la autonomía territorial. Se trató de incluir dentro del concepto de Estado unitario los dos puntos relevantes de su atenuación: la descentralización y la autonomía. Varios son los argumentos expuestos en esa sentencia, que la hace especial dentro de la línea, puesto que se aparta considerablemente de lo tradicionalmente expuesto, pero no alcanza el grado de influencia posterior que hubiera sido deseable. Esta es la sentencia C-219 de 1997, en la cual se analiza la constitucionalidad de las medidas tomadas por el Estado central sobre las rentas tributarias de las entidades territoriales. Al respecto se dice:

⁴ Corte Constitucional SC-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Corte Constitucional SC-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.

“En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. En este sentido, el derecho al que se refiere el numeral 3 del artículo 287 citado, no hace otra cosa que garantizar la eficacia de las normas constitucionales que autorizan a las entidades territoriales la elaboración de un plan de desarrollo que, naturalmente, incluye un programa de gastos fundado en la selección autónoma de sus propias prioridades”⁶.

En esta sentencia se desarrolla una gran riqueza teórica, que propugna por un elevado compromiso ante los elementos constitutivos de la autonomía, buscando la mayor libertad en el manejo de los asuntos que le son propios a las entidades territoriales y en una menor intervención del Estado central en éstas, aunque falla en no determinar con mayor amplitud dichos asuntos:

“El legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios. En consecuencia, una intervención del legislador, en la facultad de ordenación del gasto que la Carta asigna a las entidades territoriales, requiere de una justificación objetiva y suficiente”⁷.

La mayoría del contenido de la sentencia apoya el reconocimiento de mayores facultades en materia de administración de los recursos:

“Para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que, al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional”⁸.

Pero a pesar de la clara defensa de la autonomía que se presenta en ésta sentencia, la separación de la línea no es tan grande como podría pensarse. En algunos partes, la jurisprudencia anterior tiene cabida y fuerza dentro de las argumentaciones y la injerencia del Estado central en las competencias territoriales es justificada:

⁶ Corte Constitucional. SC-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

“En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que en estos términos, la facultad de las entidades territoriales es residual”⁹.

Puede verse que, aún en esta sentencia, las consideraciones de la Corte conducen a sobreponer la unidad del Estado sobre la autonomía de las entidades territoriales, en algunos casos de forma absoluta.

A pesar de la breve ruptura, en los años subsiguientes, la Corte retoma su posición inicial, llegando incluso a fortalecer las competencias del Estado central frente a las entidades territoriales. En la sentencia que declaró la exequibilidad de la ley de ajuste fiscal de las entidades territoriales, la C-540 de 2001, esta idea parece tomar más fuerza con el siguiente aparte: “El Estado es uno solo, sin separación tajante ni independencia entre sus niveles nacional y territorial”¹⁰. La misma argumentación puede seguirse en la SC-579 de 2001:

“La mayor potestad del legislador nacional en materia económica, y la correlativa reducción del alcance del núcleo esencial de la autonomía territorial e materia presupuestal, se ejemplifican claramente en el poder que asiste al titular de la función legislativa para intervenir en las finanzas territoriales, siempre que se encuentre de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional. En estos casos, podrá intervenir no solo sobre los recursos territoriales de fuente exógena...sino también sobre los recursos de fuente endógena”¹¹.

Lo anterior significa, que la potestad interventora del Estado central se incrementa a los campos que supuestamente conforman el núcleo esencial de la autonomía, campos que, como el económico, son vitales para el cumplimiento de las necesidades propias de cada entidad territorial, y que solo mediante el manejo propio de estos recursos, se pueden cumplir efectivamente. Y se podría continuar así, hasta llegar a sentencias más recientes, en donde la autonomía sigue siendo relegada a un segundo plano, permitiendo mayores injerencias del Estado central, reduciendo cada vez más

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Corte Constitucional SC-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹¹ Corte Constitucional. SC-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

ese núcleo esencial, ya bastante limitado por los constituyentes, y que la Corte Constitucional no ha querido variar.

Después de estudiar lo anterior, cabe preguntarse ¿Cuáles son esas competencias que le quedan a las entidades territoriales, sino más que ínfimos reductos de lo que el Estado central quiere dejarles? En esta medida la autonomía territorial no solo no goza de su núcleo esencial sino que cada vez más se circunscribe a lo que el legislador dice, y esto no es más que seguir bajo el modelo centralista que se suponía atenuado con la Constitución de 1991. Se ha olvidado cual es la verdadera importancia de la autonomía territorial que no es otro que el fortalecimiento de la comunidad, la integración y el desarrollo. En palabras de Eduardo Cifuentes:

“La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobretodo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales”¹².

4. CONCLUSIONES

No cabe duda que la Constitución es el texto organizador de la vida del Estado. En él se plasman los derechos y las instituciones que rigen en el orden interno de un Estado. Uno de esos puntos básicos es el ordenamiento territorial, puesto que de su adecuada regulación depende el ejercicio del poder, y el uso o abuso que hagan de éste los gobernantes.

Infortunadamente, la regulación constitucional de 1991 no fue la más acertada en cuanto al ordenamiento territorial se refiere. Fueron muchos los errores cometidos como la indeterminación en la concepción general del Estado, la amalgama de conceptos unificados que pueden ser excluyentes entre sí, como es el caso de la descentralización administrativa y la autonomía. Dentro de las múltiples formas organizativas contenidas en la Constitución de 1991, solamente dos fueron desarrolladas: el Estado central y el municipio, dejando

¹² Corte Constitucional SC-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

olvidado por completo el departamento, y relegando a la expedición de la LOOT el desarrollo de las regiones, provincias, Etsis y demás rasgos diferenciadores.

La buena voluntad constituyente que quería renovar al país mediante la noción de autonomía se quedó en eso, en buena voluntad, puesto que al mismo tiempo que fue introducida fue limitada, y dicha limitación ha sido cada vez mayor debido a los instrumentos del Estado central, que tienden hacia la homogenización en vez de fortalecer los rasgos diferenciadores de la nación colombiana. En este sentido, la noción de autonomía se ha reducido a competencias mínimas para las entidades territoriales, y todas sujetas lo que el legislador ordena, olvidando que lo relevante de la autonomía es precisamente la potestad de las entidades autónomas para regular lo que a bien consideren, ya que son ellas las que se encuentran en contacto cercano con las necesidades de sus propias comunidades.

El resultado del proceso ha sido un modelo de estado mixto y complejo, pero no por la buena definición de sus instituciones sino por todo lo contrario. Actualmente no se sabe que institución apunta a fortalecer el modelo de ordenamiento territorial, son tantas las vacilaciones presentadas, que la claridad conceptual es una característica omitida en la regulación constitucional. La maraña institucional es tan grande y confusa que el propio legislador no ha sido capaz de ajustarla a la realidad nacional, por lo cual la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no ha sido expedida después de trece años de vigencia de la Constitución, excusándose en que la importancia del tema es tan grande que el debate será eterno. La formalidad es un elemento característico de la forma de Estado colombiano, y su prueba se encuentra en la cantidad de pasos a seguir para la creación de regiones, y en las continuas autorizaciones que deben pedirse al estado central para tomar una u otra decisión en cualquier nivel.

Si la regulación constitucional y legal no han sido las más afortunadas, el proceso no se ha visto dinamizado por las intervenciones de la Corte Constitucional. Toda Constitución requiere de un órgano que la proteja, que mantenga su supremacía, éste es el caso de la Corte constitucional colombiana, creada en 1991 para hacer de la Constitución un texto de directa

aplicación en la vida nacional. Sus pronunciamientos, ampliamente polemizados en varios casos, no responden al espíritu innovador cuando de ordenamiento territorial se trata. Las decisiones de constitucionalidad se han caracterizado por mantener vigentes las obsoletas instituciones centralistas que se heredaron de la Constitución de 1886, limitando aún más el campo de la autonomía territorial.

Finalmente, y sin temor a equivocarse, puede afirmarse que el fracaso de la autonomía territorial esbozada en la Constitución de 1991 es total. Ni la Constitución, ni el legislador, ni la Corte han sido capaces de dinamizar el proceso de construcción de un Estado. El modelo territorial que hasta el momento tiene el país no ha respondido a las necesidades de la población, que es muy distinta en cada región, los elementos introducidos en 1991 son un comienzo, pero deben ser desarrollados sin temor de avanzar. Para que el proyecto de país sea viable deben interpretarse las condiciones diferenciadoras de cada comunidad al interior de Colombia, y debe entenderse que el multiculturalismo no significa mezclar sino integrar, y la integración reconoce la diversidad de culturas para que puedan trabajar en conjunto. Los elementos homogenizadores de la sociedad no hacen más que acrecentar las profundas diferencias entre las poblaciones, incrementando los ánimos separatistas por cualquier medio.