

Zuluaga Gil, Ricardo: *La organización territorial en la Constitución de 1991*, Pontificia Universidad Javeriana, Cali, 2002

Con acierto, el autor justifica el estudio del problema de la organización territorial, al definirlo como de urgente actualidad política y académica. Para ello, se apoya en la falta de definición territorial de países de larga tradición constitucional y democrática como Canadá, Gran Bretaña, España o Francia, aún sometidos a las vicisitudes de reclamos independentistas o de poderes más autónomo. De igual manera, en las secuelas geopolíticas de la Primera y de la Segunda Guerra Mundial, que condujeron a la reconfiguración del mapa de Europa. Como también, en la diáspora de nuevos estados surgidos después del proceso de descolonización de África y Asia y del colapso de la Unión Soviética.

Pero, el autor va más allá de una mera exposición de la historia y de sucesos presentes sobre la problemática territorial, como expresión tangible de “la distribución y forma de ejercicio del poder”. Invita a reflexionar al lector acerca de ella. Por un lado, a partir de la recomposición del mundo sobre los presupuestos de la globalización. Situación que posibilita “la aparición de un sistema mundial de toma de decisiones”, a manera de poder supranacional en detrimento de la función distributiva de poderes y de soberanía del Estado nacional. Por otro lado, con el reconocimiento de fenómenos como el resurgir de “antiguas colectividades socioculturales” que se creían asimiladas a los repartos modernos del mundo y que hoy reclaman un espacio para su ejercicio como nación y una oportunidad para desarrollarse con autodeterminación.

Luego de una mirada universal, el Dr. Zuluaga, concentra su atención académica en “Las soluciones constitucionales de la cuestión territorial”. Al respecto, advierte que el constitucionalismo no ha resuelto de manera unívoca, tratando de establecer prototipos o modelos uniformes, lo relativo al título de la organización territorial. Que por el contrario, “a lo largo de la historia ha sido previsto un mosaico tan amplio de modelos, que existen variantes que van desde la completa centralización... para culminar con la forma de Estado compuesto”. A propósito, la descripción y el análisis de las relaciones de poder entre el centro y las entidades territoriales periféricas,

constituyen una guía firme para adentrarse en la relación temática constitución y territorio.

En la exposición del tipo de Estado simple o unitario, se señala con claridad, su pertinencia histórica como alternativa para asegurar los propósitos básicos del Estado moderno: la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la unidad de la autoridad alrededor de un centro. A su vez, se precisa la fragilidad ulterior de dicho tipo de estado, con el advenimiento de un centralismo excesivo, negación de la autonomía local y regional propia de la Edad Media. De esta manera, queda despejada la vía conceptual del autor para hacer referencia a la aparición de diferentes perspectivas de organización territorial. Desde la descentralización funcional y la descentralización administrativa, que conservan fuertes lazos de poder del centro, pasando por la descentralización política o autonomía, caracterizada por el ejercicio de facultades legislativas de las entidades territoriales; hasta el estado compuesto o federal o la confederación de estados, fundamentados en un alto grado de asociación voluntaria en la mayoría de las veces o por compromisos contractuales que no vulneren la soberanía estatal ni pongan en riesgo la organización territorial.

El capítulo “El problema de la organización territorial del Estado Colombiano”, es una síntesis apretada, pero no por ello insuficiente, de la tensión, a través de la historia del país, entre “la centralización más absoluta hasta la confederación de estados”. Este recorrido histórico, y analítico, deja en perspectiva el hecho de que “la realidad jurídico-política del país supera las previsiones constitucionales”, lo cual, sin duda, ha motivado una constante inestabilidad institucional.

En el título, “La Regulación Constitucional de 1991”, el autor, sostiene que si bien el tema de la organización territorial era de primer orden para ser tratado en la Constituyente, la crisis de gobernabilidad del país, sirvió de excusa para el aplazamiento de su discusión, con lo cual la Asamblea Nacional Constituyente, no “estuvo a la altura de su responsabilidad histórica”. La delegación de esta tarea al legislador, encomendándole la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es prueba suficiente en tal sentido. Es claro, que la Constituyente se ocupó de la parte dogmática del tema, mas no de la parte orgánica dedicada a la regulación efectiva del reparto del poder

del Estado Colombiano. El cobro de esta cuenta histórica, le da al texto una dimensión, además de la académica, de juicio político para quienes como Constituyente Primario, tuvieron la obligación de replantear desde sus bases, la reconfiguración del mapa político, administrativo y fiscal de Colombia.

La precisión y cuestionamiento de términos como “unitario”, “descentralizado” y “autonomía”, es un aporte valioso al caudal interpretativo en materia de organización territorial y de la distribución del poder. Respecto de la naturaleza unitaria del Estado colombiano, el ensayo desnuda la “relación de sujeción directa respecto del ordenamiento jurídico central” hacia las entidades territoriales. Situación que se plantea como un contrasentido con el criterio de autonomía de las regiones. El Dr. Zuluaga, sin rodeos, corre el velo engañoso de cómo quedó establecida la autonomía en la Constitución de 91. Una autonomía con comillas, de carácter meramente administrativo, como en la redistribución de competencias. Dejando de lado el aspecto más importante: el político, el cual supera la elección popular de gobernadores y de alcaldes. Entre líneas, en esta parte el texto se sugiere el establecimiento de una autonomía sin comillas, entendida como la posibilidad real y no formal de que la periferia pueda decidir sobre su propio destino. Es decir, sin la tutela o paternalismo asfixiante y desconfiado del centro bogotano.

El llamado del autor a resolver las contradicciones del régimen territorial colombiano, antes de que sea demasiado tarde por el desmantelamiento del Estado, ante el empuje de lo privado y de lo particular, no sólo justifican este ejercicio intelectual, sino que hace de la obra una disculpa seria para abocar este tema en los escenarios de la academia y de la política.

Por el rigor investigativo, por la claridad expositiva y por la aventura conceptual, el Dr. Zuluaga, queda en deuda con quienes seguimos de cerca las preocupaciones por el tema de reordenamiento territorial, tan esquivo en los pasillos de la política central y parroquial. Queda en el ambiente, luego de la lectura de la obra, la necesidad de que esta se amplié en un texto de mayor aliento.

NÉSTOR RAÚL ARTURO DORADO