



C

Medellín 18 de junio de 1991

Señores  
 HONORABLES DELEGATARIOS  
 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE  
 Bogotá D.E.

Nos permitimos hacer un breve análisis sobre el articulado aprobado por la plenaria de la Asamblea, y sobre los temas del régimen territorial y la banca central.

1. FORMA DEL ESTADO:

Cuando la Constitución de 1886 dispuso que la Nación colombiana se reconstituía en forma de República Unitaria, era por que abolía los estados soberanos fruto del federalismo radical de 1863. Por eso resultó consecuente que se expresara en el artículo 2o que la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación.

Si hoy lo que se desea es devolver parte del poder a las entidades, personas y comunidades a las que corresponde por naturaleza, no puede entonces acogerse a la expresión "...bajo la forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...". El Estado debe entenderse no sólo como Estado-Nación, sino también como Estado-Región, Estado-Departamento y Estado-Municipio.

De esta forma se hace indispensable realizar la descentralización en sentido vertical y no horizontal como pretendió hacerse desde los años sesenta con los mal llamados institutos descentralizados; tales funciones deberán pasar a las regiones, los departamentos y los municipios.

>

La expresión Estado Unitario, ha sido históricamente interpretada en Colombia para justificar el proceso de centralización, que es precisamente el principal responsable del desbarajuste institucional. Si se quieren fortalecer las autonomías locales y regionales, no tiene ninguna justificación la inclusión de dicha expresión. Si lo que se pretende es afirmar la unidad nacional, es mejor decir " ...Es un Estado federalizado de derecho que se funda en la indisoluble unidad de la Nación " .

Por otra parte, lo anterior obedece a que la forma de combatir el creciente centralismo, que provino del Estado Unitario, es continuar con el proceso de federalización reiniciado en este siglo con el acto 1 de 1986 que consagró la elección popular de alcaldes.

2. LA SOBERANIA POPULAR:

~~Si, como se anota, la soberanía no reside esencial y exclusivamente en la Nación, y en consecuencia tampoco el territorio y los bienes que de él forman parte pertenecen únicamente a la Nación como lo expresaban los artículos 2o y 4o de la Constitución de 1886, puesto que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emanan los poderes públicos y el pueblo es quien ejerce aquella, directamente por medio de sus representantes, estamos ante una transformación del concepto de soberanía decimonónico, basado fundamentalmente en la libre autodeterminación de los pueblos sobre su territorio, excluyendo los efectos de esta sobre los asociados.~~

Sin embargo, el ejercicio directo de la soberanía tiene otros elementos esenciales no consagrados que son: El principio de autorrealización del pueblo colombiano por medio de la autogestión de las comunidades, los principios de subsidiariedad y supletoriedad, el del referendo, la coadyuvancia, la concertación, la privatización y el del plebiscito, entre otros, dándole al pueblo el derecho a una participación directa, influyendo en la gobernación del país, y no simplemente adoptando una actitud pasiva frente al Estado; por lo cual se puede decir que coexiste la democracia representativa con la democracia participativa como ha sido el deseo expresado en todo momento como un leit-motif para la reforma constitucional.

### 3. FINES DEL ESTADO:

Como consecuencia de que la soberanía es popular, se hace entonces no el territorio sino el humanismo, el fin primordial de un nuevo Estado, pues son las personas y las comunidades los depositarios de los derechos y los deberes consagrados en el espíritu y en la letra de la Constitución.

La creciente deshumanización por la que atraviesa Colombia exige que se ponga íntegro el acento en el humanismo, a fin de recobrar los valores y poder también investir de soberanía a las personas y las comunidades que tengan una definida identidad, ya que les corresponde como componentes que son del pueblo de la nación.

La soberanía reside en todo el pueblo colombiano, siendo por tanto una e indivisible; además está en relación de interdependencia, y por ello es un concepto ponderado y no absoluto, por cuanto a mayor dependencia entre las naciones, los pueblos, las comunidades y las personas, menor es el ejercicio de la soberanía por cada uno de ellos.

Para afianzar el humanismo debe por lo tanto establecerse un sistema de doble acción en el cual el Estado se acerque al ciudadano, y las personas y comunidades participen en la realización de sus fines, en tanto que en sistema unitario centralista, el Estado cada vez se aleja más del ciudadano sin considerar instancias intermedias. Esta es la razón por la que debe existir un Estado federalista moderno, llámese de régimen autonómico, federalista o regionalizador, aun cuando en la Ciencia Política y en el Derecho Público universal se ha empleado la primera de las denominaciones, y así mismo en la tradición política de Colombia.

Deben consagrarse en artículo aparte los elementos que corresponden a la forma y fines del Estado ya que están completamente intercalados.

Como fines del Estado si es propio sostener que propugna por el reconocimiento y promoción de los valores del humanismo como expresión de los derechos y deberes inherentes a las personas y comunidades, el proyecto de convertirse en potencia cultural con las consecuentes acciones del Estado en sus diversos niveles y de la sociedad civil, empezando por la familia el barrio y la vereda, el rescate y promoción de sus identidades, la integración cultural, la constante búsqueda de la autenticidad y el liderazgo colombiano en el proceso de unidad latinoamericana.

*La carencia de una filosofía política, de un eje central doctrinal y de unos principios culturales y jurídico-constitucionales, propicia la contradicción en las normas impidiendo su aplicación y produciendo un caos institucional que sería grave para el país.*

#### 4. LA PLANEACION:

*La propuesta aprobada por la Comisión Quinta en materia de planeación, pretende reafirmar en Colombia un sistema de planeación vertical y centralizada, de arriba hacia abajo, donde la ley y el gobierno nacional constituyen el eje central. Frente a esto reiteramos la necesidad de establecer en los principios generales y en el articulado específico, una planeación en sentido inverso, desde la periferia hacia el centro, del municipio a la nación.*

*Debe establecerse con claridad el acatamiento de la planeación municipal, departamental y aún regional, todo dentro del respeto de unas estrategias nacionales establecidas por el Consejo Nacional de Planeación.*

*La concertación debe adoptarse en todos los niveles de la planeación.*

---

---

---

#### 5. PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL:

*La Asamblea Nacional Constituyente, parece haber desechado definitivamente la posibilidad de participación de instituciones y organismos de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, tanto en la planeación ( Excepto en el Consejo Nacional de Planeación ), como en la producción de las leyes, ordenanzas y acuerdos dejando de lado los principios de concertación y de democracia participativa.*

## 6. PROPUESTA ARTICULO DEL SENADO:

*El Senado de la República estará compuesto por cien miembros, dos por cada departamentos, dos por una circunscripción nacional indígena, y los restantes elegidos por el voto directo de los ciudadanos y en circunscripción electoral nacional de listas presentadas por los siguientes sectores sociales y económicos: asociaciones patronales, sindicatos de trabajadores, organismos no gubernamentales, magisterio y estudiantes universitarios.*

*Los requisitos y calidades que deberán llenar los candidatos, su selección y el régimen de inhabilidades, serán determinados por la ley.*

### MOTIVACION:

*El Senado elegido por circunscripción electoral nacional, tiende a ser una corporación centralista. Es ampliamente sabido que en una elección de circunscripción electoral nacional como la celebrada el 9 de diciembre de 1990, los candidatos con más opción son aquellos que por su proximidad a los medios de comunicación capitalina, ellos tendrán mayores posibilidades de obtener votos en todo el territorio nacional.*

---

*Este hecho está además verificado en la sobre representación territorial obtenida por los miembros de la Asamblea Constituyente residentes en la capital en dichas elecciones, así, cuando la capital representa el 18% de la población del país, el número de delegatarios con domicilio en dicha ciudad es igual o superior al 42 %.*

---

## 7. REORDENAMIENTO TERRITORIAL :

*Una de las propuestas más desconcertantes de la Asamblea Nacional Constituyente es la relativa al reordenamiento territorial en la que tienen categoría de entidades territoriales los Departamentos, distritos dentro de los departamentos, provincias, municipios, territorios indígenas, regiones, las entidades que la ley determine, las entidades territoriales fronterizas, el distrito capital, las localidades, distritos metropolitanos, distritos turísticos y el departamento especial de San*

Andrés y Providencia; además, quizá también los "distritos de paz". Con la categoría de entidades interinas, algunas de ellas territoriales están: las intendencias y las comisarias, además de los Corpes, las asociaciones de municipios, las corporaciones regionales autónomas y las áreas metropolitanas.

Ante un panorama de esta naturaleza cabe preguntar cómo será el régimen administrativo y de la prestación de servicios a cargo del Estado y de tales entidades (valga anotar que éstas no tienen asignadas funciones); en cuanto a sus recursos, se defiere a la ley su asignación. Resulta claro que estas novedosas entidades serán unos apéndices inocuos y contradictorios en manos del legislador central, con lo cual no sólo se estanca, sino que se reversa el proceso de municipalización y de descentralización iniciado.

De otro lado, el análisis ya hecho muestra como el Senado será una entidad eminentemente centralista, que consecuente con lo anterior acentuará la dependencia de las periferias a la capital, tal parece una campaña que tiene por misión desvertebrar los entes intermedios para propiciar la dominación capitalina, en desmedro obviamente de la nación.

~~Los municipios se verán debilitados económica y políticamente, mientras que los departamentos verían no sólo extinguidos sus recursos, sino que además su desmembramiento se hace prácticamente imperativo al condicionarse la transferencia de importantes recursos de la Nación a la conformación de distritos metropolitanos que tendrán una categoría jurídica igual a la de los departamentos.~~

A lo anterior hay que sumarle el fenómeno de la departamentalitis, que se observa en la elevación de las intendencias y comisarias al rango de departamentos. Es necesario recordar que las comisarias colombianas tienen uno o dos municipios, no se entiende entonces como es que estas entidades funcionarán, pero si el ideal es propiciar el cacicazgo y los feudos políticos allí, obviamente resultan importantes. Lo que se debería contemplar es la posibilidad de cerrar la llave de la creación de departamentos, fortalecer los actuales, crear un estatuto que permita la unión de éstos, no su división, este

estatuto deberá contemplar los factores económicos, políticos, geográficos, en sí culturales, a fin de integrar el país a las realidades actuales; esto no es nada más que propiciar el apareamiento de regiones, pero de manera consultada y oportuna, no mediante la distribución a bolígrafo del ejecutivo, del planificador o de los constituyentes. Para regionalizar a Colombia se requiere un estudio profundo que indique como podrían ser esas regiones. Lo actualmente propuesto resulta apresurado.

## 8. HACIENDA PUBLICA:

En cuanto a la hacienda pública, los recursos de los departamentos y municipios estarán dependiendo de lo que decida la ley o el gobierno nacional, los planes y programas ya no tendrán influencia cuando de participar del presupuesto nacional se trate, así los nuevos ingresos corrientes de la nación que no hubieren sido determinados, hasta la entrada en vigencia de la Constitución no se contabilizarán para los porcentajes de situado fiscal y de transferencias a los municipios, esto hará que el gobierno nacional con el sencillo recurso de crear nuevos tipos de ingresos como sobretasas a las ventas y nuevos tipos de impuestos, dejará languidecer otros ingresos corrientes como el IVA, el impuesto de aduanas etc; en síntesis, las transferencias de la nación a los municipios decrecerán paulatinamente y la relativa autonomía fiscal de que gozan hoy las entidades intermedias se desvanecerá colocándolas en un impase fiscal.

También debe respetarse la capacidad fiscal de las regiones, departamentos y municipios puesto que una sola banca central podría cercenar de plano la autonomía y capacidad que en este sentido deben poseer tales entidades.

La constitución de un fondo de compensación propicia el equilibrio de las entidades, sin este instrumento, no es posible llegar a la aplicación de los principios de la solidaridad, de la autonomía y la autogestión, y de la unidad nacional. Su destinación debe ser por planes y programas siendo administrado por las regiones.

La vida del departamento, no debe estar supeditada a la existencia de rentas monopolísticas; los ingresos fiscales y directos, son los apropiados para la sana marcha de estas entidades.

La creación y el recaudo de los ingresos debe ser departamental, así se evitará la corrupción administrativa y no se afectará los ingresos de las entidades intermedias.

EN CONSECUENCIA, SI EL PLENARIO DE LA ASAMBLEA APRUEBA LA PRESENTE CONSTITUCION, TENDREMOS UNA CARTA MAS CENTRALISTA Y ESTATALIZADORA QUE LA QUE NOS RIGE, POR LO TANTO, RESPETUOSA Y ENCARECIDAMENTE LLAMAMOS LA ATENCION DE LOS HONORABLES DELEGATARIOS, PUES UN ESTATUTO SIN UNA POSTURA FILOSOFICA, QUE CONCUERDE CON LOS FINES ESPERADOS, O SEA LOS QUE CORRESPONDEN A LOS ANHELOS POR MUCHOS AÑOS REPRESADOS DEL PUEBLO COLOMBIANO, SE VERIAN SERIAMENTE AFECTADOS EN SUS ASPIRACIONES Y NO SERIA DE EXTRAÑAR QUE LA VIOLENCIA Y AUN EL APARECIMIENTO DE MOVIMIENTOS SESESIONISTAS, CONSTITUYA EL COMUN OCURRIR DE LOS AÑOS VENIDERS, PUESTO QUE NO ES JUSTO CONTINUAR CON UNA TAN CRECIENTE DEPENDENCIA PRIMERAMENTE DE LA CAPITAL DEL PAIS HACIA LOS DEPARTAMENTOS Y LUEGO DE LAS CAPITALES DE ESTOS AL INTERIOR DE LOS DEPARTAMENTOS, VALE DECIR AUN DE LAS CABECERAS MUNICIPALES A LAS VEREDAS Y CORREGIMIENTOS. POR LO TANTO, EL LEMA QUE PROPONEMOS ES EL DE : UNIDAD NACIONAL CON AUTONOMIAS REGIONALES Y LOCALES.

De las señoras y señores delegatarios

Con toda atención,

JORGE RODRIGUEZ ARBELAEZ  
Rector