

La disputa territorial interna: un problema para la soberanía del Estado colombiano

The internal territorial conflict: a problem for the sovereignty of the Colombian State

Autores: Vladimir Rodríguez Sanabria, Alexander Monroy Rodríguez

DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.2138>

La disputa territorial interna: un problema para la soberanía del Estado colombiano*

The internal territorial conflict: a problem for the sovereignty of the Colombian State

A disputa territorial interna: um problema para a soberania do Estado colombiano

Vladimir Rodríguez Sanabria^a
rodriguez_vladimir@hotmail.com

Alexander Monroy Rodríguez^b
amonroyr@unal.edu.co

Fecha de recepción: 8 de marzo de 2022
Fecha de revisión: 10 de mayo de 2022
Fecha de aceptación: 25 de junio de 2022

DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.2138>

Para citar este artículo:

Rodríguez Sanabria, V. y Monroy Rodríguez, A. (2022). La disputa territorial interna: un problema para la soberanía del Estado colombiano. *Revista Misión Jurídica*, 15, (23), 159 -173.

RESUMEN

Este artículo reflexiona acerca de cómo se ha afectado la soberanía del Estado colombiano, tanto durante las guerras civiles del siglo XIX, como en el reciente conflicto interno, teniendo como eje de análisis la lucha por el control del territorio. Para superar esta situación se propone el reconocimiento regional desde la autonomía administrativa y fiscal, asumiendo como factor transversal, la práctica democrática de los ciudadanos en las regiones. Estos dos supuestos permiten afianzar la soberanía estatal en los connacionales, pues, esta se afirma, en cuanto, las políticas públicas de bienestar para la ciudadanía lleguen a todos los territorios.

PALABRAS CLAVE

Soberanía estatal; guerras civiles; conflicto interno; regiones; practica democrática; territorio.

* Artículo de reflexión.

a. Abogado de la Universidad Católica de Colombia, Especialista en Gobierno y Gestión del Desarrollo Regional y Municipal, Estudios de Doctorado Universidad de Salamanca (España), Magister en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica Universidad Libre de Colombia.
b. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Integrante del grupo de Investigaciones Filosóficas Kairós.

ABSTRACT

This article reflects on how the sovereignty of the Colombian state has been affected, both in the civil wars of the 19th century and in the recent internal conflict, with the struggle for territorial control as the axis of analysis. To overcome this situation, regional recognition is proposed from administrative and fiscal autonomy, assuming as a transversal factor the democratic practice of citizens in the regions. These two assumptions allow for the consolidation of state sovereignty in the nation's citizens, since this sovereignty is affirmed to ensure that public policies for the welfare of citizens reach all territories.

KEYWORDS

State sovereignty; civil wars; internal conflict; regions; democratic practice; territory.

RESUMO

Este artigo reflete sobre como a soberania do Estado colombiano foi afetada, tanto durante as guerras civis do século XIX como no recente conflito interno, tendo a luta pelo controle territorial como eixo de análise. Para superar esta situação, é proposto o reconhecimento regional baseado na autonomia administrativa e fiscal, assumindo a prática democrática dos cidadãos nas regiões como um fator transversal. Essas duas premissas permitem que a soberania do Estado seja fortalecida nos cidadãos do país, pois se afirma na medida em que as políticas de bem-estar público para os cidadãos chegam a todos os territórios.

PALAVRAS-CHAVE

Soberania do Estado; guerras civis; conflito interno; regiões; prática democrática - território.

INTRODUCCIÓN

Desde los albores de la Independencia, el territorio ha sido un problema que ha desafiado la existencia del Estado colombiano, donde las disputas se han caracterizado por su naturaleza violenta. Lo anterior, permite deducir que las guerras civiles aparecen como un ingrediente desafortunado que contribuyó a la conformación del territorio. La aceptación de la anterior evidencia permite afrontar de una manera más

clara y real, las políticas de descentralización que, a la larga, implican una particular forma de existencia del aparato estatal.

Se pretende con el abordaje del concepto de territorio y su tensa relación con las políticas del nivel central, la presentación del territorio como un campo de lucha de bandos contrarios, pero pertenecientes a la misma nación, lo cual permite observar que, desde las directrices legislativas orientadas a la descentralización, existe un claro desconocimiento de los fines que debería asumir la acción estatal en los territorios.

Se verá más adelante, en el respectivo recorrido historiográfico que, Colombia ha vivido una lucha entre sus nacionales por causa del control del territorio. Frente a ello, los remedios legislativos, anclados en una tradición fuertemente centralista y conservadurista, han sido infructuosos y no han hecho más que dilatar una conflictividad que ya resulta crónica.

Ahora bien, sin negar las recientes políticas de descentralización apoyadas en los designios plasmados en la Constitución de 1991, lo cierto es que, esta lucha por el control del territorio no solo ha afectado el desarrollo de la descentralización, sino que, también, afecta la misma soberanía del Estado, pues ¿cómo puede entenderse que un Estado es soberano de su territorio, cuando es evidente que en diferentes partes del mismo existen otros grupos de poder que le disputan la soberanía?

Valga decir que, además de la dificultad geográfica para que la acción estatal tenga plena cobertura y operación, se le une que en las regiones las elites y/o grupos de poder que desconocen y obstaculizan las políticas del nivel central, lo cual desconecta los menesteres insatisfechos, respecto a los objetivos estatales.

En este orden de ideas, las siguientes líneas estarán dedicadas a hacer un recorrido analítico y superficial de la historia, con el fin de describir como la lucha por el territorio ha permeado los objetivos de la descentralización y, por consiguiente, también, impacta en la soberanía estatal de un gobierno con tradición legalista - centralista, lo cual se traduce en la afectación de la eficacia y eficiencia de las normas promulgadas por el poder legislativo.

Para ello, en primer lugar, se observa brevemente, la manera como se ha dispuesto la cuestión territorial enmarcada en las constituciones y guerras civiles del siglo XIX, hasta llegar a la actual Constitución de 1991. En segundo lugar, se abordará, de forma más específica la problemática de la disputa territorial interna y cómo afecta la soberanía del Estado colombiano. De ello se espera obtener las razones para que el territorio sea observado como el lugar propicio para construir ciudadanía que se identifique con los liderazgos regionales y, con ello, realzar la importancia del territorio para la agenda estatal. En definitiva, es un intento para mostrar la relevancia que tiene la región en la construcción del estado colombiano.

LA CUESTIÓN TERRITORIAL A TRAVÉS DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

La cuestión territorial surgió con el proceso independentista de 1810. Muy rápidamente se conformaron los bandos que iban a pugnar para que prevaleciera en la naciente república una sola forma de organización territorial, esto es, el conflicto entre los federalistas y los centralistas, los primeros defendían la concesión de poder a las provincias, mientras que, los segundos pretendían reservar todo el poder político para la capital.

Con estos primeros antagonismos, se observa que la cuestión territorial, sería el obstáculo insalvable de las políticas de cada gobierno, cuya consecuencia sería un largo historial de exasperadas guerras civiles, sobre todo en el siglo XIX, en la que cada bando victorioso impondría en la respectiva constitución surgida de la contienda, así como su modelo y visión de organización territorial.

Una vez consolidado el proceso independentista, parecía que el centralismo era el modelo adecuado para ordenar la unidad territorial. Así fue contemplado en la “Ley fundamental de la República de la Gran Colombia” mejor conocida como la Constitución de 1821, siendo el centro del país, la capital de la nueva república (La Rosa y Mejía, 2018, p. 62).

Esta Constitución, desde el modelo territorial tenía bastantes dificultades para afianzarse, pues la natural autonomía que pretendían tanto Quito, como Caracas, para organizarse y por el recelo, también natural, que Bogotá ocupó, como el

lugar central político-administrativo, impedían el desarrollo del modelo centralista. De hecho, “La Gran Colombia”, se disolvió.

Desde la disolución de La Gran Colombia para convertirse en la República de la Nueva Granada en 1832, Colombia ha desarrollado su historia política en una dinámica de conflicto, empujada por los empeños del centralismo o del federalismo para imponerse (p. 106), sobre todo en el siglo XIX.

Detrás de todos estos conflictos estaba germinando la lucha por los territorios, pero al margen de ser una propuesta de carácter político o de organización territorial, lo que realmente ocurría, era la pugna por el ejercicio e influencia de poder en las secciones y regiones en que ahora estaban interesadas las elites territoriales.

Así las cosas, no pasó mucho tiempo de promulgada la Constitución de 1832 para que estallara un nuevo conflicto. El texto Constitucional de 1832, en su organización territorial contempló la división del territorio en provincias y su administración correspondía a los gobernadores que eran nombrados por el ejecutivo. A su vez, el Artículo 160 creó las cámaras provinciales, que les otorgaba cierta injerencia en los asuntos electorales, sobre todo, en la proposición de nombres para los cargos de magistrado de la Corte Suprema de Justicia y de los magistrados del respectivo distrito judicial, -de ahí viene la inveterada influencia del poder político en el poder judicial.

No obstante, lo anterior, el Artículo 162 del citado ordenamiento, otorgaba, tanto al Congreso como al Ejecutivo e incluso al gobernador de provincia, la posibilidad de suspender los actos de las cámaras de provincia, aunque ello fuera motivado por la misma observación de la constitución o las leyes. Lo que quedaba claro era que, en la práctica, las cámaras provinciales no tenían autonomía para administrar sus propios territorios. Esto significaba, entonces, que la dirección del poder político-administrativo continuaba en manos de la capital.

Bajo este contexto y en vigencia de la Constitución de 1832, estalló la denominada Guerra de los Supremos. Este conflicto ya mostraba como sería la constante de la vida política colombiana. Se trata del fenómeno de la

marcada regionalización. Algunos como Prado Arellano, las han denominado micro regiones, es decir, cada región hizo su producción de los mismos recursos, lo cual anula el intercambio mercantil entre regiones, cuya consecuencia fue la imposibilidad de una sociedad con su propia particularidad (2003, p. 21).

Parfraseando, entonces, a Barona, Colombia es un “archipiélago regional”, cada región puja por sí misma, tiende a la autarquía y a su propia producción local (Barona, 1996). Parece increíble, que esta evidencia histórica que describe al país, aún continúe siendo un tema de escasa relevancia en la organización del Estado. Con todo, se ha de avanzar en esta evidencia que es precisamente la que organiza el presente escrito, es decir, la lucha por el control del territorio.

Entonces, se inició la Guerra de los Supremos. Denominada así porque en las regiones, sobre todo en el Cauca, surgieron líderes o caudillos que estarían presentes en la política colombiana en la segunda mitad del siglo XIX (Valencia, 1987, p. 116).

También, este conflicto giraba en torno a la administración político-territorial. Específicamente, un ejecutivo central que aparecía débil frente al poder de las provincias (p. 116). De ahí, entonces, surgió un nuevo texto constitucional. Por consiguiente, fue promulgada la Constitución de la República de la Nueva Granada de 1843. En esta carta constitucional, se fomentó un poderoso centralismo, con un ejecutivo fuerte e independiente.

Así, por ejemplo, de los Artículos 101 a 118 se observa una multiplicidad de tareas y potestades sin intervención significativa del Congreso y las Provincias. Un esquema conservador, autoritario y centralista de corte religioso, el cual fijó el rumbo de la carta política de 1843.

A pesar de lo anterior, estaba forjándose entre los denominados radicales, la idea de reconocer autonomía a las provincias y con ello, debilitar el poder central. En este contexto fue adoptada la Constitución de 1853, que reconocía el poder constitucional de cada provincia, fruto de ello, fue la promulgación de hasta 55 constituciones provinciales (Marquardt, 2009, p. 96).

Así, Colombia adoptó el federalismo. Puede decirse que bajo dicho esquema federalista se estaba reconociendo la caracterización regional del país, situación que en ese momento parecía la ideal para los poderes regionales (p. 125). El territorio fue dividido en Provincias, Distritos y Parroquiales, junto con la cláusula legislativa de modificación, para cumplir con obligaciones judiciales, del fisco y, de gobernabilidad.

Los gobernadores provinciales como representantes del gobierno Federal central tenían como deber cardinal hacer cumplir la Constitución, las Leyes y los mandatos presidenciales. Bajo esta normatividad, en 1855 fue proclamado el Estado Federal de Panamá, donde se delimitan las competencias del gobierno local y el central, otorgándole al local autonomía político-judicial. Igualmente, en 1857 se instauraron siete Estados adicionales (Cundinamarca, Antioquia, Cauca, Boyacá, Magdalena, Bolívar y Santander).

La cuestión del dominio del territorio, en términos de influencia política, fue ganando terreno en la conformación del Estado, es decir, más allá del federalismo que se propugnaba con la Constitución de 1853, lo que estaba realmente en juego era la capacidad de autonomía político-administrativa de las provincias que, a futuro, se identificarían con los focos de poder regional.

Se ha señalado, que el carácter profundamente liberal de la Constitución de 1853 y el otorgamiento de libertad y autonomía para los individuos y las provincias junto con la disminución del poder central, supuso un factor para que se propagara una nueva guerra civil (Basilien, 2008, p. 138).

Existe un poco de razón en ello, pues en cuanto el poder se dispersa sobreviene la fragmentación y la guerra. Pero, aceptar esta tesis, ocultaría un rasgo dominante en la historia, pues en el fondo, la pugna por el territorio es para ejercer el poder. Lo que ocurre es que, la atomización del poder encierra la siempre presente tendencia de los poderes regionales para tener autonomía y mando en las provincias.

Ahora bien, la nueva guerra civil de 1853 tuvo como consecuencia la proclama de una nueva constitución, denominada Constitución de la Confederación Granadina o Constitución de 1858. Mediante esta carta constitucional se intentó

unir nuevamente a la nación, debido a la fuerte descentralización que amenazaba la unidad de la República.

La Confederación quedó compuesta, entonces, por ocho Estados, en el que el poder de las Provincias aumentó en potestades legislativas y electorales. La soberanía continuó depositada en el gobierno central. Desde luego, esta carta constitucional también provino de las negociaciones y consensos logrados con las elites regionales que estaban originando procesos de federalización (Bonilla, 2019, p. 69). La cuestión del ejercicio del poder territorial seguía marcando la pauta del andamiaje constitucional, además de ser una solución bastante frágil para enfrentar los problemas de poder y gobernabilidad, que ya eran una realidad para los territorios.

La Confederación Granadina, como proyecto federalista, en principio, tuvo buena recepción por parte de los partidos políticos hegemónicos de la época (liberal y conservador). A pesar de ello, la tensión entre el poder centralista y la autonomía para las regiones continuaba.

De hecho, el partido conservador que ostentaba la presidencia, bajo Mariano Ospina Rodríguez, no estaba del todo contenta con el liderazgo que el liberalismo estaba ganando en las regiones. Para contrarrestar esta tendencia, el conservatismo intentó ejercer control sobre los Estados de mayoría liberal, mediante la expedición de unas leyes que autorizaban la inspección por parte del gobierno nacional sobre las elecciones de cada estado, así como el control nacional de las fuerzas armadas de cada estado y sobre el fisco (Díaz, 2008, p. 94). Estas leyes que, precisamente, anulaban el carácter federalista de la Confederación Granadina, produjeron levantamientos en las regiones y provincias que se oponían a esta injerencia del poder central en los Estados.

En estas circunstancias se fraguó una nueva guerra civil. Resultó vencedora la propuesta federalista. Así, en cabeza del General Tomás Cipriano de Mosquera se reunió un Congreso de Plenipotenciarios y crearon la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, que fue promulgada en 1863. En esta carta constitucional se reconocieron nueve Estados que conformaban la Federación de forma soberana (Tolima, Cauca, Cundinamarca, Antioquia, Boyacá, Santander,

Bolívar, Panamá y Magdalena), cada uno con presidente, constitución, milicia y cuerpo legislativo propio. La injerencia del centro federal quedó desarticulada, pues se sometía a los estados federados para conservar la unidad.

El mapa territorial federalista pudo haberse mantenido, pero, una disputa ideológica, permitió que el centralismo resurgiera y se impusiera, mediante el inveterado recurso de la guerra civil. La causa de este nuevo conflicto fue, específicamente, la oposición del clero religioso conservador a la educación liberal y laica que se propugnaba para las escuelas por parte del gobierno.

Lo anterior, desembocó en la denominada “Guerra de las escuelas de 1876”. Esta contienda continuaba reflejando la tradicional contienda bipartidista sobre la formación espiritual de la nación (Oviedo, 2014, p. 2004). La guerra fue ganada por el bando gubernamental. Sin embargo, la discusión sobre el modelo de Estado quedó como una cuestión pendiente. De hecho, el mismo liberalismo gobernante se había dividido entre los llamados *independientes*, que propugnaban por un federalismo en el que el gobierno de la Unión pudiera intervenir en los asuntos de orden público de cada Estado y los denominados radicales que abogaban por una soberanía absoluta de los Estados (Cruz, 2013, p. 127). Además, la facción conservadora derrotada, también defendía la posición de un gobierno unitario, centralizado y fuerte. Criticaron que el federalismo propiciaba la toma violenta del poder en cada Estado, violentando el principio de gobierno popular y los derechos individuales (p. 128).

En consecuencia, la opción del federalismo quedó debilitada y su final estuvo marcado por el estallido de un nuevo conflicto, acaecido de 1884 a 1885, en el que el proyecto de la *Regeneración*, liderado por Rafael Núñez, sale vencedor y procede a instaurar definitivamente el modelo centralista de Estado, que tendrá su reconocimiento en la respectiva Constitución de 1886. Con esto, la autonomía de las regiones cierra su capítulo y quedará sujeta a las promesas descentralizadoras del siglo XX.

La carta constitucional de 1886 reconstituyó a Colombia en República Unitaria, se recupera la soberanía como nación, y además estableció un solo ejército, un solo Congreso Bicameral y un

único Poder Ejecutivo con la autoridad máxima del presidente. Los anteriores estados de la constitución de 1863 ahora son denominados Departamentos que son unidades político-administrativas que actúan en representación del gobierno nacional. El centralismo político tomado del sistema francés (Malagón y Gaitán, 2008, p. 165), hizo carrera en el país, dejando a la descentralización, únicamente, como un deseo de las regiones (Henao, 1998, p. 37). Con lo anterior, se demuestra que la concentración de poder funcional entorpece el desarrollo en términos de justicia social y, propicia la disputa por la verificación de intereses locales unas veces de interés general, otras veces particulares bajo el manto del beneficio general.

El papel del Departamento, junto con el de su líder denominado Gobernador, a lo largo del Siglo XX ratifica el espíritu centralista invocado por la Constitución de 1886, bajo la máxima de centralización política y descentralización administrativa que sin dudas se tradujo en el campo territorial en mera desconcentración administrativa, bajo un control jerárquico marcado. El gobernador quedó subordinado al ejecutivo, aspecto que lo convirtió en un eje protector del centralismo político y administrativo, para lo cual disponía de algunos poderes de dirección y de tutela sobre las entidades departamentales (García y Girón, 2005, p. 214).

Así, se cierra el capítulo de guerras civiles y constituciones del siglo XIX en Colombia. El territorio fue el objeto de disputas de los poderes regionales, que luego los partidos políticos (liberal y conservador) lo convirtieron en zona de influencia y poder. La *Guerra de los Mil días*, con la que Colombia hizo su entrada al siglo XX, ratificó que el territorio colombiano, ahora se convertía en objeto de disputas partidistas.

La cuestión territorial en el siglo XX, continuó siendo ignorada por el centralismo reinante y, de hecho, hubo pocas reformas en ese sentido, hasta la promulgación de la carta constitucional de 1991, aunque, la autonomía y el reconocimiento regional continúan siendo una tarea pendiente para los gobiernos centrales.

En esta dinámica de confrontación bipartidista, se produjeron las siguientes reformas de carácter constitucional en el siglo

XX. Así, por medio del Acto Legislativo 3 de 1910, fueron creadas las asambleas departamentales. El territorio se dividió en Departamentos y estos en Municipios o Distritos Municipales. Además, determinó al gobernador como agente del poder ejecutivo y jefe de la administración seccional y, estableció que los Departamentos deberían tener independencia para la administración de sus asuntos (García y Girón, p. 217). También se reforzó la descentralización administrativa en el aspecto fiscal.

Para el año de 1936, mediante el Acto Legislativo 1, la nación fue dividida en Departamentos, Intendencias y Comisarias; los primeros a su vez en Municipios o Distritos Municipales (p. 217). Finalmente, con la reforma constitucional de 1986, se introdujo, mediante el Acto Legislativo 1 del mismo año, la elección popular de alcaldes, que luego sería extendida los Gobernadores a través de la Constitución de 1991.

Esta última reforma, fue un avance en materia de descentralización política, pues, la independencia del alcalde causa necesariamente, no solo que el Municipio gane autonomía y de alguna manera independencia de la jerarquía del gobernador, sino que también, mejora las relaciones entre el representante del poder y los poderdantes en el marco de la democracia.

LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Con la vigencia de la Constitución de 1991, se robusteció el proceso de descentralización. La autonomía aparece como pretexto para consolidar la democracia y facilitar la gobernabilidad. En este sentido y de una atenta lectura del Artículo 286 de la norma superior, se destaca, la creación de cuatro niveles territoriales cardinales, con la posibilidad de crear dos más por asociación de los niveles básicos.

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley (Secretaría del Senado, 1991).

En el texto constitucional de 1991, el territorio colombiano se divide en 32 departamentos, los cuales poseen gobiernos departamentales

concentrados en tres poderes: el poder ejecutivo lo ejerce el gobernador, el cual es elegido por voto popular por un periodo de cuatro años; el poder legislativo lo ejerce la asamblea departamental que también es elegida por elección popular regional que representa la rama legislativa y con libertades administrativas y recursos propios; el poder judicial lo ejercen tribunales y juzgados por distribución jurisdiccional y grados de competencia.

De conformidad con los Artículos 329 y 330 de la Constitución Política, los territorios indígenas son producto del acuerdo entre el gobierno nacional y las sociedades indígenas, preeminentemente se encuentran ubicadas estas comunidades en los departamentos del Cauca, el Amazonas, La Guajira o Vaupés, entre otros. Asimismo, los Artículos 1° y 287 de la Carta Política, consideran la operación autónoma de los entes territoriales en aspectos políticos, administrativos, fiscales y policial local:

Artículo 1°. 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.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales (Secretaría del Senado, 1991).

Si fuera tomado el significado obvio de la palabra autonomía y gobierno, entonces, las entidades territoriales no solo tendrían la facultad de disponer normas para el ejercicio del saneamiento de las necesidades de los locales de la jurisdicción, sino que además daría lugar a una autarquía, es decir autosuficiencia a todo nivel

(económico, salubre y educativo), en concordancia con la cooperación nacional.

Formalmente, las potestades de autosuficiencia son claras, pero, en la práctica, la unidad de la organización territorial responde preeminentemente al gobierno central, su dependencia es atenuada y solo actúa con cierta libertad administrativa por descentralización. Además, que muchos municipios dependen de la asignación de recursos de regalías para desarrollar varios pilares de necesidades básicas que se encuentran en el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo territorial.

En lo concerniente al tema municipal, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo I del Título XI de la Constitución Política, el Municipio es la entidad fundamental de la división política del Colombia, además de la prestación de los servicios públicos, la construcción de obras, tiene en general que dar cabida al progreso común en todos los menesteres de la sociedad de su jurisdicción, echando mano de principios necesarios como la coordinación, subsidiariedad y cooperación garante de alguna forma de la Constitución.

Respecto al tema del fisco municipal, se debe anotar, que, en realidad, está condicionado a una especie de imperio fiscal central, pues si no hay asignación de recursos, no pueden éstos cumplir con sus cargas funcionales; los recursos propios (impuestos) son insuficientes, la cofinanciación (inversión proyectada) es insuficiente, la participación en las rentas nacionales es escasa para los municipios, al igual que las regalías por explotación de recursos.

De ahí, la clara dependencia con las transferencias automáticas o situado fiscal (ingreso corriente del Estado) y el crédito (puede ser interno o externo sin superar su capacidad de respuesta) en que viven los municipios, lo cual les resta maniobra de operación y, en consecuencia, también decae la capacidad de gobernabilidad del ente municipal.

Finalmente, si se observa con atención la legislación, es la que le da competencias al municipio y, no su propia iniciativa, lo cual ha generado una desproporción en la expedición normativa y el cercenamiento de la autonomía

legislativa de éste, haciendo del Congreso inherente productor natural.

EL CONFLICTO INTERNO COMO DISTORSIONADOR DE LA SOBERANÍA Y ACCIÓN ESTATAL

El cuadro anteriormente descrito, muestra, de un lado, que el territorio ha sido la principal preocupación de las elites de poder; y, de otro, que el fuerte centralismo ha impedido que los territorios no hayan gozado de unas adecuadas políticas públicas y satisfacción de necesidades de las realidades locales.

Esto constituye el obstáculo para que el Estado ejerza una verdadera soberanía y también es dificultad grande para el desarrollo de políticas estatales de bienestar para la ciudadanía. A ello se añade que la disputa interna, ha significado que, en los territorios, se enquisten actores de origen paramilitar o guerrillero, actores del conflicto interno, con capacidad para instalarse como autoridades en sustitución del poder central (González, 2018, p. 176).

Si bien los Acuerdos de Paz han significado la dejación de armas por parte de las FARC, el problema territorial quedó vigente en cuanto a las estructuras de poder, claramente criminales, ingresan en la lucha por el control del territorio. De hecho, el retiro de la fuerza revolucionaria de los territorios demostró lo que era un secreto a voces.

El problema regional en Colombia está en que el abandono del poder central de los territorios facilita la producción de focos de poder regional contraestatales y paraestatales. Este cuadro es el que genera dificultades para adelantar políticas públicas y, por ende, puede entenderse como una pérdida de soberanía estatal en cuanto la acción del gobierno que esté en turno, simplemente no opera porque ha sido sustituida por los poderes de *facto* regionales.

Ahora bien, la situación de disputa por el control del territorio es un tema bastante debatido y sobre lo cual hay un amplio consenso, en el sentido de entender que, el problema colombiano, depende en muy buena parte del problema del acceso a la tierra. Pues esta pugna territorial es la que ha originado conflictos por el control y el dominio con fines de explotación, siendo el despojo y desplazamiento, las constantes

presentes a lo largo de la historia. Y, frente a ello, la acción estatal, inmersa en acendrado centralismo, ha sido inoperante.

Esta inacción del poder central conduce a que, en la realidad del territorio, los poderes regionales se instalen y decidan sobre la destinación de los predios de la región en cuestión sin ningún control, ni orden, sino atendiendo, únicamente, la sola voluntad de los intereses que ostentan el poder regional de *facto*. Con ello, queda afectada la soberanía estatal en cuanto no hace sentir su presencia en el orden territorial, lo cual pone el escenario idóneo para alimento de intereses particulares, muchas veces ilícitos.

Así, baste saber que la dinámica del conflicto armado que, en sus inicios, fue una contienda entre la guerrilla y Estado, se transformó en algo más complejo, pues la aparición de nuevos actores como los paramilitares y las más recientes bacrim, junto con los efectos de la economía surgida del narcotráfico, ha hecho que el territorio se transforme en objeto de disputa por el control de cultivos ilícitos y de los recursos naturales, en tanto sirven para financiar el conflicto (Henao, *et al*, 2015, p. 83).

La descripción del anterior panorama de conflicto es lo que permite hacer la crítica a un entendimiento ideal-formal del Estado, pues continuar elaborando investigaciones en torno a la cuestión estatal colombiana, sin atender a su tragedia histórica, conlleva a obviar, por ejemplo, el problema del territorio. Si este último aspecto, es ignorado, no se puede estar seguros de haber construido un concepto de Estado, tanto a nivel teórico como en el nivel empírico.

En efecto, la política del control territorial en Colombia se ha elaborado desde la perspectiva de presencia de fuerza militar y policial, que recientemente ha estado cobijada bajo las banderas de la política de la seguridad (Henao, *et al*, p. 89), es decir, si alguna vez, se ha intentado llevar a cabo una política para los territorios, esta ha sido la de llevar las fuerzas militares. Esto continúa confirmando la tesis, según la cual, el territorio colombiano siempre ha sido el objetivo de disputa y control por parte de los actores del conflicto armado interno, incluyendo al Estado colombiano.

Punto adicional es la ausencia de otro tipo de políticas públicas para los territorios, diferentes a la seguridad y al control, pudiendo ser, por ejemplo, políticas de bienestar o de inclusión. La soberanía en términos empíricos no puede entenderse, únicamente, como el resultado de la presencia de fuerzas armadas en un determinado territorio, sirviendo en un esquema de seguridad, control y sujeción.

Mientras tanto, la teoría constitucional ha estado ocupándose de la soberanía en términos de gobierno y no de Estado (Uribe, 2011, p. 29), lo que también contribuye a distorsionar el concepto de soberanía estatal, pues si es un asunto de gobierno, entonces, la soberanía necesita legitimarse en los territorios mediante el uso de las fuerzas militares. Frente a lo anterior, una respuesta puede estar en sostener la soberanía estatal en políticas públicas de justicia social, integración e inclusión, pues con ello, el concepto de soberanía es un asunto de convicción y legitimidad, contrario a la realidad, donde opera la imposición de fuerza por parte de un gobierno.

Además, esta concepción de soberanía de gobierno, en el contexto de las guerras civiles, ha permitido que se justifique la aniquilación de planteamientos que propugnan por la autonomía de las regiones, como ocurrió con la destrucción, por vía de las armas, del discurso federalista (p. 30). Por su parte, la acción estatal en los territorios también queda reducida a una cuestión de operatividad y estrategia militar, en cuanto obedece al mismo criterio de sustentar la soberanía como un asunto de gobierno y no, como una política de Estado.

El conflicto armado, esquematizado como una disputa por el control del territorio, por parte de los actores, antes las elites regionales, hoy bacrim y otros grupos ilegales guiados por los réditos de actividades igualmente ilegales, ha supuesto que la soberanía estatal se convierta en un asunto de gobierno en cuanto también quiere controlar el territorio con el recurso de la fuerza pública y con ello, queda distorsionado el sentido de soberanía estatal, pues opera en el sentido de revindicar los intereses de los que hacen parte del gobierno directa e indirectamente.

En efecto, la soberanía estatal no surge solo por las maniobras y ejercicios militares, por el contrario, proviene de una identificación

con el Estado, por una convicción íntima del ciudadano con la bandera estatal. Olvidar esta última cuestión, ha costado, por ejemplo, guerras incruentas y pérdida de territorios como, por ejemplo, lo fue en su momento, la pérdida de Panamá o, actualmente, los justos reclamos de ausencia de Estado en regiones del territorio, como Chocó o San Andrés, por citar solamente, unos cuantos ejemplos.

Invocar el uso de la fuerza en los territorios por parte del gobierno, no es un acto de soberanía, es un acto de fuerza. Y es aquí, donde se produce la distorsión de la soberanía, pues, para la población, la soberanía queda confinada al uso exclusivo del gobierno. Y la acción estatal tiene formas distintas y más eficaces que las armas, para reafirmar su soberanía.

En el pasado, las guerras civiles que trasmataron en conflicto interno contribuyeron a distorsionar el sentido de soberanía estatal, quedando cada vez más un vacío de una comprensión extensa de soberanía y, por el contrario, se reafirma que las regiones merecen más espacio y autonomía, en cuanto las armas no fundamentan una actitud hacia la soberanía estatal y por ello, el concepto de autoridad política para el ciudadano está en lo más cercano, como el municipio o la región.

En este orden de ideas, la existencia del conflicto armado interno ha significado que Colombia haya tomado la denominación de “Estado fallido”, en cuanto no garantiza unos mínimos de seguridad territorial, jurídica y humana, en razón del poder que tienen los grupos armados del conflicto (Ríos 2017, p. 595). Desde esta perspectiva, la existencia del conflicto armado interno influye de manera negativa en la soberanía estatal.

Lo inmediatamente anterior, confirma que la disputa interna por el control de los territorios, distorsiona el sentido de soberanía estatal. Incluso, han sido generosos y quizá, optimistas, en emplear el término “distorsión”, en cuanto se usa como una modificación de alguna realidad. Pero, la realidad del conflicto interno, que produce un “Estado fallido”, permite hablar de una pérdida o ausencia de soberanía.

Por ello, la puesta en práctica de las pautas democráticas de los acuerdos de paz de 2016,

constituye uno de los desafíos para una verdadera consolidación de la soberanía estatal, es decir, es importante generar la apertura para que en las regiones sea garantizada la participación de los grupos y movimientos políticos que, en efecto, vienen a reemplazar el modo de actuar armado por uno de intervención ciudadana, situación que, de momento, no ocurre debido a la desaparición y el asesinato de líderes sociales en los territorios.

Sin duda, esta manera de atacar la participación de los ciudadanos debilita la estructura estatal en las regiones, en cuanto, vuelve a asumir el poder central el control, pero lo hace en esquema de fuerza y no lo realiza en términos de convivencia y bienestar. Por tanto, la estructura central se mantiene lejana en cobertura de servicios y derechos para los ciudadanos.

Un Estado fuerte no solo se predica, entonces, del uso de las fuerzas armadas en los territorios. La fuerza de un Estado proviene, realmente, de su población. Y en esto, las políticas públicas de atención y bienestar son, definitivamente, las que ayudan a formar un Estado fuerte. El conflicto interno siempre ha sido un obstáculo enorme para tutelar derechos y llevar servicios a las comunidades -con esto, decae la soberanía-.

Ahora, una vez instalados en esta etapa de posconflicto, debe propugnarse para que esas políticas sean realidad en los territorios. Sin embargo, la amenaza y desaparición violenta de los liderazgos regionales, puede no solo obstaculizar el desarrollo del Acuerdo de paz, sino también permitir que el abandono estatal sea la realidad para muchas comunidades de los territorios.

En este sentido, el Estado debe reconocer que la sociedad es multicultural y existen un conjunto de ciudadanías diversas, por lo que éste realmente debería promover que la sociedad también sea abierta, activa, participativa y dialogante (Olivar, 2017, p. 268).

¿HA SERVIDO DE ALGO LA DESCENTRALIZACIÓN PARA EL PROBLEMA TERRITORIAL?

Con la promulgación de la carta política de 1991, la descentralización aparece bajo el signo de ser un verdadero esfuerzo del poder central para que, de una buena vez, se afrontara el problema de las regiones. Después de casi dos siglos de

abandono y de lucha interna, las regiones, por fin, recibirían los beneficios y progresos de un Estado social y democrático de derecho.

Ello también suponía, en la práctica, un reconocimiento a la diversidad regional y, por ende, permitiría que los ciudadanos se involucraran con las políticas estatales. Indudablemente, con estas acciones, se esperaba aumentar en el ciudadano, la confianza en el Estado al tiempo que, aumentar los índices de legitimidad y soberanía. En efecto, la autonomía administrativa y fiscal proveniente de la política descentralizadora, permite actuar con mayor prontitud y eficacia para atender las necesidades en los territorios (Asela, 2015, p. 67). Además, la cercanía con la comunidad es uno de los factores claves para un proceso de descentralización (p. 67).

Obviamente, estos eran los fines pretendidos desde la esperanzadora constitución del 1991. Sin embargo, la complejidad del contexto institucional colombiano, representado en una corrupción casi sistémica, la franca posibilidad de manipular las instituciones de la administración, la alianza de grupos criminales con intereses ilegítimos o ilegales hace que la descentralización no resulte suficiente para el estado colombiano (Garay y Salcedo-Albarán, 2010, p. 94).

Aun cuando se predique la existencia de autonomía administrativa y fiscal para las regiones, lo cierto es que, en la práctica, la planeación y el desarrollo regional depende de lo ordenado por el poder central, quien decide cómo se invierte en las regiones mediante el Sistema General de Participación (Asela, p. 70).

Además, los programas de ayudas sociales y demás beneficios vienen coordinados por el gobierno central para los municipios mediante el Sistema General de Participación (Asela, p. 70), haciendo inútiles los esfuerzos de las autoridades locales en ese sentido. De hecho, el papel de las alcaldías y gobernaciones en sentido social es repartir las ayudas provenientes del sector central.

De los niveles locales no surge una real política para la comunidad, en cuanto ya está cooptada por el poder central. El proceso de descentralización colombiano ha surtido el efecto de incrementar, aún más, la desigualdad entre las

regiones, llevando a una total dependencia de los entes territoriales con el poder central (Ahumada, 2020).

Las transferencias financieras a las regiones se han visto reducidas y, por el contrario, se ha aumentado para los entes locales la cobertura de necesidades y servicios para la comunidad (Ahumada, 2020). Si no existen recursos para cubrir la demanda social local, entonces, la acción municipal o regional en este sentido, es inexistente, pues está supeditada a lo ordenado por el gobierno central. Sobre esta realidad, no es posible predicar, en la práctica, la existencia de un modelo descentralizado en Colombia.

Pero no es solo, la falta de recursos, lo que impide el desarrollo de la descentralización. También debe haber un exitoso proceso democrático en las regiones, puesto que la transformación administrativa de las regiones debe apoyarse en el respectivo proceso político-democrático que respalde el rumbo descentralizador de la Constitución. Asimismo, se debe fortalecer las secretarías de planeación para que lo poco que les llegó se ejecute inteligentemente y con eficiencia.

Por esto, se ha afirmado, con mucha razón, que a mayor democratización debe darse un mejor desempeño gubernamental (Ceballos y Hoyos, 2020, p. 7). Sin embargo, el déficit democrático sigue siendo una realidad en los municipios. La corrupción y el conflicto armado afectan sensiblemente, la puesta en marcha de un verdadero sistema democrático en las regiones. Si no cambia, el actual estado de cosas, en las regiones y, si no hay una voluntad política del gobierno central para cambiarlas, la descentralización no podrá llevarse a cabo en Colombia.

En consecuencia, la descentralización, tal y como se esperaba no se ha desarrollado en Colombia y, por ende, está lejos de resolver el problema territorial. La escasez de recursos hace imposible la realización de la autonomía administrativa y fiscal. Ello también significa que el poder central no ha asumido las regiones como relevantes para el desarrollo del Estado colombiano y, por este mismo olvido, los territorios continúan siendo el eje de disputas entre los poderes regionales, en cuanto no existe

un poder soberano efectivo que haga presencia en las regiones.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LA DIFERENCIA REGIONAL ES LA CLAVE PARA RECONSTRUIR EL ESTADO COLOMBIANO

La historia del país, indica que la disputa territorial es un elemento clave para entender la realidad del Estado colombiano. Dicha pugna territorial se establece entre los poderes regionales que, en la época de las guerras civiles, estaban configurados por el contexto político-religioso y que, en los días del conflicto armado interno, los actores que se disputan el territorio, generalmente, provienen de entornos criminales.

En uno u otro caso, la presencia estatal en los territorios ha sido escasa. Por esto, las regiones muestran una historia de desigualdades y exclusión por parte del poder central. Y a esta situación no ha mejorado con la práctica de la descentralización administrativa y fiscal, promulgada en la carta política de 1991.

Así, la creación de un real modelo de organización territorial que requiere el país es un propósito casi olvidado por el gobierno, estando en mora de generar un debate de meditación que enlace a todas las fuerzas de la sociedad colombiana. La consecuencia más visible de esta falta de atención a las realidades regionales es que la ausencia del poder central trae consigo, problemas para asentar la soberanía estatal en los territorios tradicionalmente olvidados por el gobierno central.

Si a las regiones no llega el brazo del Estado, entonces, no puede predicarse de la existencia de la soberanía. Y, como se ha venido diciendo, si se tiene que acudir al uso de la fuerza para reforzar la soberanía en las comunidades olvidadas, entonces, lo que se hace es un acto de gobierno. Pero la soberanía estatal, vista como un ejercicio continuo y pacífico de presencia estatal en las regiones, no ha existido. En su lugar, la lucha territorial ha sido la característica dominante para reconocer las regiones, cuestión que socava, aún más, la autoridad del nivel central.

Ahora bien, el anterior estado de cosas tendría una solución distinta de la que ofrece la guerra interna, en cuanto se asuma la necesidad de conformar el Estado colombiano en una clara

caracterización regional. Ello comienza por que exista una clara voluntad política en ese sentido. Si los entes locales continúan dependiendo de los recursos que el nivel central les otorgue, entonces, nunca habrá un desarrollo regional, pues los planes de autonomía y desarrollo propio quedan cortados por la disposición de presupuesto que el gobierno central determine.

La forma de Estado Regional trae consigo los siguientes beneficios: democracia más perfecta y bienestar de los ciudadanos, incentiva participación pública, evita congestión del gobierno central, aligera y acelera la acción gubernamental dando vitalidad a las instituciones, mejora cobertura y con servicios de calidad, genera mantenimiento y ampliación de servicios progresivamente, permite mayor control de recursos, minimiza la corrupción, evita la burocratización y la abstinencia por ilegitimidad.

Las organizaciones centralizadas públicas jerarquizadas tienden hacia la incapacidad y hacia la ineficiencia, pues cada vez les resulta más difícil cumplir los fines para las que fueron establecidas o de llegar a cumplir en particulares casos, lo alcanza con excesivos costes, razón por la cual la Regionalización es la decisión adecuada en materia territorial. La vasta cantidad de divisiones enerva la posibilidad de satisfacer las necesidades de la población, así que el sector público es ineficiente en la atención de condiciones básicas y además de la dañina burocratización.

A pesar de los sistemas de desconcentración, descentralización y autonomía; la organización pierde flexibilidad, ya que en la práctica la modulación estatal es piramidal, haciendo que el foco concluyente, se aparte respecto de los entes locales, en consecuencia, se debe ajustar el modelo regional.

La Región es, entonces, el modelo preciso para eliminar las oligarquías electorales, pues al marchar este modelo, aplicando los principios legales y constitucionales que fomentan la disciplina y moralidad pública, entonces, se generaría indiscutiblemente, el desplome del clientelismo y la corrupción. De hecho, estos dos últimos, son los factores que obstaculizan las políticas públicas, pero también, han impedido la consecución de políticas descentralizadoras.

Continuar con el modelo centralista, significa, como lo ha sido hasta ahora, un atraso en las regiones y también una pérdida de legitimidad del poder central. Es hora de otorgar capacidad administrativa, política y fiscal a las regiones. El desarrollo de la región trae consigo la ganancia en legitimidad y soberanía del Estado. Dejar que otros poderes actúen de manera contraria a la legalidad, en las regiones, es el precio de no otorgar la autonomía a los territorios.

Esta labor descentralizadora, también tiene que venir acompañada de garantías para que los mecanismos de participación ciudadana tengan vigencia en las regiones. En este sentido, son importantes para las democracias locales, la protección de los liderazgos, igualmente locales. De la práctica democrática, también pueden provenir mandatos regionales que se identifiquen realmente con la comunidad. Aquí también se consolida la autonomía regional.

Todo ello, depende, desde luego, de la real intención que tenga el gobierno para que florezcan las regiones. Pero también, depende de la misma ciudadanía local, para que se interese en defender los mecanismos de participación y generar un vínculo fuerte entre comunidad y gobernados.

De estos dos factores, pende que las regiones, en razón de una autonomía administrativa y fiscal y de un adecuado proceso democrático, puedan avanzar. Ello, repercutirá en un reforzamiento del concepto de soberanía estatal para la gente, pues el ciudadano reconocerá al Estado por el desarrollo de políticas de progreso y bienestar, en cuanto se permita que la autonomía regional sea el puente para que las políticas públicas de bienestar lleguen a las regiones.

Por último, la regionalización fortalece la soberanía estatal, dado que promueve modelos de desarrollo territorial integral sobre la base de las interacciones sociales locales, lo cual puede ser acopiado en un banco de datos, para luego ser replicado con las mejores experiencias en desarrollo socioeconómico. Este esquema optimiza el uso del territorio y la satisfacción de necesidad básicas, dado que rompe con la burocracia centralista, siempre y cuando se integre a la población y se incentive espacios de participación y construcción colectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumana, C. (2020). La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: entre la “paz territorial” y la disputa por el territorio. *Problemas de Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 51, pp. 25-47.
- Asela M., J. E. (2015). La descentralización en Colombia, ¿Realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, 1 (1), pp. 65-74.
- Basilien, M. L. (2008). La constitucionalidad de contienda: la promoción jurídica de la guerra civil en la Colombia del siglo XIX. *Revista Historia Crítica*, núm. 35, pp. 130-149.
- Bonilla M., J. D. (2019). Los procesos de transformación de los modelos constitucionales en Colombia: una revisión de historia constitucional, 1819-2019. *Diálogo de Saberes*, núm. 51, pp. 53-80.
- Cruz, E. (2013). El federalismo en Colombia (1863-1880). Una interpretación desde la perspectiva cognitiva. *Revista Principia Iuris*, núm. 20, pp. 111-130.
- Díaz D., J. (2008). Reformas de la ley electoral y sus efectos en las guerras civiles de 1859 y 1860-1862 en Santander. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 13(1), pp. 83-101.
- Garay S., L. J., y Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: Cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En *25 años de la Descentralización en Colombia*. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 89-138.
- García, L. y Girón, E. (2005). Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia. Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- González G, F. E. (2018) ¿Llevar el Estado a las regiones o las regiones al Estado? Reflexiones para repensar la relación entre nación, regiones y localidades. En *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*. F. Gutiérrez Sanín (Edit.). Universidad del Rosario.
- Henao D., J. F., Montoya G., J. E., y Velásquez O., F. A. (2015). La lucha por el control territorial en Colombia: un análisis de la dinámica del conflicto armado. *Ecos de Economía*. 19 (40), pp. 81-105.
- Henao H., J. (1998). *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*. Temis.
- La Rosa, M. J., y Mejía, G. (2018). *Historia concisa de Colombia*. Penguin Random House.
- Marquardt, B. (2009). El federalismo y el regionalismo en el constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿patria boba o un camino para profundizar la democracia? *Pensamiento Jurídico*, núm. 24, pp. 79-129.
- Olivar R., A. F. El Estado en el conflicto armado colombiano: entre la modernidad inconclusa, los retos del posacuerdo y la globalización. *Prospectiva, Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, núm. 24, pp. 253-269.
- Oviedo, G. L. (2014). La guerra de las Escuelas y la Psicología: Colombia 1876, *Universitas Psychologica*, 13(5), pp. 2003-2013.
- Prado A., L. E. (2003). La guerra de los supremos en el Valle del Cauca, *Anuario de Historia regional y de las fronteras*, 8(1), pp. 20-38.
- Ríos S., J. (2017). El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 19, núm. 38, pp. 619-631.

- Uribe Á., R. (2011). El concepto de soberanía en la teoría constitucional colombiana del siglo XIX, *Criterio Jurídico*, 11(2), pp. 11-32.
- Valencia V., H. (1987). *Cartas de Batalla*, Universidad Nacional.