

# Veinte años de debates territoriales. Pervivencia de la tendencia centralista en Colombia\*

Twenty Years of Territorial Debates. Survival of  
the Centralist Tendency in Colombia

*Liliana Estupiñán Achury\*\**

Recibido: 18/03/11

Aprobado evaluador interno: 27/05/11

Aprobado evaluador externo: 01/06/11

## Resumen

El presente artículo presenta las tendencias, las ideas y los enfoques existentes en materia de modelo territorial para Colombia. Un estudio elaborado a partir del análisis de la literatura jurídica dedicada al tema territorial y de algunos autores, de otras disciplinas, que han influido el mundo del derecho en asuntos de forma de Estado; además del acercamiento llevado a cabo a políticos, académicos y autoridades territoriales, cuyos imaginarios e ideas permitieron construir las tres grandes tendencias que perviven en Colombia alrededor de la relación territorio y poder: la primera referida a la defensa del Estado

## Abstract

This article shows the existing tendencies, ideas and approaches on the subject of Territorial Model for Colombia. A research elaborated from the analysis of legal literature focused on the territorial issue, and some authors from other disciplines which have been influencing the world of law in the matters of forms of state; as well as the rapprochement to politicians, academics and territorial authorities whose imaginaries and ideas allowed the construction of the three big tendencies surviving in Colombia about the relationship between territory and power: the first one that defends the autonomous

---

\* Artículo de investigación derivado del proyecto La constante estructural centralista de la forma de Estado colombiano. Proyecto adscrito a la línea de investigación Territorio, descentralización y democracia del Grupo de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

\*\* Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia (2010). Abogada, Especialista en Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Magíster de la Universidad Libre. Profesora de la Facultad de Jurisprudencia y directora de la línea de investigación en Territorio, descentralización y democracia del Grupo de Derecho Público, A1, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: liliana.estupinan@urosario.edu.co

autonómico o regional para Colombia; la segunda titulada *¿Colombia Federal?* y, finalmente, la tercera que identifica un considerable sector en defensa del Estado unitario legado por el constituyente de 1991. Es decir, siguen las mismas apuestas que se ventilaron en la Asamblea Nacional Constituyente, al igual que las lógicas centralistas de la Constitución Política de 1886.

or regional state for Colombia, the second one entitled - Federal Colombia?; and at last, a third one which identifies an important group defending the Unitary State as a legacy from the Constitution of 1991. In other words, the bets of the National Constituent Assembly remain the same as the centralist concept of the Political Constitution of 1886.

**Palabras clave:**

Estado regional, Estado federal, Estado unitario, centralización y descentralización.

**Key Words:**

Regional State, Federal State, Unitary State, Centralization, Decentralization and Debates.

**Palabras clave descriptor:**

Gobierno federal – Colombia, descentralización administrativa, ordenamiento territorial.

**Keywords plus:**

Federal government – Colombia, Decentralization in government, Territorial ordering.

## Introducción

Imaginemos cómo deseamos que sea Colombia al cabo de una o dos décadas. Invito a que esta Asamblea se convierta en una especie de “máquina del tiempo” para trasladarnos mentalmente a ese futuro. Con este fin tendríamos que soltar algunos lastres, por lo menos dos: la creencia de que los actuales límites departamentales y municipales deben ser eternos; y otra carga emotiva más pesada, cual es la identificación personal con los actuales departamentos vistos como intocables, sin tomar en cuenta las necesidades específicas de la gente en las comunidades que los constituyen.

(Fals, 1991, p. 4)

Después de veinte años, ni lo uno ni lo otro. Pervive la creencia de unos límites territoriales intocables y eternos. La propuesta de reconstrucción territorial presentada por la Comisión Orgánica de Ordenamiento Territorial (Fals, 1994, p. 2) ha quedado en el olvido y también es un hecho notorio el fracaso de la gran tarea encomendada al Congreso en asuntos territoriales, así como, las políticas recentralizadoras que caracterizan las agendas de los gobiernos existente desde la expedición de la Constitución Política de 1991.

Sin embargo, tanto en el plano académico como en el político, subsisten los debates en materia territorial, evidentemente menguados, claro está, a la espera del guiño político del líder que se atreva a sacar adelante el proceso, sin importar la orientación que se le dé. A veinte años, es posible construir las líneas que caracterizan este forcejeo ideológico, pero estos son debates languidecidos ante las políticas autoritarias y centralistas que han caracterizado la historia tanto antes como después de la Constitución Política de 1991.

Se encuentran diversas respuestas y tendencias alrededor del tema territorial, algunas de ellas muy conformes o pacientes con los avances dados en materia de descentralización y de modelo territorial, un enfoque que la considera como un proceso complejo y de largo aliento; por su parte, también se observan posiciones pesimistas que parten de la crítica severa del texto inconcluso y confuso de 1991 en materia territorial, así como de los avances logrados.

### Problema de la investigación y método

Trescientos años de dominación colonial y doscientos de centralismo asfixiante, con leves y fracasados experimentos federales, además de un constitucionalismo elitista que da cuenta de la constante estructural centralista en Colombia, llevaron a formular la pregunta central de la investigación: ¿por qué el modelo unitario ha sido la constante histórica de la forma de Estado que ha tenido Colombia?

Así, uno de los objetivos de la investigación fue conocer las tendencias, las ideas y los imaginarios existentes en torno de la forma de Estado colombiano, luego de veinte años de recentralización de la Constitución Política de 1991. Dichas tendencias se construyeron desde la doctrina, la lectura de diversos documentos y la sistematización de entrevistas realizadas a académicos, políticos e, incluso, a actores territoriales. Al sistematizar los enfoques, se encontraron tres documentos básicos que se han denominado, en el presente artículo, “manifiestos”, en tanto presentan, de forma abierta y a manera de proclama, posiciones abiertamente marcadas en pro y en contra del modelo unitario.

Sin duda, un acercamiento sociojurídico que permitió corroborar que el tema de la descentralización y del modelo de Estado es eminentemente político y, por lo tanto, irradiado por los apasionamientos, radicalismos y excesos ideológicos, en su mayoría ligados al ejercicio del poder o a los intereses existentes en torno de este.

## Resultados de la investigación

### Pervive la defensa del Estado autonómico o regional para Colombia

Si bien es cierto que la Asamblea desechó debates nominalistas y apostó desde el comienzo al modelo unitario descentralizado, también es cierto que otras apuestas territoriales perviven a lo largo de los veinte años de expedida la Constitución. Se resalta la marcada propuesta de Santofimio, quien publicó (2005) un documento titulado “Bases para una reforma constitucional de las regiones”, considerado en el presente artículo, el manifiesto por el Estado regional o autonómico para Colombia. Dicho autor invita a la convocatoria de la más amplia, representativa, pluralista y tolerante Asamblea Nacional Constituyente, la cual debe replantear por completo la organización del territorio en Colombia, en tanto considera que la Constitución Política de 1991 no abandonó las estructuras doctrinales del Estado centralista de 1886; por el contrario, afirma que “las normas constitucionales y las correspondientes leyes territoriales, obedecen aún a las arcaicas estructuras heredadas del centralismo asfixiante de castas corruptas y generador de pobreza” (p. 261). Indica que Colombia debe transformarse en República regional, abandonando las estructuras retrógradas del modelo centralista. Así, las regiones deben manar de forma autónoma y esporádica –propuesta a tono con el surgimiento de las comunidades autónomas españolas–, lo cual implica el fin de los departamentos y la reconstrucción de las fronteras territoriales de los niveles subnacionales. Agrega que:

Las regiones deberán tener la capacidad y autonomía suficientes para la administración de sus intereses, adoptar y ejecutar su presupuesto, establecer su propio régimen

impositivo, administrar autónomamente todos los recursos, tanto los propios como los cedidos, o aquellos que a cualquier título les transfieran otras autoridades o entidades; gobernarse por sus propias autoridades; establecer las normas de policía y urbanísticas de carácter general necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones; ejercer las competencias que la Constitución les autorice y todas aquellas que periódicamente y previa negociación les traslade la Nación de acuerdo con sus capacidades y con el apoyo presupuestal de esta. (p. 262)

Estatutos políticos regionales, asamblea regional, elección popular del gobernador regional, servicios públicos bajo el control de órganos públicos regionales con amplia participación directa de los usuarios, participación ciudadana directa en materia de control, inversión pública prioritaria para la atención de las necesidades de la población desfavorecida, miembros de corporaciones públicas con carácter de servidores cívicos y sin contraprestación salarial ni de honorarios, supresión de provincias y fortalecimiento de áreas metropolitanas y asociación de municipios constituyen parte de las propuestas de organización del nivel intermedio de gobierno, dentro del modelo de Estado regional que plantea el doctrinante<sup>1</sup>. Esta posición es reiterada en 2008, cuando afirma:

No veo que el sistema centralista unitario le dé soluciones reales al país; me parece que tenemos que entrar a hacer un gran debate para reconsiderar la distribución del poder sobre el territorio y crear unos mecanismos de mayor autonomía con capacidad de recursos en muchas entidades locales. No sé si se puedan llamar departamentos o darles otra denominación, o si van a corresponder con la misma división territorial actual, pero mucha de esa gente que está en el monte, que está rebelde contra el Estado, seguramente se incorporaría dentro de un proceso que implique una sana distribución del poder sobre el territorio y que tenga la capacidad de administrar esos territorios y de tomar decisiones. (J. O. Santofimio, entrevista personal, febrero de 2008)

Los defensores del modelo regional o autonómico utilizan diversos argumentos: algunos de carácter geográfico, otros sociológicos e, incluso, políticos, destinados al desarrollo de un mayor proceso de descentralización. Trujillo (2001a, 2001b, 2004 y 2007), por ejemplo, considera que la propuesta autonómica es fundamental para la reconstrucción democrática, el reencuentro con la legitimidad del Estado y el proceso de reconciliación, para lo cual propone un procedimiento constitucional

---

<sup>1</sup> Igualmente, ver del mismo autor: 1992 y 1993.

y normativo que garantice la transformación del municipio, la construcción de la entidad provincial y “a partir de esta, o directamente de aquellos, según la voluntad local, la región como entidad territorial autónoma, cuyo estatuto, una vez adoptado por su cámara legislativa, sería estudiado y aprobado por el Congreso Nacional para mantener la unidad política del Estado y sin perjuicio del control constitucional” (2007, p. 222).

A su vez, Trujillo reitera la necesidad de un modelo regional, pero específicamente un modelo autonómico:

No digo que regional porque regional podría ser definido desde arriba, desde la Constitución, desde los ámbitos técnicos; desde arriba, se puede decir cuáles son las regiones y creo que eso no es lo conveniente. Lo conveniente es lo eminentemente autonómico, en donde se municipalice el país y, luego, desde los municipios, se construyan las regiones, de abajo hacia arriba, y las regiones se integren dentro del ámbito de la unidad política nacional, en un Estado con autonomía territorial. (A. Trujillo, entrevista personal, octubre de 2007)

Morelli (1997) también ha insistido en esta posición, la cual considera que Colombia va en contravía de los modelos regionales y federales mundiales. En su criterio, perviven las lógicas centralistas de la Constitución de 1886, a tal punto que quedan sin piso los principios de autonomía y descentralización preceptuados por la Constitución Política de 1991 (pp. 129-130). Para Morelli, es fundamental abandonar la “presunción de que las entidades territoriales son menores de edad, dignas de control, de tutela; concedámosles el espacio de autonomía que les corresponde, para que puedan madurar, aprender sus propias reglas de racionalidad y, así, contribuir de manera decisiva al desarrollo conjunto del Estado colombiano” (1996, p. 81).

Desde una mirada comparada, Reguera reitera en varios de sus escritos la necesaria reestructuración territorial de Colombia. Así, propone el “regionalismo cooperativo” (2007a, p. 213), un modelo que debe surgir de la revisión de la anquilosada estructura constitucional colombiana, ajena aún a los retos que le corresponden por ser una nación con una gran diversidad geográfica y sociocultural y con una fuerte presencia de minorías étnicas y lingüísticas. Reguera propone el reforzamiento del departamento mediante la transferencia de un mayor número de competencias, así como de los medios materiales, personales y financieros para que sus competencias estén en armonía con los recursos disponibles. Una vez fortalecidos dichos departamentos, tendría cabida el establecimiento de la región como nivel intermedio de gobierno, una región construida de cara al mapa geográfico, económico, social y cultural, dotada de mayor margen de

decisión. Es decir, propone un modelo territorial desarrollado dentro de un modelo regional<sup>2</sup> de carácter cooperativo<sup>3</sup>.

Estado regional o Estado federal también hacen parte de las opciones planteadas por Castro, una región como entidad territorial autónoma, con participación en el ejercicio de funciones constituyentes, legislativas y reglamentarias, la promoción del crecimiento económico, la protección y conservación de los recursos naturales, el impulso del desarrollo local, la expedición de normas de policía, la recepción de atribuciones nacionales por vía de delegación y la promoción de grandes proyectos, exceptuando las atribuciones de ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, las cuales deben recaer, principalmente, en la entidad local (2000, p. 47-69).

Otros autores que hacen eco de los vientos globalizadores y del impacto de este fenómeno en la estructura del Estado nación, y por ende de sus entidades territoriales, propugnan por la transformación de Colombia en un Estado regional. Así, por ejemplo, Katime y Sierra insisten en que dentro del nuevo escenario mundial surge un nuevo paradigma y, con este, la región como “cuasi-estado” y “cuasi-empresa”, un enfoque que supera la “propuesta constitucional y teórica tradicional que en materia de regionalización se inscribe en el Estado nación unitario” (2006, p. 176). Aquellos, ante los procesos de integración y de las áreas de libre comercio, proponen como tesis central la desaparición del Estado nación y el surgimiento del Estado región. Así, la región asume el carácter de cuasi-estado, muy a tono con la globalización y la fase capitalista actual (2006, p. 50).

Desde la sociología, Velásquez reitera la propuesta de construcción de Estado regional presentada por Fals. Eso sí, considera que dicha viabilidad es compleja bajo la racionalidad centralista y de convergencia de intereses que rodean la figura departamental. Se

---

<sup>2</sup> “Las regiones han de actuar como un instrumento de integración, unificador de las partes que se hallan separadas, pero que unidas permitirán un mayor desarrollo económico y social. Aunque en un primer momento deberían tener un alcance meramente administrativo y de planificación, como prevé el texto constitucional; una vez consolidadas, se podría plantear configurarlas como entidades político-administrativas dotadas de un mayor margen de decisión política, transfiriéndoles amplias competencias e incluso facultándolas para dictar leyes sobre determinadas materias, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de sus comunidades. Ahora bien, la atribución de cierta capacidad legislativa sí requeriría obligatoriamente impulsar una importante reforma constitucional. No ha de tratarse de un regionalismo derivado de tipo jerárquico y piramidal, sino un modelo regional de carácter cooperativo, uno de cuyos principales escollos pudiera ser la escasa solvencia financiera del país para asumir los costos de un proceso de descentralización que confiera un importante grado de autogobierno a las unidades regionales intermedias. Por ello, quizás sería necesario replantearse la supresión de los departamentos, que pasarían a ser reemplazados por las regiones, una vez estas funcionaran eficazmente como niveles intermedios de gobierno, por cuanto permitiría reducir el costo burocrático y reforzar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, al margen de que contribuiría a la racionalización de la organización administrativa” (2007a, pp. 216-217).

<sup>3</sup> De la misma autora (2004 y 2007b).

trata de un modelo interesante de reconstrucción del mapa político con cierto nivel de autonomía, pero con entidades capaces de guardar una articulación nacional. Velásquez propone una hibridez territorial para Colombia, un reencuentro entre el federalismo y las autonomías españolas:

Construir una nación, pero a partir de las particularidades regionales; para ello, se debe saber con claridad cuáles son las regiones del país afines desde la geopolítica y la neoculturalidad que nos permitan identificar nichos en donde hayan lógicas de desarrollo propio: por la biodiversidad de la situación geoambiental, por orígenes culturales, etcétera, y lógicas económicas: zona cafetera, industrial, minera. (F. Velásquez, entrevista personal, agosto de 2007)

Según Velásquez, no se ha hecho en Colombia un verdadero estudio regional que plantee las posibles propuestas de regionalización y las conveniencias de aquellas con las dinámicas de desarrollo. Luego de este proceso, vendría la generación de un Estado de autonomías que permita un cierto manejo de articulación y de coordinación con el desarrollo municipal, es decir, empezar el desarrollo local con una dimensión regional. “Cuando digo autonomía y flexibilidad no necesariamente todos tendrían las mismas reglas de juego, habría que introducir una legislación mucho más flexible, que es una de las dificultades del proceso de descentralización en Colombia” (F. Velásquez, entrevista personal, agosto de 2007). En todo caso, desconfía de la conveniencia de un modelo federal para Colombia. La implementación de dicho modelo en países ricos, como Alemania y Estados Unidos, no tiene discusión. Otra es la situación para un país pobre como el colombiano o, por lo menos, con divisiones territoriales asimétricas, a lo que agrega que “el debate federalista en Colombia, en general, ha tenido que ver mucho más con el deseo de ciertas regiones ricas de poder disfrutar su riqueza y no tanto de generar mecanismos de solidaridad con los pobres” (F. Velásquez, entrevista personal, agosto de 2007).

Navas, desde la misma perspectiva, apunta que el nuevo departamento que necesita Colombia se debe construir bajo lógicas descentralizadoras y autonómicas, ya sea acudiendo a “criterios flexibles de repartición de competencias, como el principio de subsidiariedad, o avanzar hacia una organización territorial más federalizada que reconozca la enorme diversidad territorial con una mayor autonomía diferenciada según las capacidades y posibilidades reales de los distintos departamentos” (2003, p. 407).

El pensamiento caribe también ha sido insistente a la hora de hablar de regionalización, descentralización y aminoración de los efectos del centralismo en su territorio. Fueron notorios los esfuerzos de los constituyentes caribes por crear un Estado disímil del tradicional Estado unitario en Colombia. Dichos esfuerzos son el reflejo de su querer cultural, sociológico e histórico, un enfoque que coincide, en su mayor parte, con

la inviabilidad del Estado unitario, al que acusan del atraso y del subdesarrollo que padecen los territorios costeros.

Por ello, la región caribe se ha pronunciado sobre la necesaria reconstrucción de la nacionalidad caribeña, la cual basan en un pasado común y también en un sentimiento de destino común: “[...] tenemos pruebas fehacientes de que, a partir de 1821, los costeños empezamos a tener un sentimiento de pertenecer a una región diferente de otras regiones del país; incluso muchos han llegado a afirmar, y creo que en esto no les falta razón, que quizá la única región en Colombia es la región costeña” (Bell, 1993, p. 2). ¿Regionalismo o nacionalismo incipiente? (Meisel, 1996, pp. 9-11). Pregunta en proceso de respuesta.

Superada la etapa meramente emotiva de construcción de la región, el Caribe incursiona en reflexiones económicas, sociológicas y geográficas sobre las debilidades y fortalezas para efectos de su creación y consolidación. Diversas tendencias se observan en sus académicos, desde los que hablan de integración al Estado nación (Meisel, 1996, pp. 7-16) para efectos de su fortalecimiento, hasta los que impulsan la autonomía y la creación inmediata del Estado regional o autonómico (Verano, 1993, pp. 5-15).

Álvaro Lastra, por ejemplo, apunta que el modelo regional es el modelo pertinente para Colombia. Según Lastra, dicho modelo se ajusta a la realidad del país, en tanto aporta a la paz en la medida en que las autoridades regionales, que son las que más conocen las necesidades locales, con competencias y recursos, puede atender oportunamente y superar los desequilibrios en materia de salud, educación y vivienda. También, considera que el modelo regional aporta a la unidad nacional en la medida en que neutraliza posibles gritos de separatismo agenciados por la asfixia centralista. “Y contribuye a la organización y eficiencia de la administración pública, por cuanto, permite la optimización de los recursos, además de responder a una exigencia antropológica y cultural de unas regiones que tienen personalidad definida (A. Lastra, entrevista personal, julio de 2008).

Por su parte, Riascos, desde la región andina y el sur de Colombia, invita a la creación de una LOOT inspirada en el preámbulo constitucional y los artículos 1º y 2º, es decir, un Estado autonómico con régimen “sui generis, político, administrativo, legislativo y financiero. Un Estado autonómico de primera fase, al igual que el Estado español o italiano que transcurren en una tercera fase de autonomía” (L. O. Riascos, entrevista personal, diciembre de 2008).

Asimismo, Germán López (desde el Huila) anota que “el modelo federal no va con nuestra cultura, pero con un alto nivel de independencia tal vez seamos capaces de manejarlo. Por ello, el modelo regional es más acorde con nuestra tradición y nuestras posibilidades” (G. López, entrevista personal, noviembre de 2007).

Sin duda, la apuesta por un Estado regional suele estar planteada por actores o autores que denigran sobre el modelo unitario, pero que también consideran inoportuna la implementación de un Estado federal, en razón de la cultura centralista, el conflicto

armado y social y la incipiente construcción del Estado nacional, pero, ante todo, por la inexistencia de regiones o de territorios que contengan las condiciones plenas o incluso básicas para el desarrollo de procesos de autogobierno y de autonomía territorial, entendida esta última bajo los criterios de un Estado federal puro.

### Colombia ¿federal?

El debate sobre la implementación de un Estado federal para Colombia no ha culminado ni promete terminar. Ha languidecido en los últimos diez años. Sus defensores se han desalentado ante el fracaso coyuntural de la figura regional y el resurgimiento paulatino de políticas en pro de la figura departamental, pero, especialmente, ante el silencio del legislador y el protagonismo de la carismática figura presidencial. El debate desgastado lleva a los otrora defensores a reacomodarse bajo las toldas del Estado unitario plasmado en el texto constitucional de 1991.

Palabras como las de Arbeláez son reiterativas a la hora de defender otra forma de organización territorial<sup>4</sup>:

[...] No quiero concluir sin manifestar que me encuentro plenamente convencido de que Colombia necesita avanzar en el camino ya iniciado de la federalización hasta conseguir la instauración de un régimen federal moderno, avanzado, eficaz, justiciero y humanista, ordenador y purificador de las costumbres sociales y políticas que además refleje la esencia del país pluriétnico, pluricultural, y plurirregional. (1997, pp. 64-65)

Fals argumentó a favor de la necesidad histórica y cultural de construcción del modelo federal. En algunos textos, utiliza la expresión Estado región; en otros, es evidente su espíritu federal. Para el sociólogo, el Estado federal puede, en parte, compensar las fallas de construcción del Estado nación. Dicho modelo puede aliviar los problemas de gobernabilidad, violencia y “guerrillerismo”. “Si Colombia sigue siendo país de regiones, porque constituye una realidad palpable la naturaleza cultural e histórica, conviene que las normas jurídicas que guíen al país hacia el federalismo contemporáneo se acerquen lo más posible a dicha realidad regional” (1997, p. 47).

El ordenamiento debe responder a la historia y a la cultura local, antes que a sentimientos mezquinos de control electoral; por ello, debe ser una política flexible que resuelva los diversos conflictos suscitados en materia de ocupación del espacio y del territorio. Los principios fundamentales del ordenamiento territorial están dados en el pluralismo cultural, humano y ambiental y la necesidad de reconocer la diversidad para

<sup>4</sup> Dicha posición se reitera en la presentación de la propuesta de Constitución Federal para Colombia, elaborada por el Colegio de Altos Estudios de Quirama (1999).

lograr la unidad nacional, o desconocerla, para conseguir la fragmentación y la pérdida de territorios (1981, 1986, 1996 y 1998).

Asimismo, Villar apuntó que “una verdadera redistribución territorial del país sólo es posible en una reforma a fondo que signifique un consenso de la Nación” (2005, p. 10). Esta transformación radical necesariamente implica una “posible y deseable negociación con las fuerzas insurrectas, que obviamente no van a capitular a cambio de nada después de una lucha de cerca de medio siglo” (2005, p. 10). Al final, propugna por la construcción de “un tipo de región territorial o de federalismo moderado, que atienda los reclamos de las secciones y no quite al poder central la obligación y los instrumentos para realizar las grandes tareas de la Nación, es un modelo que no debería descartarse” (2003, p. 13).

Por una parte, de espíritu federal<sup>5</sup>; pero, por otra, consciente de las limitaciones que presenta dicho modelo en una cultura paternalista y centralista como la colombiana. Ante la pregunta ¿prefiere un Estado regional, unitario o federal para Colombia?, contestó:

Creo que la vocación de Colombia, en definitiva, tendría que ser una vocación federal. ¿Por qué circunstancia? Colombia no es un solo país. Aquí, no se ha creado un sentimiento de identidad nacional; en cambio, sí existen sentimientos de identidad regional o local: Los antioqueños son antioqueños; los santandereanos son santandereanos; los boyacenses son boyacenses, antes que colombianos [...] (L. Villar, entrevista personal, febrero de 2008)

Ante la pregunta sobre el fracaso del federalismo en el siglo XIX, contestó: “Porque se copiaron instituciones de Estados Unidos; se copiaron acá, pero a la hora de aplicarlas, las realidades eran unas realidades feudales, no eran unas realidades capitalistas y empresariales como lo eran en Estados Unidos” (L. Villar, entrevista personal, febrero de 2008).

Esta misma perspectiva tiene el pensamiento de Borja, quien escribe el manifiesto moderno en pro de la creación del Estado federal para Colombia. Así, en el documento titulado “Federalismo, región y Estado unitario” apunta que se debe superar la etapa caótica y centralista legada por la primera República. El balance no puede ser peor: “La sociedad y el Estado moderno no parecen haberse asomado por la geografía nacional y local; la guerra de perdedores es una realidad a lo largo y ancho de la Nación” (2004, p. 197). Evidencia una contradicción entre la geografía social y la geografía estatal que, sin dudas, repercute en la guerra estructural que padece el Estado colombiano. “La búsqueda de la paz en Colombia es necesariamente una tarea regional y comunitaria, una labor que solo se puede realizar si partimos de la periferia hacia el centro, de las

<sup>5</sup> Unas semanas antes de morir, me concedió una completa y valiosa entrevista para los estudiosos del Estado, el derecho constitucional y el modelo territorial colombiano.

veredas y parroquias hacia la provincia, de la provincia hacia la región y de la región hacia la comunidad imaginada de la Nación” (p. 199).

Se trata de un ordenamiento territorial construido de abajo hacia arriba, muy en contra de la imposición centralista, unitaria y autoritaria. La segunda República, según Borja, será un Estado popular desarrollado bajo los pilares básicos de la región y la provincia. La soberanía y la autonomía territorial deben quedar en manos de las regiones, es decir, organizar a Colombia como una federación de Estados regionales.

En consecuencia, en Colombia es urgente reconstruir las regionalidades con un estatuto de autonomía plena, con derecho a constituirse como Estados federales, a organizar los poderes públicos en el ámbito local, determinar la estructura de la gestión pública regional, ejercer funciones legislativas y con facultades para establecer sistemas tributarios y las otras competencias de las formas socialistas modernas. (p. 200)

Esta es una idea complementada por Malagón, cuando afirma que parte de las soluciones al caos territorial está dada por la implementación del modelo federal. Para Malagón, “Colombia es un país diverso. No veo una homogeneidad entre una persona de la Guajira y un pastuso, o entre una persona de Arauca y otra del Chocó. Creo que las identidades culturales y sociológicas son las que marcan la pauta de crear los Estados federales” (M. A. Malagón, entrevista personal, octubre de 2007). Asimismo, Restrepo, quien retoma los planteamientos federales de Castro y Rivera (2001 y 2004)<sup>6</sup>, señala: “parecen imprescindibles pasos hacia la federación del Estado, entendida como aquella que logre un mayor equilibrio en las relaciones de fuerza entre los territorios: en los órganos representativos, el presupuesto, el desarrollo de las instituciones y de las inversiones” (2004, p. 91). Es evidente que en Colombia se ha desarrollado la descentralización desde la perspectiva administrativa, fiscal y electoral, proceso que se puede fortalecer con la organización del país bajo un esquema federal (p. 96).

---

<sup>6</sup> Rodrigo Rivera afirmaba en 2004: “¿En qué consiste el sistema centralista? En que toda la institucionalidad que tenemos en los territorios, en los departamentos, es una institucionalidad meramente administrativa, sin competencias políticas. Por más que elijamos popularmente a los gobernadores, por más que elijamos popularmente al Alcalde de Bogotá, por más que elijamos popularmente al concejo de Bogotá y las alcaldías municipales, el poder que tienen esas autoridades a nivel departamental, municipal y distrital es un poder simplemente administrativo, es decir, un poder reglado, un poder sujeto a una partitura que a uno le escribe otro, que a uno le entregan, por eso la Constitución dice que las autoridades administrativas (gobernadores, asambleas departamentales, alcaldes, concejos municipales y el Distrito), solo pueden hacer aquello que expresamente les permite la ley, es decir, la ley es una partitura para esas autoridades y esa partitura tiene un poder esclavizante” (p. 181).

Para cerrar este punto y demostrar los desaires y las polémicas que se generan en torno a una propuesta territorial de tal magnitud, se transcribe las respuestas de algunos expertos en el tema territorial. Así, por ejemplo, la contundente invitación de Mendoza a organizar a Colombia como un Estado regional unitario, en tanto considera peligrosa la asunción del modelo federal. Mendoza se pregunta sobre los Estados federales en América Latina: Brasil, México, Argentina y Venezuela, los cuales, en su criterio, son “federalismos ficticios”, “porque son tan centralistas como Colombia” (A. Mendoza, entrevista personal, octubre de 2007). Asimismo, el geógrafo Massiris también desmitifica las bondades del federalismo en el contexto latinoamericano al decir: “¿quién se puede imaginar a Venezuela como un país federal?”. Y agrega: “creo que el mejor modelo no existe per se” (A. Massiris, entrevista personal, marzo de 2008). En la misma perspectiva, se observa a Molina, quien señala que Colombia no está preparada aún para las lógicas federales, es decir, para la libertad y la autonomía territorial plena; sin embargo, afirma que este sería un sistema ideal (C. M. Molina, entrevista personal, octubre de 2007).

Finalmente, se retoman dos frases disidentes del modelo federal. La primera, del profesor Moreno, el cual anota que “el federalismo no se corresponde con las características historicopolíticas del país. El cuento de las regiones es como una añoranza de los famosos Estados del siglo XIX y, en mi criterio, eso es devolvernos” (C. Moreno, entrevista personal, octubre de 2007) y, la segunda, del senador Robledo, el cual sostiene que “el federalismo es un modelo que no corresponde a nuestra tradición, es un modelo costoso, pero, en el fondo, el problema no es el modelo territorial, es el modelo económico y social que no funciona en Colombia” (J. Robledo, entrevista personal, marzo de 2008).

Concepciones de izquierda y de derecha convergen en señalar que la salida territorial no está dada en la implementación de un modelo federal para Colombia. Por ejemplo, Robledo insiste en señalar que el problema no es de modelo territorial sino de modelo de desarrollo. Por su parte, expertos como Massiris y Mendoza (entrevista personal, octubre de 2007) ven al federalismo latinoamericano en crisis; por ello, invitan a la reconstrucción del mapa territorial colombiano y al impulso de una regionalización que bien puede estar dada en el mismo Estado unitario o, incluso, en un modelo de Estado regional.

### Un considerable sector en defensa del Estado unitario legado por el constituyente de 1991

Bajo la tendencia de superar el tema de los nominalismos territoriales, un sector amplio de la doctrina, políticos y actores territoriales sostiene la idea del fortalecimiento del modelo territorial, bajo las lógicas legadas por el constituyente de 1991. Si bien difuso e inacabado, también es un modelo que combina tres principios fundamentales, esto es, unidad, autonomía y descentralización en la búsqueda de equilibrios y del desarrollo pausado y certero de un proceso de descentralización de corto, mediano pero, sin duda, de largo aliento.

Por ejemplo, Betancur señala de forma categórica que se queda “con el modelo unitario (L. I. Betancur, entrevista personal, septiembre de 2008). Asimismo, Becker<sup>7</sup>, quien afirma que “todo se puede hacer en el estado pseudounitario que planteó la Constitución del 1991. España lo empezó a hacer. Esto no es un tema de Constitución y artículo primero, este es un tema de país, de pensar que hay que tomar decisiones para conservar el futuro de la generación colombiana” (A. Becker, entrevista personal, abril de 2008). Pero, sin duda, Moreno es el más radical en la respuesta: “no me gusta ni el modelo regional ni el federal, no me gustaría ninguno de los dos. No me gustaría porque ninguno de los dos corresponde a lo que somos, ni a lo que hemos sido. El fracaso histórico del modelo federal en el siglo XIX, que nos llevó a guerrear entre nosotros, marcó profundamente nuestra tradición republicana” (L. J. Moreno, entrevista personal, octubre de 2007).

También, el constituyente Zafra defiende el modelo territorial unitario de 1991 cuando asevera que “el Estado unitario es la mejor forma territorial para asumir el reto de una sociedad globalizada” (G. Zafra, entrevista personal, febrero de 2008)<sup>8</sup> o Ballén, al manifestar que Colombia se debe mantener como Estado unitario, otorgando a las provincias un amplio grado de descentralización, incluso política. Dicha idea, bajo el presupuesto de que el Estado nación unitario es el único que puede enfrentar a las grandes transnacionales que se apoderan del mundo, de los Estados y de sus recursos, además de agregar que el Estado federal está en crisis; “aún el más poderoso de la Tierra, que en principio logró una adecuada distribución de competencias y jurisdicciones, hoy atraviesa una política de centralización porque los Estados federados no son capaces de resolver todos sus problemas, como infraestructura física e infraestructura social” (R. Ballén, entrevista personal, junio de 2006).

Se suma a esta tendencia, Porras cuando anota que “el modelo que tenemos es adecuado, lo que pasa es que debe haber más equidad en la distribución del ingreso; un Estado unitario es fundamental para garantizar la gobernabilidad” (O. Aharón, entrevista personal, marzo de 2008). Todas estas afirmaciones encuentran en el modelo

---

<sup>7</sup> Es importante consultar las obras colectivas: 2004a y 2004b.

<sup>8</sup> “Colombia decidió como forma de Estado un Estado unitario con un grado, digamos, de autonomía relativa de sus entes territoriales. No debe haber más de tres niveles de gobierno porque cualquier otro nivel de gobierno que se introduzca termina en más burocracia, más tributación y más regulaciones normativas, y eso en el mundo de un sistema globalizado es como andar en silla de ruedas, es establecerle al modelo de forma de Estado una especie de lastre, de ancla que impide que una sociedad se incorpore con toda su potencialidad a los procesos de globalización, para bien o para mal, porque la globalización es un hecho que a uno le gusta o no le gusta, pero pues allí estamos. Entonces, si se crea otro nivel de gobierno en un Estado unitario, lo que se consigue es un Estado mucho más lento, más perezoso en sus decisiones, con más tramitología, más limitaciones a la libertad del individuo, más limitaciones a la libertad económica y, voy a decirlo francamente, con más posibilidades de procesos de corrupción” (G. Zafra, entrevista personal, febrero de 2008).

territorial unitario una garantía para la construcción del inacabado Estado nacional, hoy en evidente transformación ante los retos de la globalización y de la reconfiguración del capitalismo como modelo económico hegemónico.

También, Hernández descarta de plano cualquier discusión nominal: “no creo mucho en los rótulos: Estado unitario, Estado federado. Hay que ver lo que es el federalismo hoy en Venezuela, en tanto que el Estado unitario en Colombia está marcado por el proceso descentralizador”. Y agrega: “diría que lo hay que buscar es un equilibrio en el reparto de competencias y de recursos entre niveles de gobierno, organizarlos de tal manera que cada nivel sea eficiente y no me importa el nombre que se le dé” (A. Hernández, entrevista personal, marzo de 2008).

Asimismo, para Mendoza, debe llegar el día en que Colombia se organice como un Estado regional alternativo entre el Estado federal, que ya probamos con escasa fortuna, y el Estado centralista, que nos ahoga en la actualidad, un día en que Colombia se reconozca como “archipiélago de regiones” y la población como un conjunto heterogéneo de sorprendente variedad. Será un Estado descentralizado en su manejo, con autonomía de decisiones en las regiones y vigorosa y unificada conducción nacional que garantice su calidad de Estado unitario (2004, p. 448). Aboga por la unidad, la descentralización, la autonomía y las divisiones politicoadministrativas, que correspondan a la regionalización natural y al reconocimiento de la realidad geográfica colombiana.

Pero, sin duda, en el documento titulado “¿Por qué primero el departamento?” (Restrepo *et al.*, 2002), se encuentra el tercer manifiesto de este análisis. Si bien el nombre corresponde al respaldo del nivel intermedio de gobierno actual, también sus postulados se circunscriben al modelo territorial unitario plasmado en la Constitución Política de 1991. En dicho documento, se afirma que las expresiones de región<sup>9</sup> y provincia no son más que espejismos creados por la Asamblea Nacional Constituyente; en general, entidades ajenas a la tradición territorial del siglo xx en Colombia. La creación de la región, con la muerte de los departamentos o la superposición de varios niveles intermedios,

---

<sup>9</sup> Sobre la entidad regional, Forero afirma: “La regionalización es un panorama demasiado futurista para un país como el nuestro. Si vemos que el departamento es un esqueleto al que le hace falta meterle más piezas, montarle la región es tanto como decir que todo el esfuerzo de estos años de los departamentos no ha servido para nada, que históricamente no han cumplido ningún papel y que no han generado lo que en las expectativas de la Constitución han tenido. Ellos se reinventan; los departamentos han pasado por un proceso de reinvención a partir de crisis económicas muy severas de las cuales ya ha salido la totalidad de los departamentos. Pensar ahorita en montar una supraestructura arriba de los departamentos es aniquilar el ordenamiento territorial completamente, o sea, el ordenamiento territorial colombiano es un esquema, una especie de rompecabezas donde uno va cifrando fichas poco a poco, y se va construyendo poco a poco en la medida en que se vayan generando las necesidades para crearlas. Montarle las regiones es sobreponer una burocracia la cual no creeríamos que somos capaces de soportar”. (Entrevista Personal, Noviembre de 2007).

complejiza y enreda aún más la construcción del Estado colombiano. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 no estuvo interesada en cambiar la forma de Estado, razón por la cual optó por mantener al Estado unitario, eso sí, levemente descentralizado. Así, la propuesta constitucional de 1991 abrió el camino para la creación de nuevas entidades administrativas que gradualmente, con el paso del tiempo, fueran adquiriendo la experiencia, madurez y envergadura necesaria para su posterior transformación en unidades politicoadministrativas, caso concreto, la figura de la región (Restrepo *et al.*, 2002, p. 6),

Esta posición constituye una reacción a la tendencia regionalista que se suscitó durante los primeros diez años de expedida la Constitución de 1991. En dichos años, el departamento fue visto como un ente en proceso de marchitamiento o desaparición y la región como la gran heredera del nivel intermedio de gobierno. Al final, ni lo uno ni lo otro.

Diez años de disquisiciones intelectuales y de innumerables fracasos de la LOOT, llevaron a la creación de este manifiesto (2002) que le apostó como nivel intermedio de gobierno y que ha marcado las políticas territoriales de la última década. Afirmación que se corrobora a partir del análisis de diversos Conpes, planes de desarrollo nacionales, el documento “Visión Colombia 2019”, la última propuesta de Código de Régimen Departamental (en discusión) y la Nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o Ley 1454 de 2011, en donde entierran a la Región como Entidad Territorial y se alza al departamento como único nivel intermedio de gobierno, además de la creación de diversas opciones de asociatividad territorial.

## Conclusiones

En primer lugar, se percibe la resistencia existente en torno a la idea de impulsar un proceso de mayor descentralización que incluso lleve a la configuración de un Estado federal para Colombia; eso sí, un considerable sector se identifica, tal como lo hizo la Asamblea Nacional Constituyente y lo visto en los últimos veinte años en Colombia, con la construcción de un nuevo Estado unitario descentralizado e, incluso, se habla del viraje lento de este hacia el modelo regional asimétrico, en razón de la diversidad y la heterogeneidad regionales.

En segundo lugar, son insistentes los pronunciamientos sobre el proceso de recentralización que vive el país, de forma especial, en la última década. Si bien se reconocen avances en materia de distribución competencial, también los territorios fueron objeto de un protagonismo excesivo de la figura presidencial (consejos comunitarios) y la expedición de diversas normas de control fiscal que controlaron las finanzas territoriales, pero redujeron al máximo el alcance del principio de autonomía territorial. En la misma línea recentralizadora, se habla de la debilidad de las finanzas territoriales, de la necesaria reforma tributaria territorial estructural y de volver a la fórmula inicial del cálculo de las transferencias intergubernamentales, atado a los

ingresos corrientes, o la búsqueda de una propuesta intermedia que se acerque al espíritu inicial del constituyente de 1991.

En tercer lugar, se encuentran diversos pronunciamientos en pro de la figura departamental, ya sea dentro del contexto unitario actual, regional, e incluso federal. Ante la imposibilidad inmediata de construcción de la región como entidad territorial, tanto políticos como académicos y juristas vuelcan su mirada sobre lo que, sin duda, estaba muerto en materia de administración territorial: el departamento. Así, se percibe un nivel intermedio de gobierno en cuidados intensivos, cargado de competencias y de responsabilidades, apenas renaciendo y sobrellevando funciones antes asignadas a la nación e, incluso, a los municipios.

El acercamiento realizado dio cuenta del componente ideológico y político que avasalla el tema territorial y del criterio coyuntural de las tres propuestas o modelos territoriales anotados. También, denotó que, después de veinte años de expedida la carta política, el desaliento es generalizado. La tendencia sigue siendo hacia una mayor descentralización, pero aquella carece de los instrumentos constitucionales y normativos básicos para desarrollarla. En general, coinciden los expertos en la consolidación del proyecto de la modernidad, es decir, del Estado nacional y, en dicho proyecto, la unidad sigue siendo fundamental, pero también coinciden en la intervención o la culminación de la tarea que dejó a medias el constituyente.

### **Fuentes citadas obtenidas de las Gacetas Constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente**

Fals, O. (1991, 15 de junio). “El territorio colombiano y sus divisiones”. *Gaceta Constitucional* 99.

### **Apéndice institucional**

Fals, O. (1994, 9 de diciembre). “Prefigurando el territorio nacional”. En *Boletín de ordenamiento territorial, misión cumplida. Fin del mandato constitucional de la COT 1991-1994*.

### **Referencias bibliográficas**

- Bell, G. (1993). “La evolución histórica del Caribe colombiano”. En *La región Caribe. Perspectivas y posibilidades (1-4)*. Barranquilla: Universidad del Norte, Dirección de Investigaciones y Proyectos-Centro de estudios Regionales-Ceres.
- Borja, M. (2004). “Federalismo, región y Estado unitario”. En Estupiñan, L (comp.). *Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias (197-200)*. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigación Socio Jurídicas.

- Castro, J. (2002). *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Fals, O. (2000). *Acción y espacio: autonomías en la nueva República*. Bogotá: Tercer mundo Editores-Universidad Nacional.
- Fals, O. (1998). "Visión del ordenamiento territorial colombiano". En *Nueva Historia de Colombia (191-204)*. Bogotá: Planeta Colombia.
- Fals, O. (1996). *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: TM Editores. Iepri.
- Fals, O. (1988). *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y Siglo Editores.
- Fals, O. (1981). *Historia doble de la costa*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Girón, E. (2007a). "La forma de Estado en la Constitución Política de 1991". En García, J. (dir.). *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* (198-218). Bogotá: Editorial Universidad de Cádiz-Universidad libre-Junta de Andalucía.
- Girón, E. (2007b). "El Estado Autonómico Español y del Nuevo Estado Regional Italiano". En *Organización territorial. Desarrollos, tendencias y desafíos* (13-48). Cartagena: Universidad Libre-Sede Cartagena.
- Katime, A. y G. Sierra (2006). *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Meisel, A. (1996). "¿Hacia dónde va el regionalismo de la Costa Caribe?". En *Tres ensayos sobre el regionalismo de la Costa Caribe* (7-29). Barranquilla: Maestría en Estudios Político-Económicos.
- Mendoza, A. (2004). "Ordenamiento territorial en Colombia". En Estupiñán, L. *et al. Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias* (103-113). Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Libre.
- Morelli, S. (1997). "La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos". En *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas* (129-130). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Morelli, S. (1996). *La autonomía territorial en Colombia*. Bogotá: Temas de Derecho Público 43. Universidad Externado de Colombia.
- Navas, A. (2003). "El proceso departamental en Colombia". En *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia* (358-412). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Restrepo, D. (2004). *Trasferencias y desarrollo: un portafolio para el progreso de las regiones*. Bogotá: GTZ- Fescol.
- Restrepo, J. C. et al. (2002). *¿Por qué primero el departamento?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana
- Rodríguez, J. (1997). "Pasado del federalismo en Antioquia, futuro del federalismo en Colombia". En *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas* (51-65). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio, J. O. (2005). "Bases para una reforma constitucional de las regiones". En *Colombia regional. Alternativas y estrategias* (259-263). Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Konrad Adenauer-Stiftung.
- Trujillo, A. (2007). *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del Hombre-Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Trujillo, A (2004). *Autonomía y territorio*. Bogotá: Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho.
- Trujillo, A. (2001a). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- Trujillo, A (2001b). *El Estado y el derecho*. Bogotá: Ediciones Académicas Colombianas de Jurisprudencia.
- Verano, E. (1993). "El estado regional. Un proceso colectivo en la nueva Constitución". En Osorio, J. (ed.). *La región Caribe* (5-15). Barranquilla: Universidad del Norte. Dirección de Investigación y Proyectos. Centro de Estudios Regionales.
- Villar, L. (2003). "Presentación". En *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia* (11-14). Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Konrad Adenauer-Stiftung.
- Villar, L. (2005). "Presentación". En *Colombia regional. Alternativas y estrategias* (9-13). Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Konrad Adenauer-Stiftung.

**Perfil académico o político de los entrevistados**

Elaboración propia

| <b>Nombre del entrevistado</b> | <b>Perfil</b>   | <b>Fecha de realización de la entrevista</b> |
|--------------------------------|---|--|
| Alberto Mendoza Morales        | Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia.   | Octubre de 2007                              |
| Alejandro Bécquer Rojas        | Profesor de la Universidad Externado y experto en descentralización territorial.  | Abril de 2008                                |
| Álvaro Lastra                  | Profesor de la Universidad del Atlántico. Doctorado en Derecho y experto en ordenamiento territorial y región Caribe.   | Julio de 2008                                |
| Ángel Massiris Cabeza          | Doctor en Geografía y Director del Doctorado en Geografía, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.                 | Marzo de 2008                                |
| Augusto Hernández Becerra      | Profesor de la Universidad Externado de Colombia y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Consejero de Estado.  | Marzo de 2008                                |
| Augusto Trujillo Muñoz         | Profesor de varias universidades colombianas y experto en ordenamiento y descentralización territorial. Editor de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. | Octubre de 2007                              |
| Carlos Mario Molina            | Profesor de la Universidad de Medellín y de la Universidad del Rosario. Doctor en Derecho y experto en Derecho Constitucional   | Octubre de 2007                              |
| Carlos Moreno Ospina           | Profesor de la ESAP y experto en descentralización territorial.   | Octubre de 2007                              |
| Fabio Velásquez                | Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle (Cali, Colombia). Sociólogo y Doctorando en Ciencias Políticas.                        | Agosto de 2007                               |
| Germán López Daza              | Profesor de la Universidad Sur Colombiana. Doctorado en Derecho y experto en Derecho Constitucional.  | Noviembre de 2007                            |
| Jaime Orlando Santofimio       | Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III (España) y reconocido doctrinante y consultor en Derecho Administrativo. | Febrero de 2008                              |
| Jorge Robledo                  | Senador e integrante del Polo Democrático.  | Marzo de 2008                                |
| Libardo Orlando Riascos Gómez  | Profesor de la Universidad de Nariño. Doctor en Derecho y experto en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo.   | Diciembre de 2007                            |
| Luis Ignacio Betancur          | Profesor de la Universidad del Rosario. Experto en régimen territorial.   | Septiembre de 2008                           |
| Luis Javier Moreno Ortiz       | Profesor de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Derecho.  | Octubre de 2007                              |

| Nombre del entrevistado       | Perfil   | Fecha de realización de la entrevista |
|-------------------------------|--|---------------------------------------|
| Luis Villar Borda             | Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Jurista y eminente profesor de Filosofía del Derecho y ex director del Departamento de Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia. | Febrero de 2008                       |
| Miguel Alejandro Malagón      | Profesor de la Universidad de los Andes y de la Universidad del Rosario. Doctor en Ciencia Política.   | Octubre de 2007                       |
| Oswaldo Aharon Porras Vallejo | Economista. Especialista en Gestión del Desarrollo Regional Ilpes-Naciones Unidas. Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.                                      | Marzo de 2008                         |
| Rafael Ballén                 | Profesor de la Universidad Libre. Doctor en Derecho. Experto en Derecho Constitucional y Administrativo.   | Junio de 2006                         |

