





**LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991**
¿Centralismo o Autonomía?

Ricardo Zuluaga Gil



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Cali

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA JURÍDICA Y POLÍTICA
GRUPO DE INVESTIGACIÓN DEMOCRACIA, ESTADO E INTEGRACIÓN SOCIAL (DEIS)



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

Rector: Jorge Humberto Peláez. S.J.

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Decano: José Ricardo Caicedo Peña

Decano del Medio: Armando Gandini Price

Departamento de Ciencia Jurídica y Política: Luis Edison Bertín

Título: La organización territorial en la Constitución de 1991.
Centralismo o autonomía

Autor: Ricardo Zuluaga Gil

ISBN: 978-958-8162-26-3

2ª Edición, junio de 2009

Impresión: Litocenco
Pontificia Universidad Javeriana, Cali

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, por medio de cualquier proceso de reprografía o informática.

Impreso en Cali, Colombia

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
1. La organización territorial del Estado como problema constitucional	7
2. Las soluciones constitucionales de la cuestión territorial	13
2.1 El Estado simple o unitario.....	13
2.2 El Estado compuesto o federal.....	24
2.3 La Confederación de Estados.....	38
3. El problema de la organización territorial del Estado en Colombia.....	41
3.1 La interpretación centralista del proceso de independencia.....	41
3.2 Las indeterminaciones territoriales del siglo XIX.....	55
4. La regulación constitucional de 1991	75
4.1 El debate constituyente.....	75
4.2 Los resultados: autonomía o descentralización	78
5. Las perspectivas de nuestra autonomía.....	99
5.1 ¿Qué ha regulado el Legislador?.....	101
5.2 ¿Qué ha dicho la Corte Constitucional?.....	104
5.3 El modelo territorial resultante	108
5.4 La organización territorial en el marco del Estado.....	118
Bibliografía.....	125



ACLARACIÓN A LOS AMABLES LECTORES

A quienes por caridad o devoción se enfrenten al presente texto, quiero prevenirlos en el sentido de que esta es una segunda edición con revisiones de diseño, de forma y de estilo, pero no de fondo o sustanciales. Las ideas centrales de la obra son en esencia las mismas que se plasmaron en la primera edición de 2002, y que hoy está completamente agotada. Por ello, para atender a quienes generosamente la reclaman y para aquellos que todavía mantienen vivo su interés por los problemas territoriales de nuestro país, tan complejos a lo largo de nuestra historia y todavía abiertos bajo el actual ordenamiento constitucional, hemos decidido reeditarla, a la espera de una mejor ocasión para llevar a cabo una revisión sustancial de esta obra, tan delicada como modesta.



1. La organización territorial del Estado como problema constitucional

*Todo hombre, y todo grupo de hombres en la tierra,
posee el derecho de gobernarse a sí mismo*
Thomas Jefferson

La distribución y forma de ejercicio del poder, junto al reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, es una de las cuestiones cardinales que ha debido resolver el Estado constitucional desde sus orígenes. Y lejos de ser un asunto resuelto, sigue siendo de la más absoluta actualidad, especialmente en lo que tiene que ver con la llamada organización territorial del Estado, que es aquella a través de la cual se determina el reparto de poderes entre las autoridades centrales y las periféricas (seccionales y locales). No en vano, estados de una larga tradición constitucional y democrática como Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, España y Francia han tenido que afrontar, y continúan afrontando en la actualidad, serios problemas de indefinición territorial. En este contexto no podemos perder de vista que a lo largo del siglo XX el mapa geopolítico global fue rediseñado al menos cuatro veces: las dos primeras como consecuencia de la I y II guerras mundiales, que obligaron a redefinir el mapa de Europa; posteriormente el proceso descolonizador dio origen, entre 1945 y 1966, a la creación de 66 nuevos

estados en África y Asia; y finalmente el colapso del sistema soviético en 1989 generó la reaparición de un amplio número de estados en Europa del este y Asia central.¹

Ahora bien, esta larga y compleja historia de la problemática territorial se ha acentuado a partir del fenómeno de la globalización, uno de cuyos efectos políticos más visibles ha sido la reducción del poder y el papel del Estado nación como entidad política soberana, para dar paso a la aparición de un sistema mundial de toma de decisiones en el nivel supranacional por parte de instituciones como la ONU, la OMC, la UE, la OTAN, el FMI y el BM, a partir de cuyas directrices se ha creado un régimen de presiones que opera de arriba hacia abajo en las políticas económicas, sociales, laborales, ambientales, etc.² De forma coetánea a este desvanecimiento del papel del Estado nación, estamos asistiendo al renacimiento de antiguas colectividades socioculturales que gozaron de amplia autonomía política a lo largo de la Edad Media y que a pesar de que se consideraban completamente asimiladas por los estados a los que se habían integrado, ahora han resurgido para reivindicar su derecho a

1 En la pasada década fueron múltiples los problemas territoriales aparentemente resueltos: Unión Soviética, Yugoslavia, Checoslovaquia y Etiopía-Eritrea y el siglo XXI ha comenzado con el nacimiento de Timor Oriental, una república creada el 14 de abril de 2002 después de un largo conflicto con Indonesia, de la que era una provincia. Sin embargo, todavía hay muchos estados con conflictos de este tipo por definir: Canadá con la comunidad francófona de Quebec; España con el País Vasco y Cataluña; Francia con Córcega, Borgoña y Bretaña; Bélgica con las comunidades de flamencos y valones; Italia con Lombardía; Gran Bretaña con Gales, Escocia e Irlanda del Norte; Israel con Palestina; Turquía con Kurdistan; Marruecos con los saharauis, China con Tíbet; Rusia con Chechenia, India con Cachemira, sólo por citar los más conocidos. No está de más advertir que muchas de estas aspiraciones secesionistas degeneran en graves y agudos conflictos que en ocasiones pueden llegar a afectar la viabilidad de los estados e incluso la seguridad global.

2 Cf. OSPINA BOZZI, Sonia Margarita: "Globalización y desarrollo local: hacia una nueva perspectiva municipalista", en Revista de Estudios Sociales No 8, Uniandes, Bogotá, 2001, pp. 22 y 23.

la autodeterminación, su propia idea de nacionalidad “... que no sólo no ha sufrido erosión alguna, sino que en muchos casos se ha intensificado o se ha hecho virulenta con consecuencias incalculables para la historia contemporánea.”³

Parece, pues, que existen razones suficientes para que desde siempre, y hoy con mayor razón, los textos constitucionales dediquen un espacio significativo al desarrollo de la llamada parte orgánica, aquella en la que se fija la distribución del poder, tanto en sentido horizontal (forma de gobierno), como en sentido vertical (forma de Estado). Así se ha hecho desde la aparición de los primeros estados constitucionales (Inglaterra, EE.UU. y Francia), que se organizaron como Monarquía Parlamentaria y Estado Unitario (Inglaterra), República Presidencialista y Estado Federal (EE.UU.) y República Parlamentaria y Estado Unitario (Francia). Después de estos países, que fueron los primeros que se organizaron constitucionalmente, quedaron sentadas las bases de lo que iban a ser los dos grandes modelos de organización territorial del Estado: el Estado simple o unitario y el Estado compuesto o federal, mejor conocidos como centralismo francés y federalismo norteamericano, que son, a grandes rasgos, los dos patrones que se han venido acogiendo en las constituciones democráticas de los últimos doscientos años.

3 Cf. GINER, Salvador: en el prólogo a la obra Los nacionalismos de Montserrat GUIBERNAU, Ariel, Barcelona, p. 1. Un buen ejemplo de esa virulencia de consecuencias incalculables es el impensable genocidio ocurrido en los siempre conflictivos Balcanes en los años 90.

Pero a pesar de que éstos son los modelos básicos que la generalidad de la doctrina reconoce, actualmente hay autores que sostienen que esta dicotomía ha sido completamente superada. Así pues, afirman que: “... el debate *Estado federal-Estado unitario*, que se distinguió por rendir culto a un cierto formalismo constitucional, rico en elaboración teórica pero de reducidos alcances prácticos, ha sido históricamente superado”.⁴ Sin embargo para otros sectores académicos: “... continúa siendo válida la distinción entre los tipos de *Estado Unitario y Federal* porque la existencia de uno o dos núcleos de poder cambia decisivamente la estructura, los principios y la dinámica de las instituciones respectivas”.⁵ Y una voz tan autorizada como la de BISCARETTI DI RUFFIA resulta tajante al sostener que: “Los Estados unitarios se contraponen claramente a los Estados de Estados, pues aunque subsisten, en su ámbito, entes territoriales dotados de un amplio grado de autarquía (es decir, la potestad de administrar por sí los propios intereses, pese a que estos conciernan también al Estado) o de autonomía (o sea, de la potestad de emanar normas jurídicas constitutivas del ordenamiento estatal), sin embargo, los ordenamientos jurídicos de los mismos nunca son originarios, sino siempre dependientes del estatal, que recaban de este último su validez”.⁶

Para los efectos de esta obra, la última posición es la que parece la más adecuada, especialmente por la utilidad pedagógica que presenta. Claro está que no se trata de

4 Cf. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope, Universidad Externado, Bogotá, 1996, p. 520.

5 AJA, Eliseo: El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Alianza, Madrid, 1999, p. 26.

6 Cf. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: Derecho constitucional, 3ª, Tecnos, Madrid, 1987, p. 648.

categorías o modelos de aplicación general, en la medida que entre ambos supuestos (Estado unitario-Estado federal) cabe una pluralidad de configuraciones tan amplia, que hacen que esa contraposición, conceptualmente clarísima, en la práctica algunas veces resulte difícil de probar. A todo ello se debe añadir que en el momento actual está adquiriendo gran protagonismo el proceso de construcción supranacional, que, al menos en Europa, avanza vertiginosamente en la definición de un nuevo modelo de Estado que apunta más a las relaciones entre las regiones y una gran estructura supraestatal, con prescindencia o notoria disminución del papel del Estado nación.



2. Las soluciones constitucionales de la cuestión territorial

Como se acaba de advertir, el derecho constitucional no ha respondido a la exigencia ineludible de la organización de su territorio mediante el establecimiento de un prototipo definido o acabado. Por el contrario, a lo largo de la historia ha sido previsto un mosaico tan amplio de modelos, que existen variantes que van desde la completa centralización,⁷ pasan por alguna forma de descentralización (administrativa o política), para culminar con la forma de Estado compuesto o federal. A manera de síntesis, se puede decir que en lo que tiene que ver con las relaciones de poder entre el sector central y las entidades territoriales periféricas, las mismas se pueden resumir en tres niveles: dependencia (centralización o descentralización funcional), autonomía (administrativa o política) y soberanía (federalismo).

2.1. El Estado simple o unitario

La razón de ser de esta opción territorial es básicamente de carácter histórico, pues en que en su momento se entendió que ella era la alternativa que aseguraba mejor dos de las aspiraciones básicas del Estado moderno: en primer

⁷ La absoluta centralización es un modelo actualmente impracticable desde el punto de vista territorial, a no ser que se trate de estados minúsculos, casi curiosidades políticas como lo son El Vaticano y Mónaco, los cuales a pesar de su reducido tamaño, incluso tienen que acudir a formas de descentralización funcional.

lugar el tratamiento igualitario de los ciudadanos frente a la ley, pues hasta ese momento y a lo largo de toda la Edad Media, los individuos habían estado sometidos a una confusa amalgama de ordenamientos jurídicos plagados de privilegios personales y territoriales; y en segundo lugar, la unidad de la autoridad en un solo centro, en la medida que el Estado medieval, por estar fuertemente fragmentado, era muy vulnerable frente a los embates de poderes externos con pretensiones de universalidad como lo eran el imperio y el papado.⁸ Ambos propósitos (igualdad y autoridad) se lograron plenamente con el advenimiento del Estado nación, en el que un centro de poder se convierte en titular de una *summa potestas* que lo hace independiente frente a toda pretensión de dominación externa y lo eleva en el interior por encima de toda otra autoridad.⁹

Pero ese excesivo fortalecimiento de un poder central frente a los oponentes exteriores y los contradictores interiores, unido a la centralización del ejercicio del mismo en la figura del monarca, condujo al advenimiento de los gobiernos absolutos que, mediante la supresión de los ordenamientos jurídicos locales y la imposición de una lengua nacional, entre otros instrumentos de sometimiento y

8 Un buen ejemplo de la fragmentación territorial y política prevalente en esos años es Francia, que estaba dividida en 35 provincias, 33 generalidades, 175 divisiones feudales, 13 parlamentos, 38 gobiernos militares y 142 diócesis. Cf. MORELLI RICO, Sandra: La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia, Universidad Externado, Bogotá, 1991, p. 31.

9 Cf. CARRE DE MALBERG, R: Teoría general del Estado, FCE, México, 1998, p. 99.

homogeneización, aniquilaron todas las formas de autonomía local y regional que habían sido tan características a lo largo de la Edad Media.¹⁰

Vistas así las cosas, para ciertos sectores de la doctrina no ha sido difícil identificar las nociones de centralismo y autocracia, que vienen a aparecer como complementarias: *“Los poderes autoritarios tienen la voluntad de unificar culturalmente a la sociedad para imponer un control absoluto a unos individuos y grupos cuyos intereses, opiniones y creencias son siempre diversos. Cuanto más se identifican esos poderes con un principio cultural unificador, ya se trate de la razón, la nación, la raza o la religión, más rápidamente arrastran hacia el infierno totalitario a la sociedad que dirigen”*.¹¹ Y si desde el punto de vista democrático este modelo de Estado es susceptible de una crítica tan descarnada, desde una perspectiva práctica no lo resulta menos, y así, para un pensador tan agudo como PROUDHON *“El gobernante, no pudiendo atender a todo, debe necesariamente confiarse a auxiliares que le engañan, le roban, le desacreditan, le pierden en la opinión de los demás, le suplantán, y por fin le destronan”*.¹²

Ante semejante realidad, la de que a mayor centralización seguirán más despotismo e ineficacia estatales, no extraña que la organización territorial haya venido evolucionando y

10 En Francia, por ejemplo, se prohibió el uso de las lenguas vernáculas y se impuso el uso cotidiano del francés; mientras que en España se reprimió con brutalidad la defensa que de sus fueros hicieron los viejos municipios castellanos.

11 Cf. TOURAINE, Alain: *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, México, 1997, p. 166.

12 Cf. PROUDHON, Pierre-Joseph: *El principio federativo*, Sarpe, Madrid, 1985, p. 54.

que hoy sea prácticamente imposible hablar de un Estado absolutamente centralizado, pues como resulta inadecuado pretender resolverlo todo desde un solo centro de poder, al Estado, al igual que a cualquier organización, es necesario dividirlo en secciones para su administración. Por eso en la actualidad hablamos es de descentralización con sus diversas variantes.

2.1.1 La descentralización funcional

Como se acaba de advertir, a los estados, al igual que a toda organización compleja, les resulta necesario acudir a diversas modalidades de reparto del poder, lo que dicho de otra manera significa que no es dable la existencia de estados absolutamente centralizados. En este orden de ideas, la forma más precaria de descentralización del poder es la que se conoce como desconcentración o descentralización funcional, que es aquella en la que el Estado central se reserva la plenitud del ejercicio del poder público en los niveles ejecutivo, legislativo y judicial y lo ejerce a lo largo de todo el territorio a través de funcionarios que únicamente tienen la condición de meros agentes del poder central, pues carecen de vinculación electiva con la comunidad que están llamados a dirigir.

Pero este tipo de Estado, al que le son aplicables en toda su extensión las ásperas críticas que acabamos de transcribir, en la actualidad es poco relevante en el derecho comparado. Así es, se trata de un modelo que se encuentra en franco

proceso de retroceso, sobre todo si se tiene en cuenta que, como se ha dicho, *“Las grandes organizaciones, tanto públicas como privadas, que conservan de manera prevalente una estructura centralista jerarquizada tienden hacia la ineficacia y hacia la ineficiencia, pues cada vez les resulta más difícil cumplir los fines para los cuales fueron creadas o, en su defecto, los cumplen pero con altísimos costos”*.¹³ Afirmación esta que adquiere toda su relevancia cuando se piensa en las elevadas y complejas cargas que en materia de servicios actualmente le caben al Estado en el marco del Estado social de derecho.

Ejemplos de Estado centralizado fueron Francia hasta 1982 y Colombia desde 1886 hasta 1986, ya que a partir de esas fechas en ambos países se dio comienzo a sendos procesos de descentralización administrativa.

2.1.2. La descentralización administrativa

El Estado descentralizado administrativamente, que la doctrina suele conocer como Estado descentralizado a secas, es todavía una forma de reparto territorial del poder muy popular y extendida en el mundo. Se trata de un tipo de Estado que se caracteriza porque a pesar de que en su interior puedan concurrir diferencias culturales, demográficas, geográficas, económicas, étnicas o de cualquier índole, en él se impone un régimen jurídico uniforme a lo largo de todo el territorio y la única porción del poder que se descentraliza

¹³ Cf. MORELLIRICO, Sandra: *La autonomía territorial en Colombia*, Universidad Externado, Bogotá, 1996, p.9.

es la ejecutiva, de tal suerte que en las entidades territoriales seccionales y locales, ésta estará en cabeza de una autoridad de origen electivo y que por lo tanto no se encuentra en una relación de sujeción o subordinación frente al poder central.

Pero no es una descentralización administrativa de carácter absoluto, porque bajo esta forma siguen perviviendo algunos rasgos centralistas. En primer lugar, las autoridades territoriales, además de las funciones que el ordenamiento jurídico les confiere como propias, deben cumplir con las que el Estado central les delegue. En segundo lugar, las competencias que desempeñan los entes seccionales y locales o son de mera ejecución de las leyes nacionales, o las ejercen en el marco de lo que dispongan las mismas. Y en tercer y último lugar y como consecuencia de lo anterior, se siguen practicando ciertos controles de tutela (judiciales y administrativos) tendentes a garantizar que en el ejercicio de las competencias que les corresponden, las entidades territoriales cumplan con el interés y la voluntad generales, esto es, con los intereses nacionales.

Fácilmente se aprecia que se trata de una forma de reparto del poder muy precaria todavía, en la medida que una porción muy significativa de éste sigue concentrada en las autoridades nacionales. Ello supone, necesariamente, alejar a los ciudadanos de los lugares donde efectivamente se ejerce el poder, con la consecuencia añadida de que los individuos no estarán en condiciones de desplegar controles oportunos sobre aquellos que lo ejercen en su nombre y por

su voluntad. Sobra decir que por esta vía se facilita y favorece la aparición de fenómenos tan sensibles en el ámbito de lo público como la corrupción y la ineficacia. Pero por otra parte, este tipo de Estado impide la materialización de una plena democracia, principio que resulta vulnerado en uno de sus postulados esenciales como es el pluralismo, dado que no se reconocen ni se conceden espacios a las distintas opciones culturales, regionales y sociales que pueden coincidir en un mismo territorio.

No resulta extraño, entonces, a la vista de todos estos inconvenientes, que desde el siglo XIX se lanzaran feroces críticas contra este sistema de reparto del poder, aduciendo que con él el Estado simplemente se convierte en “... *una vasta compañía anónima de seiscientos mil empleados y seiscientos mil soldados, organizada para hacerlo todo, la cual, en lugar de servir de ayuda a la nación, a los municipios y a los particulares, los desposee y los estruja. La corrupción, la malversación y la relajación invaden pronto el sistema, y el Poder, ocupado en sostenerse, en aumentar sus prerrogativas, en multiplicar sus servicios, en engrosar su presupuesto, pierde de vista su verdadero papel y cae en la autocracia y el inmovilismo*”.¹⁴

14 Cf. PROUDHON: op. cit. pp. 104 y 105.

2.1.3. La descentralización política: autonomía o regionalismo

La descentralización política es la que se da en el marco del llamado Estado regional o autonómico, que es un modelo que a pesar de ser de reciente aparición (Italia en 1947 y España en 1978),¹⁵ ha tenido un notable desarrollo conceptual. Se caracteriza porque reconoce el derecho de acceso al ejercicio de facultades legislativas a las entidades territoriales de carácter seccional o intermedio (comunidades autónomas en España y regiones en Italia). Y esta característica resulta determinante a tal punto, que ella es una cualidad que opera como condición esencial y constitutiva de este tipo de Estado, de tal suerte que sin su concurrencia es absolutamente imposible hablar de Estado regional o autonómico. De forma categórica lo afirma LÓPEZ GUERRA, para quien sólo *“Existe descentralización política cuando las entidades territoriales integradas en el Estado no sólo pueden ejecutar con su propia Administración las leyes de éste, sino que pueden, también, ellas mismas, elaborar sus propias leyes, con el mismo rango normativo, y fuerza vinculante, que las leyes estatales. Ello supone, por un lado, la existencia de Parlamentos territoriales, junto al Parlamento estatal: por otro, la existencia de un ordenamiento jurídico propio, paralelo al ordenamiento jurídico del Estado”*.¹⁶

15 En estricto sentido, la fórmula regional es una creación que se le debe al constituyente español de 1931. Infortunadamente la abrupta desaparición de la II República bajo el régimen franquista dio al traste con esa experiencia, que sólo alcanzó a durar un lustro.

16 Cf. LÓPEZ GUERRA, Luis: Introducción al derecho constitucional, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 181.

A pesar de esta claridad conceptual, hay autores que erróneamente sostienen que el significado cabal de la expresión autonomía se debe buscar mediante el examen de los textos constitucionales y legales de cada país, dado que el concepto de autonomía es absolutamente convencional, carece de validez universal o intemporal y cambia de un régimen jurídico a otro.¹⁷

Pero el perfeccionamiento de la autonomía no se logra simplemente otorgando capacidad legislativa a las regiones. Ella supone, además, el reconocimiento de otro elemento fundamental: la capacidad de autoorganización en sus vertientes institucional y territorial. A partir del ejercicio de esa facultad, las entidades territoriales podrán optar por el modelo político que consideren más ajustado a sus necesidades y definir como distribuirán en su interior el poder con las instancias territoriales menores. Sin embargo, a pesar de gozar de esta potestad, no está de más advertir que en la práctica, tanto las Comunidades Autónomas españolas, como las Regiones italianas han adoptado formas de organización política e institucional que resultan miméticas o calcadas con la del Estado central, en la medida que todas ellas han acogido, sin excepción, el sistema parlamentario de gobierno.¹⁸

17 Cf. TAFUR GALVIS, Álvaro: *Autonomía territorial y autonomía institucional en la Constitución Política*, Díké, Medellín, 1997, p. 23.

18 Cf. URRETAVIZCAYA AÑORGA, Iñaki: "Consideraciones sobre la organización institucional autonómica en España y sus recientes reformas", en *Revista Colombiana de Derecho Constitucional* No 3, Medellín, 1998, pp. 81 a 114.

Aparte de esas dos características esenciales (acceso a competencias legislativas y capacidad de autoorganización), hay otros elementos que identifican esta alternativa de organización territorial, a saber:

Puede ser optativo: lo que quiere decir que será cada entidad territorial o comunidad política la que decida de forma voluntaria si accede o no, y en que momento, al ejercicio de la autonomía. Así, la fórmula que recoge la Constitución española en el art. 143.1 se limita a reconocer el derecho de “... *las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica...*” de acceder al autogobierno y constituirse en comunidades autónomas. Además, la C.E. precisa un catálogo de competencias que las C.A. pueden asumir y en el que ellas libremente se pueden mover, sin perjuicio de que con el transcurso del tiempo, vayan alcanzando a niveles competenciales superiores.

Puede ser diferencial: ello significa que no todas las entidades territoriales acceden al goce del derecho a la autonomía, o que no acceden al mismo tiempo, o que acceden al ejercicio de competencias autónomas diferentes. Y aunque en principio nada se opone a que el proceso de ingreso a la autonomía se desarrolle de una forma homogénea, esto significaría dejar de lado una de las virtudes que identifican este sistema.

Esta diferencialidad o asimetría puede ser de dos tipos, bien porque sólo se reconozca el derecho de acceso a la autonomía de una o algunas entidades territoriales, como ha ocurrido en Portugal que le confiere esta potestad a las islas de Azores y Madeira, con Finlandia que se la otorga a Aland, o con Dinamarca a Groenlandia; bien porque a alguna o algunas de las entidades regionales se les privilegie con unos derechos o potestades superiores a los de las demás, tal como ocurre con el art. 116 de la Constitución italiana que reconoce una autonomía especial para cinco regiones. De esta manera se cumple con uno de los presupuestos básicos del proceso de regionalización: reconocimiento del hecho diferencial, que no es otra cosa que la aceptación jurídica de la existencia de una o varias comunidades que tienen disimilitudes demográficas, culturales o socioeconómicas con el resto de la colectividad nacional.

Puede ser gradual: porque las entidades territoriales pueden ir asumiendo los niveles competenciales que sean capaces de gestionar y en la medida que vayan aumentando su capacidad de autogobierno, accederán a otras competencias, hasta llegar al nivel máximo alcanzable.

La concurrencia de todos estos elementos hace que éste sea un tipo de Estado sumamente flexible y abierto y cuya construcción puede darse de forma gradual y progresiva. Y estas características, por supuesto, lo convierten en un modelo adecuado para responder a las necesidades de organización territorial de aquellos estados donde coexisten realidades geográficas, económicas o culturales muy diversas.

Así ha ocurrido en España, donde gozan de autonomía territorial comunidades tan disímiles como Andalucía que tiene 8.285.692 habs. y un área de 87.268 km. y La Rioja con 317.501 habs. y sólo 5.045 km. de territorio, lo que significa que La Rioja, siendo casi 30 veces más pequeña en términos poblacionales y 15 en términos territoriales que Andalucía, sin embargo posee un poder político y un nivel competencial muy similar al de ésta. Otro tanto ocurre con Italia, donde gozan de categoría regional comunidades tan significativas como Sicilia (25.707 km. y 5.015.591 habs.) y Piamonte (25.399 km. y 4.410.218 habs.), junto a comunidades tan pequeñas como Valle de Aosta (3.264 km. y 124.812 habs.) y Molise (4.438 km. y 321.047 habs.).

2.2. El Estado compuesto o federal

El Estado federal es una clara invención norteamericana, pues al menos en su concepción moderna, surgió en ese país con la Constitución de 1787.¹⁹ Y a este resultado se llegó porque las circunstancias políticas bajo las cuales fue creada la República de los EE.UU. fueron muy especiales. Se trataba de reorganizar políticamente a 13 jóvenes comunidades estatales que en 1776 habían dejado de ser colonias de la Gran Bretaña y que en 1781, para fortalecer su independencia, decidieron establecer una alianza confederal que les asegurara ese

¹⁹ No está de más advertir que formas federativas se conocían desde la antigüedad. Así por ejemplo, desde el siglo 12 a.C. las doce tribus de Israel se organizaron federativamente. Claro está que de la antigüedad el ejemplo más significativo de federación es el de la liga anfictiónica creada entre las ciudades griegas.

propósito y a la vez les permitiera mantener y preservar el carácter autónomo y soberano de cada una de las colonias.²⁰ Esa soberanía y esa autonomía eran valores preciosos que cada Colonia había ido adquiriendo a lo largo de la dominación británica, gracias a que la Corona había tolerado la formación en ellas de un arraigado espíritu democrático que se materializaba en el establecimiento en cada una de ellas, de sistemas de gobierno representativo con órganos electivos dotados de capacidad legislativa, es decir elevados niveles de autogestión. Salta a la vista la profunda diferencia con el sistema impuesto por España en sus dominios, que se fundamentó tanto en una absorbente centralización del poder político como de la gestión económica.

Pero las generales falencias y carencias operativas de la Confederación pronto se pusieron de manifiesto y como consecuencia se planteó la necesidad de articular una estructura jurídica más eficiente, dotada de mayores poderes y mayor capacidad de acción. Avanzar en la construcción de un pacto federal fue la respuesta que adoptó la Asamblea Constituyente de 1787 y así lo dejó expresado desde el comienzo mismo del texto de la Constitución de Filadelfia, cuyo preámbulo comienza con la siguiente expresión: *“Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, con el fin de formar*

20 Así lo establecía el acta de Confederación firmada en 1777 y ratificada en 1781 y que es considerada uno de los cuatro documentos fundacionales de la nación norteamericana: “Artículo 2. Cada Estado mantiene su soberanía, libertad e independencia, así como todo poder, jurisdicción y derecho que no haya sido expresamente delegado a esta Confederación a través del Congreso. Artículo 3. Por la presente, los mencionados Estados entran respectivamente en un lazo firme de amistad los unos con los otros, a fin de procurar su defensa común, la seguridad de sus libertades y su mutuo y general bienestar, obligándose a la mutua asistencia contra cualquier fuerza o ataque realizado sobre todos o alguno de dichos Estados, y que se realice por razón de religión, soberanía, comercio, o cualquier otra pretensión”.

una unión más perfecta...”; es decir una forma de unión más intensa que la que habían establecido en el pacto confederal de 1781.²¹ Los trece estados inicialmente federados fueron admitiendo, a partir de 1791 y hasta 1959, la incorporación de otros a la Unión Americana, hasta llegar a sumar los 50 estados que hoy la integran.²²

A partir de ese momento el régimen federal comenzó a extenderse aunque de forma más o menos lenta: Suiza en 1848, Canadá en 1867, Alemania en 1871, Austria 1920 y Australia en 1931, hasta hoy, cuando una significativa porción de los países del mundo se rige por este sistema, al menos formalmente. Y dicho sea de paso, el federal se ha convertido en un modelo de Estado tan adaptable, que sirve para organizar países tan desiguales territorial y poblacionalmente como se observa en el cuadro siguiente y en el que aparecen regulados con un régimen federal los países más extensos y poblados del mundo,²³ junto a otros cuya comprensión territorial y poblacional muchas veces no alcanza la de un departamento colombiano.

21 El proceso de formación de la Unión Americana está perfectamente descrito por Ian HAMPSHER-MONK: Historia del pensamiento político moderno, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 233 y ss.

22 El actual número de estados se completó con la integración de Alaska y Hawái en enero y agosto de 1959.

23 De hecho, los 8 países más extensos del planeta están organizados federativamente: Rusia, Canadá, China, Estados Unidos, Brasil, Australia, India y Argentina.

PAÍS	EXTENSIÓN	POBLACIÓN
Rusia	17.075.200	145.470.197
China	9.596.960	1"273.111.290
Canadá	9.976.140	31.592.805
EE.UU.	9.629.091	278.058.881
Brasil	8.511.965	174.468.565
Australia	7.686.850	19.357.594
Austria	83.858	8.150.835
Suiza	41.290	7.283.274
Bélgica	30.510	10.258.762
Micronesia	702	155.000

Pero el modelo federal además de resultar muy adaptable, es particularmente flexible, pues de la misma forma que el sistema regional, permite reconocer la categoría de estado miembro de la Federación a entidades territoriales que son muy representativas territorial y poblacionalmente, junto a otras que en muchas ocasiones pueden llegar a tener la extensión de algunos de nuestros municipios. Veámoslo en el cuadro siguiente a partir de dos estados típicamente federales:

PAÍS Y ESTADO	TERRITORIO	POBLACIÓN
EE.UU.		
Texas	691.027	16.986.510
California	411.049	29.760.021
Delaware	5.395	666.168
Rhode Island	3.140	1.003.464
Alemania²⁴		
Baviera	70.554	11.596.000
Baja Sajonia	47.364	7.476.000
Hamburgo ²⁵	755	1.669.000
Bremen	404	684.000

Parece necesario aclarar que a un sistema federal se puede llegar bien por agregación de estados hasta entonces independientes o unidos por una precaria alianza confederal, como fue el caso de EE.UU., Suiza y Alemania o por desagregación de un Estado unitario en varios estados federados como ocurrió con Austria y Brasil.²⁶ De igual forma también es necesario decir que no todos los estados federales presentan una estructura jurídica similar; pues hay algunos que, como los federalismos latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Venezuela), sólo lo son desde

24 Los 16 estados federados o länder que actualmente conforman la República Federal de Alemania, son el producto de la sucesiva unión de más de 2000 formaciones políticas que hasta finales del siglo XVIII se ubicaban en ese territorio y que eran parte del Sacro Imperio Romano Germánico.

25 Tanto Hamburgo como Bremen son ciudades federales que gozan de ese carácter gracias a que ellas fueron parte de la Liga Hanseática, una confederación de ciudades que agrupó a las más importantes ciudades del norte de Europa entre los siglos XIII y XVI y que llegó a contar con más de 60 ciudades unidas a esa organización política.

26 Nuestra historia nacional nos ofrece otro buen ejemplo de Estado unitario que se convierte en Federación, tal como ocurrió con la República de la Nueva Granada, que en 1858 se transformó en la Confederación Granadina.

el punto de vista formal, pues en la práctica pueden resultar tanto o más centralizados que un Estado que se proclama unitario.

Pero ¿qué es el federalismo? Tradicionalmente se ha aceptado que se trata de una técnica de reparto del poder en la que las cuatro funciones básicas del Estado (constituyente, legislativa, administrativa y judicial), pueden ser ejercidas por las entidades territoriales subnacionales. Dicho de otra manera, esto significa que los estados que hacen parte de una federación disponen del máximo poder que se ejerce al interior del Estado: la facultad soberana de autoconstituirse, de ejercer poder constituyente, de dotarse de su propia Constitución. Pero esta sencilla definición, sin embargo, alberga un agudo problema conceptual referido al alcance de la soberanía de que están revestidos los estados miembros de una federación, sobre todo si se tiene en cuenta que, como ya dijimos, la soberanía es una noción que se ha entendido como una característica que compete en exclusiva al Estado y que le sirve tanto para repeler las injerencias provenientes del exterior como para someter las oposiciones que se susciten en el interior.

Esta aparente contradicción ha encontrado al menos tres respuestas en la doctrina y como este ensayo no pretende dar una nueva en cuestión tan espinosa como largamente debatida, solamente me limitaré a exponerlas.²⁷

²⁷ Un desarrollo extenso de la cuestión se puede encontrar en GARCÍA PELAYO, Manuel: Derecho constitucional comparado, Alianza, Madrid, 1993, pp. 220 y ss.

Una primera tesis afirma que sólo la Federación es titular de la soberanía, pues los estados miembros renunciaron a la suya mediante el pacto federal y se la traspasaron a ella para ubicarse en una relación de descentralización muy amplia. Pero esta opinión no parece la más acertada, pues como dice SCHMITT: *“Si se habla de una Federación en la que los estados-miembros no son soberanos, sino que lo es la Federación como tal, esto es hablar de una estructura en la que sólo la Federación, esto es, el todo, tiene existencia política, con lo que nos encontramos en realidad ante un Estado unitario soberano. De tan sencilla manera se soslaya el verdadero problema de la Federación”*.²⁸ En favor de esta tesis estaría la cuestión de la secesión, entendida como el derecho de los estados miembros para abandonar la Federación, para dejar de ser parte de la Unión y que es un derecho que parecía haber dejado de existir desde cuando en el marco de la guerra civil de los EE.UU. (1861-1865), por la fuerza de las armas, los estados del norte sometieron a los del sur que buscaban abandonar la Unión apelando a este derecho. Sin embargo, el argumento pierde fuerza si se tiene en cuenta que recientemente se hizo uso de esta prerrogativa por parte de las repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) que en virtud de lo dispuesto por la Constitución soviética en su artículo 72 (*A cada República federada se le conserva el derecho a separarse libremente de la URSS*), exigieron en 1989 la autodeterminación y que fue algo similar a lo que ocurrió en la antigua Yugoslavia, con la diferencia de que en ese caso el reconocimiento del derecho de secesión sólo se logró por la vía de las armas.

28 Cf. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1992, p. 354.

La segunda tesis, la contraria, sostiene que la soberanía permanece en poder de los estados miembros y la Federación termina reducida a una especie de Confederación, lo cual tampoco resulta preciso porque los poderes de un Estado federal van mucho más allá: expide su propia Constitución, monopoliza las relaciones exteriores, mantiene un ejército nacional, etc.

Y la última tesis, que sostiene que lo que se da es una situación de cosoberanía en la que ambos, Federación y estados federados, gozan de soberanía en los ámbitos competenciales que les corresponden. Claro que la concurrencia de esa doble soberanía sólo opera hacia el interior del Estado y nunca puede tener una dimensión externa,²⁹ lo que quiere decir que se trata de una posibilidad excepcional y limitada y por eso, en el caso de los estados federados, probablemente resulte más preciso hablar es de una cuasisoberanía que se limita únicamente a la dimensión interna y que además está limitada en los términos de la Constitución federal. En todo caso, *“Desde el punto de vista jurídico, la Constitución federal reconoce a estas agrupaciones particulares como verdaderos estados, por cuanto admite que cada uno de ellos tiene el derecho de organizarse y de fijar sus*

29 En el federalismo, a pesar de que las relaciones internacionales son de la competencia de la Federación, en algunas ocasiones los estados federados mantienen la posibilidad de establecer algún tipo de relación internacional, tal como el derecho de abrir legaciones diplomáticas o pertenecer a ciertas organizaciones internacionales. Así, históricamente se ha dado el caso de entidades territoriales subnacionales que han tenido representación diplomática en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Bielorrusia y Ucrania bajo el régimen soviético) o que mantienen oficinas ante otras instituciones multilaterales o ante otros estados (actualmente la provincia canadiense de Quebec que mantiene una oficina de representación en Francia).

*competencias por sí misma, y además por cuanto admite que este derecho se funda en su propia potestad y no en una delegación proveniente del Estado federal”.*³⁰

Pero ninguna de estas tres respuestas plantea una solución que sea plenamente acogida por la doctrina y de ahí que resulte posible afirmar que existen pocos conceptos tan difíciles de definir como el federalismo. De él se ha dicho que mejora el gobierno o impide el progreso, aumenta la libertad o permite el racismo, promueve la democracia participativa o protege las elites locales, fomenta la diversidad o induce al arribismo, protege la libertad individual o estimula la tiranía³¹ y por eso, tal vez resulte más oportuno definir al federalismo no diciendo qué es, sino diciendo qué no es.³² Lo que sí es claro en todo caso, es que a lo que se apunta de manera prioritaria con la adopción de este sistema es al logro de un ejercicio más racional del poder público, en tanto el régimen federal implica una doble separación de poderes. En primer lugar la tradicional tridivisión que se da en los órganos de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) y en segundo, la división territorial de poder que se verifica entre la Federación y los estados federados. Desde esta perspectiva el sistema federal se concilia mucho mejor con

30 Cf. CARRÉ DE MALBERG: op. cit. p. 110.

31 Cf. GORDON, Mark C.: "Paradigmas diferentes, fallas comunes: hacia un nuevo enfoque del federalismo en Estados Unidos", en Economía Institucional No 3, Universidad Externado, Bogotá, 2000, p. 49.

32 Cf. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: El fermento federalista en la Constitución de Colombia, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 146 y 147.

la democracia, sobre todo si se tiene en cuenta que uno de los componentes fundamentales de la misma es justamente la idea de racionalizar el ejercicio del poder.

Dejando de lado las cuestiones definitorias, por lo pronto tal vez sea más útil abordar los aspectos puramente operativos de esta forma de organización territorial a partir de los elementos que la caracterizan y que son los siguientes:

Reconocimiento constitucional de la estructura federal. Es decir, que un pacto de esta naturaleza debe estar recogido en un texto constitucional, pues si se hace a través de un tratado, estaremos frente a una confederación y si se hace a través de una ley, será una manifestación de descentralización, pero no de federalismo.

Distribución constitucional de competencias. El reparto de competencias ejercitables tanto por la Federación como por los estados federados igualmente debe estar establecido en el texto de la Constitución. Tradicionalmente se ha operado mediante la cláusula de residualidad a favor de los estados federados, lo que significa que la Federación sólo asume las competencias que le son expresamente delegadas; mientras que son competencia de los estados asociados todas las demás. Así ocurre en EE.UU., donde el sistema constitucional está basado “... en una división de poderes entre el gobierno nacional y el de los estados. Esta división se fundamenta en el principio de que el gobierno federal es un gobierno con poderes taxativamente enumerados, sin más autoridad que la que le delega la Constitución, mientras que los estados son gobiernos

con poderes residuales y retienen toda la autoridad que no ha sido otorgada al gobierno de Washington".³³ Sin embargo, desde el caso *McCulloch v. Maryland* de 1819, se ha considerado que la autoridad del gobierno federal no se encuentra limitada a la que le ha sido literalmente conferida en la Constitución, pues aunque el gobierno federal es un gobierno de poderes taxativamente enumerados, su autoridad no está minuciosamente descrita y por ello se asume que ostenta no sólo las facultades expresa y específicamente concedidas, sino también los poderes *implícitos* que sean necesarios para el ejercicio de dichas facultades expresa.³⁴

Ahora bien, la cláusula de residualidad puede operar al contrario y estar reconocida a favor de la Federación, aunque estos son casos más bien excepcionales.

Pero este tipo de federalismo que establecía un claro reparto de competencias entre el centro y la periferia y que se conoce como dual, ha venido evolucionando en el marco del Estado social interventor hacia un modelo conocido como federalismo de cooperación, que significa una centralización de ciertas actividades, especialmente las económicas. Por eso, cada vez se permiten y toleran mayores niveles de injerencia de la Federación sobre los asuntos de competencia de los estados federados o puede ocurrir también que la federación

33 Cf. SCHWARTZ, Bernard: *El federalismo americano actual*, Civitas, Madrid, 1993, p. 19.

34 *Ibid*: pp. 21 y ss.

regule los aspectos competenciales que le corresponden y encomiende a los estados la ejecución concreta de las políticas.

Resolución de conflictos por una instancia neutral de carácter judicial, que obra como garante del pacto federal. En EE.UU. ese papel lo cumple la Suprema Corte y en Alemania el Tribunal Constitucional, que haciendo efectiva la cláusula de supremacía constitucional mediante el ejercicio del poder de revisión judicial, actúan como árbitros finales del consenso federal.

Financiación objetiva y garantizada tanto de la Federación como de los estados federados, lo cual supone, sobre todo, el reconocimiento de la soberanía fiscal a favor de los estados federados.

Participación de los estados federados en el proceso de formación de la voluntad federal, tanto de la legislativa a través de la cámara de representación territorial; como del trámite de reforma de la Constitución, momento en el cual es necesario contar con la voluntad de los estados miembros.

Reconocimiento de la facultad de autogobierno, que no es otra cosa que el disfrute de instituciones políticas representativas propias, que sólo responden ante los ciudadanos que las eligen y que por lo tanto actúan sin ninguna sujeción o dependencia respecto de la Federación.

Pero esta que se presenta es la visión más clásica del modelo federal y actualmente él se encuentra en crisis y sobre todo, es dubitativo respecto de sus principios históricos. No es igual en todas partes y tampoco lo ha sido en las diferentes épocas históricas. Así por ejemplo, en EE.UU., el sistema federal ha pasado al menos por tres fases:

Federalismo Dual (1787-1935). La Suprema Corte fue extremadamente celosa en defender los derechos y prerrogativas de los estados frente a las tentativas intervencionistas del gobierno de la Unión, bajo el supuesto de que la cláusula de residualidad operaba a favor de la competencia general de los estados y de que el gobierno de Washington era un servidor de éstos en materia de defensa, relaciones exteriores, comercio interestatal y desarrollo nacional. Esa tendencia fue reafirmada por última vez en el caso *Hammer v. Dagenhart* de 1918 que anuló una ley federal que pretendía prohibir el trabajo infantil. En ese caso, la Suprema Corte consideró que la regulación desconocía los poderes de los estados.

Federalismo de Cooperación (1935-1982). Con ocasión de la grave crisis económica producida a partir de 1929, el gobierno federal inició un período de activo intervencionismo sobre las competencias de los estados, especialmente en materia comercial. Pretextando para ello que muchas de las actividades comerciales que se desarrollaban al interior de los estados tenían repercusiones nacionales y por ello debían ser susceptibles de regulación mediante una ley federal. Esta tendencia del gobierno fue avalada

por la Suprema Corte mediante la decisión tomada en el caso *Unites States v. Darby* de 1941, que anuló la decisión tomada en el caso *Hammer v. Dagenhart* y permitió la intervención del gobierno federal en materia de salarios, horarios y otras regulaciones de carácter laboral, que hasta entonces habían sido prerrogativa de los estados. Y “*puesto que toda actividad económica, incluso la puramente local, produce efectos indirectos sobre el comercio interestatal, parece que en el sistema americano existen muy pocas cuestiones, si acaso ninguna, que no puedan ser objeto de regulación por el Congreso*”.³⁵

Otro instrumento del que se valió el gobierno de la Unión para desmontar el concepto de federalismo dual fue incrementar el condicionamiento de las subvenciones que entregaba a los estados y que si bien era una política que se venía aplicando desde 1862, fue notablemente acrecentada a partir de 1935 con el respaldo de la Suprema Corte.

Nuevo Federalismo (1982-2002). En 1976 la Suprema Corte impuso un control al expansionismo exagerado del gobierno federal mediante el caso *National League of Cities v. Uesery*. Adicionalmente, a partir de 1982, e impulsada por el presidente Reagan, la administración federal tomó la determinación de regresar al espíritu original de la organización federativa devolviéndole a los estados su papel protagónico en los asuntos públicos.³⁶ Pese a lo anterior, es

35 Ibid: p. 53.

36 Cf. ELAZAR, Daniel J.: “El federalismo en los Estados Unidos”, en *Facetas* No 4, Washington, 1982, pp. 16 a 23.

muy difícil identificar el federalismo actual con el establecido en 1787, según el cual la Unión y los estados se consideraban iguales, manteniendo cada uno un área exclusiva de competencias y que fue el concepto que durante más de un siglo defendió la Suprema Corte invalidando las decisiones del gobierno federal que presionaban para invadir el campo reservado a los estados. La necesidad de ejercer un poder a escala nacional llevó al abandono de la noción de igualdad entre los estados y la Unión, que era la piedra angular del federalismo norteamericano. Por eso, con razón se dice que *“Tratar de recrear el federalismo en su clásica imagen del siglo XVIII es intentar una quimera, aunque hoy en día haya quienes sigan afanados en una empresa tan quijotesca”*.³⁷

2.3 La Confederación de Estados

Por último, no está de más hacer una breve referencia a la Confederación, que por no ser más que una asociación contractual entre estados que siguen siendo soberanos y que no afecta la organización territorial del Estado,³⁸ es un término que carece de relevancia en el marco del derecho constitucional y resulta más propio del derecho internacional público. Sin embargo, y a pesar de la evidente diferencia conceptual, con demasiada frecuencia la doctrina incurre en equívocos y confusiones y habla indistintamente de Federación y Confederación.

37 Cf. SCHWARTZ: op. cit. p. 99.

38 Cf. CARRÉ DE MALBERG: op. cit. p. 103.

La Confederación es simplemente un mecanismo de cooperación que, mediante un tratado internacional, se establece entre dos o más estados para el despacho de asuntos concretos y previamente determinados. Para el logro de este propósito establecen una precaria estructura institucional común (ejecutiva o legislativa) capacitada para reglamentar las áreas que le fueron delegadas, pero sin que esa normatividad tenga efecto directo en el ordenamiento interno de cada país sino hasta que ellos la acojan mediante los instrumentos constitucionales que para el efecto se hayan previsto, o lo que es lo mismo, la normatividad emanada de la Confederación no puede incidir directamente sobre las personas o las cosas ubicadas en los estados contratantes hasta que sus respectivos parlamentos no los conviertan en legislación interna.

Estas características hacen que se trate de una forma inestable, que tiende a la Federación o a la total desintegración de los estados. Así, la Confederación de las 13 colonias de Norteamérica en poco más de 5 años se convirtió en una federación, mientras que la Comunidad de Estados Independientes (CEI), con la que se pretendía mantener la vigencia de la antigua Federación de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se desintegró en poco más de un año.

Para finalizar este capítulo introductorio, el cuadro siguiente permite resumir bien los tipos de Estado resultantes de acuerdo a las funciones o competencias que las entidades territoriales puedan asumir. Es decir, que más allá de las definiciones nominales, podremos saber de qué clase de

Estado es del que estamos hablando de conformidad con los poderes de que efectivamente ejerzan las entidades territoriales.

TIPO DE ESTADO	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	FUNCIÓN LEGISLATIVA	FUNCIÓN JUDICIAL	FUNCIÓN CONSTITUYENTE
Descentralización funcional	No	No	No	No
Descentralización administrativa	Sí	No	No	No
Estado regional	Sí	Sí	Opcional	No
Estado federal	Sí	Sí	Sí	Sí
Confederación de estados	Opcional	Opcional	Opcional	No

3. El problema de la organización territorial del Estado en Colombia

Esta es una cuestión político-institucional que desde la Independencia hasta hoy, ha estado sin resolver a pesar de que en esta materia en Colombia lo hemos ensayado todo, desde la centralización más absoluta hasta la Confederación de estados. A ello se añade que nuestra organización territorial ha sido permeada por corrientes e influencias muy diversas, pues fuimos herederos de una centralizada estructura colonial española y a ella le hemos venido integrando a lo largo de casi 200 años, elementos del sistema federal norteamericano, del modelo unitario francés, últimamente del modelo regional español, y hoy posiblemente estemos avanzando en el proceso de construcción de un modelo propio.

3.1 La interpretación centralista del proceso de independencia

A pesar de que este es un aspecto que ha sido abordado de soslayo por la doctrina constitucional colombiana, ciertamente la problemática de la organización territorial del Estado ha estado presente en nuestra historia desde el momento mismo en que apareció el Estado constitucional.

Y el proceso nada pacífico de su definición se extendió a lo largo de todo el siglo XIX, a través de innumerables guerras civiles, pronunciamientos militares y cuartelazos.

Como es bien sabido, las 15 provincias que en 1810 conformaban el Virreinato de la Nueva Granada (Antioquia, Cartagena, Casanare, Cundinamarca, Chocó, Mariquita, Neiva, Pamplona, Panamá, Popayán, Riohacha, Santa Marta, Socorro, Tunja y Veraguas) se fueron independizando libre y soberanamente de la Corona española. No fue, como se ha querido hacer ver, un proceso promovido y dirigido desde la vieja capital virreinal y menos aún se puede decir que el movimiento tuvo su primera manifestación en la tan promocionada Acta del 20 de Julio de 1810 emanada del cabildo de Santafé. Previa a ese documento son las actas independentistas de los cabildos de Cartagena del 22 de mayo, de Cali del 3 de julio, de Pamplona el 4 de julio y del Socorro del 11 de julio de 1810. En honor a la verdad, parece necesario decir que se trató de una revolución que se inició en las provincias y que culminó en la capital. Además, el movimiento secesionista³⁹ que se dio en la Nueva Granada no fue más que una proyección del movimiento “juntero” que, aprovechando el vacío de poder generado por la invasión de la península ibérica por los ejércitos napoleónicos, se había iniciado en toda América a partir de 1808.

39 Este movimiento que en 1810 comenzó siendo autonomista pero sin desconocer las prerrogativas regias, pasó rápidamente, a partir de 1812, a ser independentista.

Pese a lo evidente de esta realidad, la historiografía oficial, como manifestación del síndrome centralista capitalino, inveteradamente ha hecho prevalecer al movimiento ocurrido en la capital del virreinato el 20 de julio de 1810, como el referente general para la totalidad del país.⁴⁰ Y en este contexto se ha llegado a afirmar, con ese acento declamatorio que le es tan característico a esta visión de la historia, que *“Los colombianos hemos venerado, admirado y amado siempre a los firmantes del acta del 20 de julio, puesto que dejaron fundada sobre ese frágil pliego de papel la torre augusta de nuestro derecho constitucional”*.⁴¹ Pero tanta retórica sólo sirve para enmascarar una lectura tendenciosa de la historia que incluso resulta contradictoria con el texto de la declaración santafereña, primera en reconocer que el proceso emancipador se debía llevar a cabo: *“Contando con las nobles Provincias, a las que en el instante se les pedirán sus diputados, formando este cuerpo el reglamento para las elecciones en dichas provincias, y tanto éste como la constitución*

40 La visión centralista de nuestra historia es tan absoluta, que siempre se ha considerado a la comunidad aborigen que habitaba el altiplano cundiboyacense, los muiscas, como el paradigma de cultura prehispánica en nuestro país, olvidando que en el territorio de la actual Colombia habitaban muy diversas tribus, incluso algunas tanto o más poderosas que ella y con muy escasos vínculos de unión entre sí.

41 Cf. FORERO, Manuel José: “Primera República” en Historia extensa de Colombia, Tomo V, Lerner, Bogotá, 1966, p. 226.

*de gobierno deberán formarse sobre las bases de **libertad e independencia** respectivas de ellas, ligadas únicamente por un **sistema federativo**'⁴² (negrillas fuera de texto).*

Con el propósito de poner en marcha lo dispuesto en el Acta, el 29 de julio la Junta de Bogotá remitió una comunicación invitando a las provincias a que enviaran delegados para la formación de un gobierno provisional. La convocatoria fue contestada el 19 de septiembre por Cartagena mediante circular en la que advertía a las demás provincias que *“El sistema federativo es el único que puede ser adaptable en un reino de población tan dispersa, y de una extensión mucho mayor que toda España. De otra manera, si se pensase en concentrar toda la autoridad en cualquier punto del reino, nos hallaríamos con los mismos inconvenientes de necesitarse de largos recursos, apoderados y expensas para que las provincias consiguiesen una providencia que exigía con urgencia su prosperidad o evitar graves daños... En este sistema ya no se verán condenados a lentitudes y a persecuciones, y finalmente envueltos en el polvo del olvido, los proyectos de caminos y canales, los establecimientos de sociedades económicas, de fábricas y de mil otros pensamientos benéficos, que nacerán con la facultad de poderlos llevar a*

42 Valencia Villa ha dicho: “No existe bibliografía histórica o jurídica sobre el problema de la independencia colombiana... Al contrario, la tradición académica se ha dedicado a embellecer, mistificar o enrarecer el proceso de formación del Estado nación de tal modo que pueda ser visto como una epopeya, como una hazaña ejemplar del patriotismo heroico y del republicanismo sin tacha”. Cf. VALENCIA VILLA, Hernando: *Cartas de batalla*, Cerec, Bogotá, 1987, p. 62. A ello se agrega, como dice Alfonso MÚNERA, que “La llamada Nueva Historia Colombiana, de las décadas de 1960 y 1970, estuvo demasiado preocupada por entender los grandes procesos sociales y económicos, de tal modo que mostró poco interés por los asuntos de la política y la cultura. No hubo mayor discusión durante este período en torno a la formación de la nación, y casi ninguna preocupación por el tema de la Independencia”. Cf. *El fracaso de la nación*, Banco del República-El Ancora Editores, Bogotá, 1998, p. 15.

cabo”.⁴³ Premonitoriamente adivinaban los cartageneros un ánimo expansionista de la hasta entonces capital virreinal y frente a la cual ellos mantenían reticencias pluriseculares, desde cuando ambas eran los ejes de la vida colonial.

A pesar de estas objeciones, el Congreso se reunió en Bogotá a partir del 22 de diciembre de 1810. Pero como sólo acudieron delegados de las provincias de Cundinamarca, Mariquita, Neiva, Socorro, y Nóvita y dada la marcada tendencia centralista de los primeros, fue disuelto dos meses después. Como consecuencia de este fracaso constituyente, cada provincia, con excepción de Popayán y Santa Marta que eran decididamente afectas a la monarquía, optó por darse su propia organización, en principio a través de actas orgánicas de gobierno no reputables como constituciones por carecer de declaraciones de derechos y posteriormente a través de textos constitucionales. Así, para fines de 1811 las viejas provincias virreinales “... *habían organizado sus gobiernos propios y mantenían las más amigables relaciones con la Junta Suprema de Santafé*”.⁴⁴ Es decir, las provincias se convirtieron en estados libres, soberanos e independientes, dotados de su propio aparato político-jurídico y muy celosas de sus fueros y autonomía. Por eso y contra la pretensión del historicismo oficial, podemos decir con McFARLANE que: “*Si la junta tuvo*

43 Citado por José DE LA VEGA: *La federación en Colombia*, Editorial Americana, Madrid, s.f., pp. 34 y 35.

44 Cf. SAMPER, José María: *Derecho público interno*, Temis, Bogotá, 1982, p. 29.

*éxito en imponer su autoridad en Bogotá para fines de 1810, sus pretensiones de liderazgo sobre el resto de la Nueva Granada pronto se frustraron”.*⁴⁵

En el cuadro siguiente aparecen las constituciones provinciales que fueron expedidas en esos años, aunque no todas las enumeradas coinciden con las 15 provincias que tuvieron vida soberana a lo largo de la primera república; mientras que hay otras que más que constituciones eran decretos orgánicos. La razón y explicación de este hecho se verán más adelante. De todas formas esta es una cuestión poco estudiada y de seguro que en la medida que se ahonde en las pesquisas por los archivos, aparecerán nuevos textos.⁴⁶ El orden de estos documentos constitucionales adoptados por cada Provincia, es como sigue:

45 Cf. McFARLANE, Anthony: Colombia antes de la Independencia, Banco de la República-El Áncora, Bogotá 1997, p. 510. Incluso fue la ciudad de Mompóx la que declaró primeramente su independencia absoluta de “España y de cualquier otra nación extranjera” el 6 de agosto de 1810. Posteriormente, el 11 de noviembre de 1811, lo hizo Cartagena de Indias, que fue muy tajante en su Acta de Independencia: “... la Provincia de Cartagena de Indias es desde hoy de hecho y por derecho Estado libre, soberano e independiente...”.

46 En este aspecto una referencia sólida es la obra de Manuel A. POMBO y José J. GUERRA: Constituciones de Colombia, Tomos I y II, Banco Popular, Bogotá, 1986, donde recogen un listado de 7 constituciones: 2 de Cundinamarca, 2 de Antioquia y una de Tunja, Cartagena y Mariquita respectivamente. Restrepo Piedrahita agrega dos más: Popayán y Neiva, de 1814 y 1815 respectivamente. Cf. RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos: Primeras constituciones de Colombia y Venezuela. 1811-1830, Universidad Externado, Bogotá, 1993.

PROVINCIA	FECHA DE LA CONSTITUCIÓN
Socorro	Agosto 15 de 1810
Timaná	Octubre 6 de 1810
Cundinamarca	Abril 4 de 1811
Antioquia	Junio 27 de 1811
Tunja	Diciembre 9 de 1811
Neiva	Febrero 3 de 1812
Antioquia	Marzo 21 de 1812
Cundinamarca	Abril 12 de 1812
Cartagena	Junio 14 de 1812
Mompox	Septiembre 17 de 1812
Popayán	Julio 17 de 1814
Mariquita	Junio 21 de 1815
Pamplona	Mayo 17 de 1815
Antioquia	Julio de 1815

Una vez aceptada la prevalencia del espíritu autonomista y soberano de las provincias, que con excepción de Cundinamarca era generalizado, se convocó a nuevo congreso general que se reunió en Bogotá en noviembre de 1811 y dio origen a la primera forma de organización política que registra nuestra historia: la “Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada” que tenía como propósito preservar algunos de los elementos que brindaba la anterior unidad virreinal. Así las jóvenes repúblicas, al igual que lo habían hecho las 13 provincias norteamericanas en 1781, procedieron a establecer una alianza mediante la cual se agrupaban en una *“asociación federativa, que remitiendo a la totalidad del gobierno general las facultades propias y privadas de*

*un solo cuerpo de nación, reserva para cada una de las provincias su **libertad**, su **soberanía** y su **independencia**, en lo que no sea del interés común, garantizándose a cada una de ellas estas preciosas prerrogativas y la integridad de sus territorios”* (negrilla fuera de texto).

Esa Acta, que fue suscrita el 27 de noviembre de 1811 por Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja, no fue firmada por Cundinamarca, que no compartía esta forma de organización política. En el Acta se declaraba, además, que toda competencia que las provincias no hubieran delegado expresamente en la Confederación, seguía perteneciendo a ellas. *“Las provincias se estimarían como iguales e independientes, conservando su administración interior, la de ciertas rentas, y el nombramiento de todo el equipo de empleados. Las provincias estaban facultadas para conformar su propio gobierno de acuerdo con sus circunstancias y los intereses de la Unión; expedir sus códigos civiles y criminales; formar sus finanzas provinciales; organizar el gobierno interior de sus pueblos y nombrar sus empleados; organizar las milicias provinciales; establecer juzgados y tribunales provinciales; proteger y fomentar la agricultura, artes, ciencias, comercio y demás aspectos considerados importantes para la prosperidad de cada una de las provincias”*.⁴⁷

Finalmente, la misma Acta Confederal decía que este primer acuerdo debía avanzar hacia una estructura federal cuya creación mediante una Constitución se dejaba para

47 Cf. OCAMPO LÓPEZ, Javier: *La Patria Boba*, Panamericana, Bogotá, 1998, pp. 47 y 48. Similares ideas en su trabajo *Historia de las ideas federalistas en los orígenes de Colombia*, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 97 a 110

mejor oportunidad: *“Artículo 60. Para la debida organización de estos poderes, o el más acertado desempeño de sus funciones, el Congreso hará los reglamentos que estime oportunos, mientras que una Constitución definitiva arregla los pormenores del gobierno general de la Unión”* (negrillas fuera de texto). Pero el turbulento curso de la historia subsecuente impidió el perfeccionamiento de esa segunda fase y a lo que se llegó fue a esa catástrofe conocida como reconquista española.

Antes de seguir adelante parece necesario explicar cómo llegaron los líderes del movimiento independentista a adquirir ese arraigado espíritu federal, advirtiendo de antemano que fueron tanto el amplio conocimiento de las instituciones norteamericanas,⁴⁸ así como una vieja tradición de autonomía local española, las fuentes de donde se nutrieron nuestros primeros ideólogos. En este sentido, URIBE VARGAS afirma que *“La idea federal había penetrado en el espíritu de las provincias del antiguo virreinato con caracteres que superaban el cálculo prospectivo y los temores de Reconquista. La Constitución de Filadelfia golpeaba el alma de los próceres y seducía sus inteligencias. La Federación no sólo era insignia de lucha para las facciones locales, sino anhelo profundamente compartido en las antiguas gobernaciones”*.⁴⁹

48 Esta afirmación es tan cierta, que Miguel de Pombo había publicado en Bogotá en 1811 la obra: Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica con las últimas adiciones, precedida de las actas de independencia y federación, traducidas del inglés al español por el ciudadano Miguel de Pombo, e ilustradas por el mismo con notas y un discurso preliminar sobre el sistema federativo.

49 Cf. URIBE VARGAS, Diego: Evolución política y constitucional de Colombia, Universidad Complutense, Madrid, 1996, p. 54.

Pero también fue muy importante el legado que dejó el gobierno colonial español, al menos en lo que tenía que ver con la administración local, pues el régimen jurídico aplicado a los municipios fue un trasplante de la vieja municipalidad castellana de la Edad Media, que si bien al momento del descubrimiento y durante el proceso de construcción del Estado nación español había perdido todo el esplendor de que había gozado durante los siglos XII y XIII, al menos sirvió como modelo para instaurar en América.⁵⁰ El sistema colonial hispánico estaba ideado bajo el principio de la mayor división posible entre las provincias, pues fomentando la dispersión y manteniendo la separación, la Corona aseguraba su política de dominación imperial. La idea era que no se originara un espíritu de identidad nacional eventualmente peligroso y este propósito se logró manteniendo a las distintas provincias prácticamente incomunicadas entre sí y haciendo que los gobernadores en vez de depender del Virrey que era la autoridad nacional, estuvieran subordinados directamente al Rey, que los nombraba y ante quien eran responsables.⁵¹ Ese sofisticado sistema de disgregación de poderes se complementaba con el fortalecimiento del poder local, que recaía en los cabildos, cuyos miembros, en ocasiones vitalicios, gozaban de una gran autonomía en el

50 Cf. OTS CAPDEQUÍ, José María: España en América. Las instituciones coloniales, 2ª, Universidad Nacional, Bogotá, 1991, pp. 113 y ss. y MARSAL Y MARSE, José María: Síntesis histórica del derecho español y del indiano, Bibliográfica Colombiana, Bogotá, 1959, pp. 272 y ss.

51 MÚNERA, hablando de los virreyes, dice que fueron "... factores de orden natural e histórico [los que] volvieron en extremo difícil el ejercicio de su poder más allá de las fronteras situadas al oriente de los Andes. El resto de éstas –en particular Cartagena, Popayán y Antioquia– tendían de manera natural a funcionar como entidades autónomas, muchas veces en conflicto con la autoridad del virrey y de la audiencia". Cf. op. cit. pp. 32 y 33.

desempeño de sus labores,⁵² todo lo cual originaba un fuerte acento localista que logró mantenerse aun por encima de las centralizadoras políticas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII y cuya mayor expresión fue la creación del virreinato granadino en 1717.⁵³ De ahí que *“En la víspera de los movimientos de independencia, la fragmentación regional de la Nueva Granada, contra la cual nada había podido la voluntad centralizadora de los borbones, seguía siendo por obra de la naturaleza y de su historia, la característica central de su organización social y el factor determinante de su cultura”*.⁵⁴

Además, en ningún otro lugar de la América española la geografía marcó rasgos tan específicos como en la Nueva Granada en la medida que sus tres cordilleras, los valles y las costas, las mesetas y las selvas, así como sus llanos confieren a este territorio un paisaje peculiar, no sólo en lo geográfico sino también en lo humano. A ello se agrega que: *“... la Nueva Granada no fue una prioridad para la metrópoli durante la Colonia, mientras si lo fueron los territorios aztecas, incaicos o del río de la Plata, nuestro territorio terminó caracterizado por la incomunicación y Santafé de Bogotá se convirtió en una de las ciudades más aisladas del mundo. Tales hechos le imprimieron más fuerza al fenómeno regional, y con él a una especie de cultura de región que, en buena medida, ha sobrevivido hasta nuestros*

52 Cf. ZAMBRANO PANTOJA, Fabio: “Grandes regiones de Colombia”, en Nueva historia de Colombia, T. VIII, Planeta, Bogotá, 1998, p. 215.

53 Cf. MCFARLANE: op. cit. p. 372.

54 Cf. MÚNERA: op.cit. p. 52.

días”.⁵⁵ Creo que esto explica suficientemente bien que en el momento de la independencia, muchas ciudades se negaran a reconocer la autoridad de las capitales provinciales y exigieran el mantenimiento del sistema autonómico local. Fue así como Mompox se levantó contra Cartagena, Sogamoso contra Tunja, Girón contra Pamplona y las ciudades de Cali, Anserma, Buga, Caloto, Cartago y Toro, por encima de Popayán, se confederaron el 1 de febrero de 1811.

Pero retomemos el hilo de la exposición que habíamos dejado en la creación de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, nuestra primera forma de Estado. Ella afrontaba prematuros problemas originados en la conspiración promovida por Antonio Nariño, quien desde la presidencia del Estado de Cundinamarca y la dirección del periódico *La Bagatela*, se oponía política e ideológicamente a la Confederación, aduciendo que “... *el sistema de convertir nuestras provincias en estados soberanos para hacer la federación, es una locura hija de la precipitación de nuestros juicios y de una ambición mal entendida*”.⁵⁶ Y más allá de la diatriba periodística, Nariño de hecho comenzó a anexionarle a Cundinamarca una serie de ciudades circunvecinas que eran parte de los estados de Tunja, Socorro y Mariquita, pues como los santafereños no estaban “... *dispuestos a debilitar el prestigio de su tradicional mayorazgo capitalino ni a quedar*

55 Cf. TRUJILLO MUÑOZ, Augusto: *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Universidad Nacional, Bogotá, 2001, p. 113.

56 La expresión es de Antonio Nariño y es citada por Rodrigo LLANO ISAZA en su obra *Centralismo y federalismo (1810-1816)*, Banco de la República-El Áncora, Bogotá, 1999, p. 97.

*eventualmente superados en importancia política, se dieron a la tarea de ensanchar vorazmente su territorio con los de comarcas vecinas”.*⁵⁷

Esa acción desplegada por Nariño y que era violatoria del Acta Confederal, dio origen a la primera guerra civil de la república, desarrollada entre 1812 y 1813 y que sólo vino a finalizar cuando se dio el total sometimiento de Cundinamarca por parte de las fuerzas del Congreso, órgano que había tenido que abandonar la ciudad para despachar de forma itinerante desde Ibagué, Tunja y Villa de Leyva. Quede claro pues que “... el federalismo, que postulado en el Acta de Independencia de 1810, desde un comienzo fue combatido por la prepotente vanidad de los centralistas santafereños, cuyo espíritu, impregnado de tradición virreinal, rechazaba con vehemencia el establecimiento de instituciones –como las federales- que distribuyeran colectivamente las instancias del poder político”.⁵⁸

El debilitamiento a que fue sometido el naciente Estado por las guerras internas entre centralistas y federalistas, sumadas a las de patriotas contra realistas, finalmente vino a propiciar la reconquista de todo el territorio por las tropas españolas con la consecuente brutal coerción del movimiento libertario, el restablecimiento del gobierno virreinal y la aplicación del llamado *régimen del terror* bajo el cual fue sacrificada lo mejor de la intelectualidad granadina. Semejante represión

57 Cf. RESTREPO PIEDRAHÍ: Op. cit. pp. 28-29.

58 Cf. RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos: en el prólogo a la obra de Robert Louis GILMORE: El federalismo en Colombia (1810-1858), Universidad Externado, Bogotá, 1995, p. XIX.

condujo a que durante los 50 años subsiguientes el país fuera gobernado por la casta militar que tuvo que combatir para conseguir de nuevo la libertad de estos territorios. Pero la consecuencia más nefasta fue que *“El fracaso del régimen federalista en el mantenimiento de la independencia contra la oposición de España trajo el desprestigio del sistema, y ayudó en el establecimiento de un sistema centralista”*.⁵⁹

Probablemente otro hubiera sido el destino de los nacientes estados si en esa primera hora crucial no se hubieran desperdiciado esfuerzos preciosos en el proceso de consolidar la recién obtenida libertad. De todas formas, es difícil reconstruir unos hechos trepidantes, poco documentados y escasamente analizados. Todo ello ha favorecido que la interpretación que hoy se da a nuestra primera forma de organización política sea muy desigual y así, hay quienes piensan que: *“Un exceso de autonomía en las provincias hizo que la Federación en la Primera República Granadina los llevara al reconcentramiento y al aislamiento político-regional al estilo de las republiquetas”*.⁶⁰ Mientras que para otros *“La rígida ideología centralista y el autocrático temperamento del Libertador contribuyeron a fortalecer la resistencia, esquividad y desgano de los fanáticos centralistas y a ellos –y no a los federalistas, que fueron mayoría en la naciente formación política de la Nueva Granada– son imputables las desdichas de la Primera República”*.⁶¹

59 Cf. GILMORE: op. cit. p. 3.

60 Cf. OCAMPO LÓPEZ; Javier: El proceso ideológico de la emancipación en Colombia, Planeta, Bogotá, 1999, p. 297.

61 Cf. RESTREPO PIEDRAHÍTA en el prólogo a la obra de Gilmore, p. XIX.

3.2 Las indeterminaciones territoriales del siglo XIX

Parece existir un amplio consenso en torno al hecho de que a excepción de la cuestión religiosa, no hay un aspecto de la vida nacional del siglo XIX que como el territorial, haya dado lugar a tan numerosos conflictos en su proceso de definición. Las constantes revueltas, revoluciones y golpes de estado que asolaron al país a lo largo de esa centuria, dan fe de lo dilatado y enconado del enfrentamiento.

3.2.1 La creación del Estado centralizado

En 1819, cuando la campaña libertadora avanzaba firmemente, Bolívar convocó un Congreso preconstituyente en la ciudad de Angostura y allí esbozó su estrecho ideario constitucional: libertades moderadas, senado hereditario, ejecutivo vigoroso y Estado centralizado. Este catálogo, que serviría de punto de partida del Congreso Constituyente de Cúcuta que se reunió en 1821, vino a quedar, con algunas modificaciones, reflejado en la Constitución finalmente aprobada.

En lo que concierne al ordenamiento territorial, fue determinante el fracaso del sistema confederal que había imperado en los breves años de la I^a República: *“Constituiría ligereza imperdonable el no atribuirle justo valor al experimento infortunado de la primera República en el ánimo de los constituyentes. Se creyó que la debilidad, que había conducido a la*

*catástrofe, partía del apetito federal desorbitado, con subsiguiente desgaste de energías en enfrentamientos pueriles o domésticos”.*⁶² Además, Bolívar con todo su prestigio y su peso político, era muy desafecto al sistema federal porque lo consideraba un monstruo de discordia y anarquía y así lo había manifestado claramente en la célebre Carta de Jamaica: “*No convengo en el sistema federal entre los populares y representativos por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros*”.

A pesar del generalizado consenso en contra del sistema federal que se dio en la Asamblea Constituyente de Cúcuta, hubo integrantes de esa corporación que propugnaron por esta alternativa territorial, entre ellas la de un centralista tan caracterizado como Nariño, que en ese momento comprendió que ahora se trataba de constituir una República compuesta por la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Era, pues, un vasto territorio carente de caminos adecuados y atravesado por formidables cordilleras y caudalosos ríos que dificultaban en grado sumo las comunicaciones y que hacían imposible manejarlo centralizadamente; por eso, como alternativa proponía crear una federación con el nombre de “República de los Estados Equinocciales de Colombia”, integrada por 7 estados.

62 Cf. URIBE VARGAS: op. cit. pp. 71 y 72.



Los departamentos en que en 1821 se dividió la llamada República de la Gran Colombia

En el texto finalmente aprobado, la Constitución de Cúcuta de 1821, el centralismo fue tan notorio, que se le dio el nombre de Cundinamarca a gran parte del territorio que comprendía el antiguo Virreinato de la Nueva Granada. Pero acoger ese sistema de organización territorial iba a suponer un costoso y lamentable error que condujo a que la vigencia de esa Constitución fuera muy agitada y convulsa, pues de inmediato se desataron las tensiones contra ella, especialmente desde Venezuela, que rechazaba el sistema impuesto. Se abrió un profundo debate ideológico entre los

defensores de centralismo y los partidarios del federalismo, quienes se dividían en tres opciones diferentes: Unión federal sobre la base de que cada país (Colombia, Venezuela y Ecuador) serían estados federados; otra propuesta quería dotar de poderes federales a las antiguas provincias virreinales; y finalmente había quienes propugnaban por la construcción de un federalismo hanseático que reconocía capacidad soberana a las principales ciudades y de esta manera se le daba continuidad a la tradición colonial que radicaba el énfasis del poder público en cabeza de los ayuntamientos de villas y ciudades. Para resolver estas tensiones, en 1828 se hizo necesario convocar la convención constituyente de Ocaña; asamblea en la que no fue posible lograr una unidad de criterio y cuyo fracaso no sólo sepultó cualquier posibilidad de supervivencia para la Gran Colombia, sino que dio paso a la instauración de la dictadura bolivariana.

En 1830 Venezuela y Ecuador se separaron definitivamente de esa quimera que fue la Gran Colombia. La Constitución de Cúcuta había fracasado menos de diez años después de su expedición y su modificación se hacía inevitable.⁶³ Fue así como surgió la frustrada Constitución de 1830, que buscaba, morigerando los perniciosos efectos del férreo y exacerbado centralismo de la Constitución cucuteña, mantener la unidad territorial de la neonata república. Pero ya era tarde y la

63 No deja de sorprender que a pesar de que el art. 191 de la Constitución de 1821 decía que "... después que una práctica de diez o más años haya descubierto todos los inconvenientes o ventajas de la presente Constitución, se convocará por el Congreso una Gran Convención de Colombia, autorizada para examinarla o reformarla en su totalidad". En menos de 9 años el texto fue completamente reemplazado por uno nuevo y de esta manera se dio comienzo en nuestro país a lo que Miguel Antonio Caro denominó "manía epiléptica" de reformar la Constitución.

realidad superaba las pretensiones de vigencia de la norma porque tanto Ecuador como Venezuela la desconocieron. En menos de dos años, Colombia tenía una nueva Constitución, la de 1832, que si bien conservaba el régimen centralizado, concedía un significativo grado de autonomía a las provincias: gobernadores de período fijo en cuyo nombramiento participaban las cámaras provinciales, además cámaras de representación popular con amplio catálogo de funciones administrativas. Pero estas concesiones no fueron suficientes para acallar las voces que pedían la implantación de un sistema federal y durante los años siguientes el Cauca y las provincias de la Costa Caribe (Santa Marta y Cartagena) generaron conflictos con el centro que llevaron a la primera a anexionarse al Ecuador y a las segundas a proclamar un Estado Federal entre 1841 y 1842, con claros conatos de separatismo. La respuesta a estas exigencias regionales fue la expedición de la Constitución de 1843, el más conservador, centralista y autoritario de entre los estatutos constitucionales que han regido en el país.

3.2.2 Hacia el Estado federal

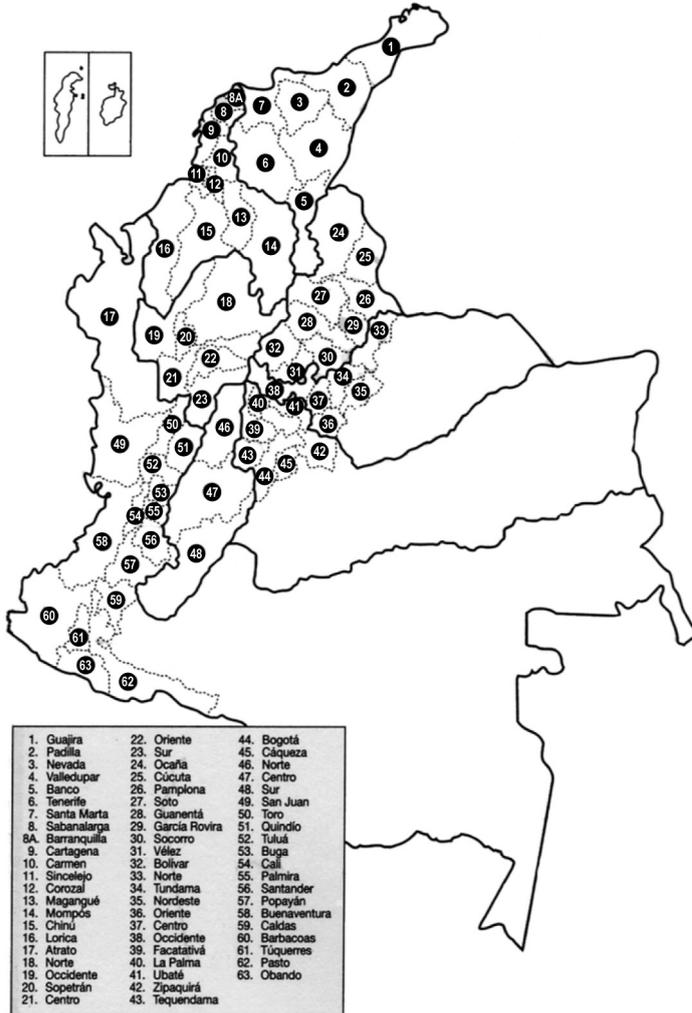
Fue sólo a partir de 1849, con la llegada del liberalismo al poder, que la situación imperante comenzó a cambiar. Primero por la vía de los hechos y mediante una amplia legislación que iba en contravía de la Constitución, se adelantó una generosa descentralización fiscal y se permitió la creación de numerosas nuevas provincias, hasta completar un total de 35. Pero a este estado de cosas no se había llegado de forma imprevista, pues existía todo un programa que el partido liberal, inspirado en la revolución social de 1848, había decidido poner en marcha desde su ascenso al poder y que incluía además garantías como la libertad de esclavos, la separación iglesia-estado, sufragio universal, matrimonio civil, divorcio, libertad de comercio e industria. En fin, se buscaba crear un marco democrático más amplio, con alcances económicos, sociales y obviamente políticos, que se plasmaban en el reconocimiento de la autonomía local.⁶⁴

Ese proceso se constituyó en un momento tan estelar de nuestra historia nacional y gozó de una raigambre popular tan amplia, que DE LA VEGA la calificó de “demoledora” y agregaba: *“En la prensa, en la tribuna, en el Parlamento, resonaban con estruendo las voces de los predicadores de la buena nueva. A la cabeza iba un joven insinuante y prestigioso, de espíritu jacobino, lleno de fe en los modernos ideales y de indomable energía para la lucha. Se llamaba Manuel Murillo Toro”*.⁶⁵

64 Este proceso está muy bien explicado por Pedro Pablo CAMARGO en su obra *Crítica a la Constitución colombiana de 1886*, Temis, Bogotá, 1987, pp. 34 y ss.

65 Cf. DE LA VEGA: op. cit. pp. 188 y 189.

Mapa de las provincias colombianas a mediados del siglo XIX



Como resultado de estas medidas, la realidad jurídica del país superaba con creces las estrechas previsiones del texto de 1843 y la consecuencia ineludible fue la expedición de una nueva Constitución, la de 1853, que recogía el ideario liberal y lo ubicaba en el vértice del ordenamiento jurídico. Concretamente en materia de organización territorial, en su art. 10 esa Constitución dispuso que *“La República de la Nueva Granada... Reserva a las provincias o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud”* y lo complementaba con el art. 48: *“Cada provincia queda dotada de poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior”*. Y en uso de estas atribuciones constitucionales, cada una de las 35 provincias que integraban la República procedió a organizar su régimen de funcionamiento y gobierno bajo unos parámetros de autonomía hasta entonces desconocidos.

Pero la inconveniencia de ese sistema se iba a evidenciar muy pronto y así: *“Las provincias, cuya creación había sido la labor y esperanza de generaciones, pronto comenzarían a enviarle peticiones al Congreso para que las suprimiera con el fin de acabar con las insoportables cargas financieras del status provincial. El proceso se inició en 1853 con la solicitud de Azuero, a partir de la cual, el 27 de febrero de 1855, se expidió un Acto Adicional a la Constitución mediante el cual se creaba el Estado Soberano de Panamá. Después de la interrupción debida a la insurrección de Melo en 1854, el proceso de la reintegración de las provincias grandes comenzó efectivamente en 1855”*.⁶⁶ La transformación

66 Cf. GILMORE: op. cit. p. 202.

continuó entre 1856 y 1857 con la creación de los estados soberanos de Antioquia, Cauca, Cundinamarca, Bolívar y Magdalena y cuando en 1858 el proceso reintegrador culminó, los estados federales resultantes mantenían grandes coincidencias con las provincias que hasta 1810 habían integrado el antiguo virreinato de la Nueva Granada.

Nuevamente la realidad político-jurídica del país superaba las previsiones constitucionales, pues se había llegado a un sistema federal que la Ley Suprema de 1853 no preveía. Obviamente era necesario dar paso a la redacción de un nuevo texto constitucional, el de 1858, mediante el cual los 8 estados soberanos se federaron a perpetuidad a través de la “Constitución Política para la Confederación Granadina”.⁶⁷ Ese texto fundamental a grandes rasgos copiaba la Constitución norteamericana de 1787: preciso reparto de competencias entre la Federación y los estados, Senado como cámara de representación territorial y Corte Suprema de Justicia como órgano de resolución de conflictos federales.⁶⁸

Pero la inestabilidad institucional que ha sido y sigue siendo la mayor de las características de nuestro Estado, pronto iba a hacer su aparición para dar al traste con este primer experimento federal. La causa fue la acusación lanzada por los estados contra la Federación en el sentido de que ella estaba

67 A pesar de que el texto constitucional hablaba de una Confederación, de lo que realmente se trataba era de una Federación, es decir, se incurría en una imprecisión conceptual que para nada desnaturalizaba la calidad jurídica del tipo de Estado que se había adoptado. Algo similar ocurre con Suiza, que es un Estado típicamente federal, pero cuya Constitución habla de la Confederación Helvética.

68 Para esclarecer este proceso, Cf. TRUJILLO VARGAS, Ildelfonso: “La organización territorial en las constituciones colombianas”, en Alé-Kumá No 6, Neiva, 1999, pp. 19 a 50.

legislando de una manera que desconocía el pacto federal y menoscaba su soberanía, a tal punto que la legislatura de Santander llegó a afirmar que esas medidas “... *reducían a la más denigrante nulidad el poder de los Estados*”.

Para hacer frente al abuso de la Federación, el poderoso estado del Cauca⁶⁹ se alzó en armas contra ella y conjuntamente con el estado de Bolívar creó la República de los Estados Unidos de la Nueva Granada. A ellos se agregaron pronto los estados de Santander, Boyacá y Magdalena. La revolución triunfó en 1861, derogó el orden constitucional vigente y el General Tomás Cipriano de Mosquera, con el pomposo título de *Presidente Provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada y Supremo Director de la Guerra*, dio comienzo a un período de gobiernos por decreto.

De nuevo era necesario reconducir al país por la senda constitucional y para tal efecto se expidió la Constitución Federal de Rionegro de 1863, la séptima en 40 años de vida republicana y la cual, igual que las que le precedieron, iba a tener una vida efímera, pues para su infortunio, la Constitución estaba revestida de un gran contenido ideológico: relaciones iglesia-estado, amplio catálogo de derechos individuales, moderación del poder presidencial, reformas económicas y profundización del modelo federal. Todo ello desembocó en incontables guerras civiles y álgidos enfrentamientos, especialmente el que se dio entre la iglesia y el Estado

69 El estado soberano del Cauca estaba integrado por los actuales departamentos de Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Huila, Chocó y parte de Risaralda y Quindío, todo lo cual sumaba aproximadamente 180.000 km².

en defensa de las prerrogativas de ambas potestades. No obstante, la época federal es una de las de mayor esplendor en la vida nacional: ferrocarriles, universidades públicas, telégrafos, industrialización, comercio exterior, imprenta, periódicos, modernización de la banca, etc.

No obstante, hay quienes realizan una lectura muy negativa de este período afirmando que: *“Deja un amargo sabor el caos que se apoderó de Colombia en las épocas federalistas con sus innumerables guerras civiles, con las tristes secuelas de muertos, desolación y miseria. Un país que vio detenido por muchos años su desarrollo, eso fue lo que sucedió en Colombia en los sombríos períodos del federalismo”*.⁷⁰ Y razón no les falta, porque todos los logros y avances no pueden ocultar las muchas vicisitudes que se vivieron en la época: múltiples guerras intestinas, dos grandes guerras civiles, 42 constituciones en los estados federados, generalizado enfrentamiento con la iglesia católica, por sólo citar las dificultades más relevantes. A todo ello se suma la imputación no del todo desmentida de que los estados ejercían un opresivo centralismo respecto de sus

70 Cf. GALVIS GAITÁN, Fernando: “¿Qué más se puede hacer en materia de descentralización?”, en *Dikaion* No 7, Universidad de la Sabana, Bogotá, 1998, p. 13. En este mismo sentido se ha dicho que: “El federalismo no fue más que la expresión de intereses de las oligarquías regionales en momentos en que no estaba constituida la nacionalidad... fue la manera más adecuada que encontraron las oligarquías regionales para disponer en su beneficio del patrimonio nacional sin entrar en una confrontación general. Así, de acuerdo con las peculiaridades regionales, los estados pudieron adecuar su legislación para la apropiación de sus resguardos donde los había, para el paso de los bienes en manos muertas a las manos de los laicos, para la adjudicación de los baldíos, para dictar códigos de minas en las regiones auríferas, como en Antioquia, o códigos de comercio en donde éste era floreciente, como en Panamá”. Cf. TIRADO MEJÍA, Álvaro: *El Estado y la política en el siglo XIX*, El Ancora Editores, Bogotá, 2001, p. 44.

municipalidades, pues “... a falta de una sola organización central, surgen nueve centralismos asfixiantes, nueve minúsculas satrapías”.⁷¹

71 Cf. DE LA VEGA: op. cit. p. 259. Ello ha llevado a Sandra Morelli a denunciar que el nuestro era un federalismo imperfecto, porque no se practicaba sino desde el centro hacia los estados federados, pero estos internamente mantenían una estructura rígidamente centralizada de carácter napoleónico que desconocía el principio del autogobierno (home rule o self government) que en un auténtico sistema federal debe extenderse incluso a las localidades, tal como ocurre en EE.UU. Cf. MORELLI RICO, Sandra: La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 117 y ss. De cualquier manera, este es otro asunto muy poco estudiado en Colombia. El único trabajo sistemático del constitucionalismo municipal al que hemos tenido acceso es el que sobre el del Estado de Santander realizó Carlos A. FLOREZ en su obra: Constituciones municipales de Santander. Siglo XIX, UCC, Bucaramanga, 1997, 134 pp., donde menciona las constituciones de Betulia, Floridablanca, Piedecuesta y Bucaramanga, todas muy cortas, concisas y expedidas en 1857.

E.UU de Colombia. Los 9 estados federados



3.2.3 El definitivo triunfo del centralismo

Rafael Núñez pensaba que “A los tiempos de peligrosas quimeras deben suceder los de austero culto a la inexorable verdad que no se puede infringir impunemente”.⁷² La verdad inexorable era el centralismo y la impune violación el régimen federal y quien así pensaba, de la mano de Miguel Antonio Caro, un oscuro traductor de tragedias griegas y versos latinos, le iba a dar entierro de tercera al sistema federal entonces vigente, para pasar al establecimiento de un modelo sumamente conservador y reaccionario que desconoció libertades individuales y garantías, que entronizó a la católica como la religión oficial y que recentralizó el poder del Estado en la figura presidencial, a tal grado, que prácticamente convirtió al país en un régimen absolutista.

Durante más de cien años la Constitución de 1886 operó bajo el axioma de “centralización política y descentralización administrativa”, fórmula que de suyo no resultaba tan inadecuada si se la hubiese aplicado correctamente, pero al contrario, ella sirvió fue para someter al país a un asfixiante y exacerbante centralismo que inmediatamente iba a acarrear nefastas consecuencias para nuestro devenir político: separación de Panamá, guerra civil de los mil días, golpe de estado de Marroquín, dictadura de Rafael Reyes, hegemonía conservadora que se extendió a lo largo de 44 años y en general, una sistemática negación del modelo constitucional y democrático de gobierno.

⁷² Citado por DE LA VEGA: op. cit. p. 279.

Así pues, este país que no conoce de medidas ni medidas, pasó de un federalismo a ultranza a un centralismo ultramontano, que favorecido por la capitulación doctrinaria del liberalismo que eliminó de su programa político toda referencia federal, se ha enquistado en nuestra organización institucional, a tal punto, que hoy se puede hablar de la existencia en Colombia de un miedo atávico a la federación y para alimentarlo, con cierta frecuencia se exhuman los restos de la trágica experiencia federal desarrollada en Colombia entre 1853 y 1886 y a la que se acusa de haber sumido al país en la anarquía y la guerra civil. Corolario de esta supuesta realidad histórica ha sido la creación de un mito: que la integridad está mejor garantizada por el centralismo. Sin embargo, episodios como la separación de Panamá, la pérdida de los Monjes o de los 300.000 kilómetros de selva amazónica cedidos al Perú y a Brasil, más bien nos inclinan a pensar lo contrario, como lo muestra el mapa siguiente.



La égida del centralismo se extendió a lo largo de todo el siglo XX y amenaza con iniciar una marcha triunfal en este siglo XXI, pues la agobiante crisis de gobernabilidad política que azota al país desde hace más de medio siglo, ha hecho que el debate sobre la organización territorial devenga en inactual y desaparezca del escenario público. Esto explica que a la Constitución de 1886 en materia territorial sólo se le hubieran introducido modificaciones que eran simple maquillaje o que buscaban exorcizar los maldichos

fantasmas del federalismo. Así, en el primer decenio del siglo XX el presidente Reyes adelantó un proceso de amplia departamentalización dividiendo el país en 34 minúsculas secciones y un distrito capital. Pero se trató de una reforma efímera que no duró sino hasta 1909, cuando fue derogada en virtud de la Ley 65 de ese año y se volvió a la división departamental vigente en 1905, que era exactamente la misma que había regido durante el período federal, que a su vez era tributaria de la organización colonial. Únicamente sobrevivió el departamento de Nariño, que extraído del Cauca, había sido creado en 1904.

La actualización de nuestra organización territorial sólo comenzó en firme a partir de 1910, año en que se volvió a modificar la antigua estructura territorial mediante la creación de 5 nuevos departamentos (Valle del Cauca, Caldas, Norte de Santander, Atlántico y Huila). Además del propósito de la modernización misma, esa reforma buscaba desmontar los antiguos estados federales y muy particularmente desarticular al otrora todo poderoso Estado del Cauca, que durante el siglo XIX había sido el líder absoluto del espíritu federal, primero secesionándose de Colombia en 1832 y luego derrotando al Estado Central en 1861.⁷³ Y no resulta nada aventurado afirmar que a partir de la puesta en marcha de esta reforma, se dio término a una serie de largas disputas territoriales que se habían extendido exactamente por cien años, entre 1810 y 1910; pues desde ese momento y a lo

⁷³ De esta forma se le propinó un golpe certero a los liderazgos regionales prevalente a lo largo del siglo XIX y de los cuales el general Tomás Cipriano de Mosquera había sido el más eximio representante.

largo de todo el siglo XX, el problema de la organización territorial quedó archivado y la urgencia de las reformas constitucionales se orientó hacia otros campos: lo social y lo administrativo.

Aparte de la leve reforma introducida en 1936 y que consistió en eliminar las provincias que ya estaban muertas por inanición⁷⁴ y de la conversión de la intendencia del Chocó en departamento en 1944, el proceso reordenador de la vida departamental sólo fue reiniciado a partir de 1951 y se extendió hasta 1967. En ese lapso fueron creados 6 departamentos: Córdoba, Risaralda, Quindío, Sucre, Cesar y La Guajira.⁷⁵ El proceso volvió a ser retomado en la reforma de 1968, que puede ser considerada la máxima expresión centralizadora en la medida que concentró en el ejecutivo la totalidad de la vida administrativa del Estado y convirtió a las entidades territoriales en entes mendicantes de favores ante el gobierno central, que manejaba todos los hilos del poder a través de un largo elenco de institutos nacionales (más de cien radicados en Bogotá), muchos de los cuales influían directamente en los asuntos locales: ICT, ICE, Insfopal, Caminos Vecinales, ICCE, etc.

Esta situación sólo había comenzado a revertirse a partir de la década de los 80, cuando a través de una serie de leyes (como la 14 de 1983 y las 11 y 12 de 1986) se empezó

74 A pesar de su eliminación jurídica, la Provincia ha sobrevivido tradicional y culturalmente en Boyacá, Cundinamarca y Santander y últimamente estas históricas unidades regionales se han estado reagrupando a través de un instrumento administrativo como lo son las asociaciones de municipios.

75 Cf. FALS BORDA, Orlando: "Visión del ordenamiento territorial colombiano en el siglo XX", en Nueva historia de Colombia, T. VIII, Planeta, Bogotá, 1998, pp. 191 a 204.

a devolver a las entidades territoriales la gestión de sus asuntos fundamentales y que fue un proceso descentralizador que tuvo su punto culminante con la expedición del Acto Legislativo No 1 de 1986, mediante el cual se estableció la elección popular de alcaldes en todo el país para períodos de dos años, el primero de los cuales comenzó en junio de 1988. En ese punto se encontraba nuestra organización territorial cuando se dio paso a la reforma constitucional de 1991.

LAS DIVISIONES TERRITORIALES EN LAS CONSTITUCIONES DE COLOMBIA									
1ª república (1811- 1816)	Constitución de 1821	Constitución de 1830	Constitución de 1832	Constitución de 1843	Constitución de 1853	Constitución de 1858	Constitución de 1863	Constitución de 1886	Constitución de 1991
Confederación	Nación	Nación	Nación	Nación	Nación	Nación	Unión	Unión	Nación
Provincia	Departamento	Departamento	Provincia	Provincia	Provincia	Estado federado	Estado federado	Departamento	Región
	Provincia	Provincia	Cantón	Cantón	Distrito parroquial			Provincia	Departamento
	Cantón	Cantón	Distrito parroquial	Distrito parroquial				Distrito parroquial	Provincia
	Parroquia	Parroquia							Municipio

4. La Regulación Constitucional de 1991

Si un hombre solo apenas basta para la explotación de una propiedad de cien hectáreas, para la dirección de una fábrica que tenga ocupados algunos centenares de jornaleros, para la administración de un pueblo de cinco a seis mil habitantes, ¿cómo ha de poder llevar sobre sí el peso de un imperio de cuarenta millones de hombres?

Proudhon

4.1. El debate constituyente

Si bien y como se dijo en las páginas iniciales, la organización territorial del Estado es una de las cuestiones medulares de cualquier debate constituyente, la grave crisis de gobernabilidad que vivía el país a finales de la década de los 80 del pasado siglo, condujo a que cuando se dio comienzo al proceso de reforma de la Constitución de 1886,⁷⁶ este asunto no figurara entre las prioridades a afrontar, como sí lo eran otros aspectos como los derechos fundamentales y sus garantías, así como ciertos órganos de la estructura estatal. Pese a ello, en los debates de la Asamblea Nacional

76 En estricto sentido debemos hablar es de transformación constitucional, pues nuestro proceso constituyente se dio realmente con la Constitución de Cúcuta de 1821. Las constituciones que la han sucedido, mas que constituciones propiamente dichas, son reformas más o menos amplias a un mismo esquema. Sólo podría hablarse de una auténtica ruptura entre 1858 y 1886, lapso en el que el sistema constitucional imperante sí significó una modificación profunda tanto frente al sistema vigente hasta entonces, como frente al que le sucedió.

Constituyente (ANC) se presentaron, al igual que para casi todos los tópicos, numerosas propuestas de reforma, que iban desde el mantenimiento del esquema centralizado entonces vigente, hasta la adopción de una estructura federal y en medio de estas propuestas extremas se habló de regionalismos de todo tipo, de suprimir el departamento o de una Constitución municipalista.⁷⁷

Finalmente, la ANC no estuvo a la altura de su responsabilidad histórica y decidió, siguiendo un procedimiento inédito en el derecho comparado, no sólo no ocuparse de esta cuestión, sino delegarla para que fuera absuelta por el legislador a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), estatuto que hasta ahora no se ha expedido, y del que sólo se han regulado unos aspectos aislados y fragmentarios, tales como las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001 (participaciones y competencias), la Ley 128 de 1994 (áreas metropolitanas), la Ley 136 de 1994 (régimen municipal), etc. Mientras tanto, otros asuntos fundamentales como la normatividad jurídica departamental o las entidades territoriales indígenas siguen en el limbo. Y ni qué decir de la creación de las provincias y las regiones, cuya aparición no se vislumbra en el inmediato futuro (y ojalá no se llegue a dar, por las razones que más adelante expondré). Así pues, la definición de una materia

77 Entre algunas de las propuestas que se presentaron a la ANC y que no fueron aprobadas, tenemos: la que permitía a la ley, conforme a variables flexibles, establecer diferente régimen administrativo para los municipios; la creación de círculos electorales en los municipios para la elección de concejales; la que establecía que el régimen especial reconocido a favor de Bogotá, sería aplicable a los municipios con más de dos millones de habitantes; la que autorizaba la creación de áreas metropolitanas interdepartamentales; la que reconocía soberanía fiscal a los distritos; y la que creaba la circunscripción electoral especial para la comunidad negra del litoral Pacífico. Cf. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José: *La Constitución que no fue*, Uniandes-El Ancora Editores, Bogotá, 1994, pp. 134 a 145.

claramente competencia del poder constituyente se convirtió en un asunto a ser reglamentado por los poderes constituidos: legislador y juez constitucional. Y ninguno de entre ambos ha cumplido a cabalidad con ese cometido, como se verá.

Pese a esta realidad, desde hace una década, la doctrina jurídica nacional ha venido sosteniendo, de forma insistente, que en materia territorial la Carta Política aprobada en Colombia en julio de 1991 supuso un cambio radical y definitivo de la estructura constitucional que venía rigiendo en el país desde hacía más de un siglo. Pero una afirmación tan tajante sólo es parcialmente cierta, pues un análisis detenido de la Constitución nos permite evidenciar, con cierta facilidad, que el énfasis fundamental en los cambios operados se produjo en la llamada parte dogmática de la Constitución, aquella que recoge los principios y valores que habrán de orientar la acción del Estado, así como el catálogo de los derechos fundamentales de los individuos y sus garantías. Mientras que la denominada parte orgánica, la que está dedicada a regular la forma y la intensidad del reparto del poder del Estado, la que recoge las herramientas y mecanismos a través de los cuales se desarrolla el ejercicio del poder político, mereció una atención más bien secundaria en el curso de los debates de la ANC.⁷⁸

78 Ahora bien, a favor de los miembros de ese cuerpo, es necesario decir que la especial atención que merecieron ciertos aspectos de la Constitución no sólo resulta entendible, sino que es justificable a la luz de las circunstancias en las que se dio el proceso de transformación constitucional que se desarrolló entre 1990 y 1991, pues para ese entonces el país se veía sometido a unas condiciones de violencia y criminalidad que amenazaban con desintegrar al Estado.

4.2 Los resultados: ¿autonomía o descentralización?

Si bien es posible afirmar con certeza que el énfasis realizado sobre la parte orgánica fue muy escaso, no es menos cierto que en esta materia se introdujeron modificaciones, algunas de las cuales, como la Corte Constitucional, resultan notables. Pero en lo que atañe a la organización territorial del Estado, la Constitución de 1991 no introdujo cambios sustanciales, en la medida que el texto vigente sigue conservando el carácter unitario del Estado colombiano, tal como se proclama tajantemente en el Preámbulo y en el art. 1° y ello, como es obvio, supone desechar de plano cualquier asomo de organización federal. Con razón se ha dicho que *“Rara vez, en nuestra historia constitucional, tantos artículos han cambiado para que todo permaneciera igual como cuando el Constituyente de 1991 redactó los 47 preceptos que componen el Título XI de la Carta Política”*, que es el que se ocupa de la organización territorial.⁷⁹

Pero si en materia de organización territorial no es posible hablar de transformaciones radicales, tampoco es menos cierto que sí se introdujeron una serie de cambios que nos permiten hablar de la existencia de elementos diferenciales entre la regulación de la Carta anterior y la de la actual. En primer lugar, hay modificaciones sustanciales en el número de las entidades territoriales, pues a las tradicionales (Departamento y Municipio) se han agregado

79 Cf. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, Universidad Externado, Bogotá, 2001, p. 172.

las distintas clases de Distritos⁸⁰ y las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) y eventualmente, si el legislador así lo dispone, pueden llegar a operar las Regiones y las Provincias. En cuanto al grado e intensidad de las relaciones entre el centro y la periferia, el artículo 1º, a la vez que define al Estado colombiano como **unitario**, de inmediato pasa a reconocer que es **descentralizado** y, sobre todo, que las entidades territoriales que lo integran gozarán de **autonomía**. Son estas tres expresiones las que se vienen a erigir en la clave de interpretación jurídica de la organización territorial del Estado colombiano. Por eso es imprescindible desentrañar su alcance y significado.

En primer lugar, y como ya quedó dicho, cuando la Constitución en el Preámbulo y en el artículo 1º define al Estado colombiano como una República **unitaria**, lo que hace es descartar de plano la forma de Estado compuesto -cuya manifestación más depurada es el tipo de Estado federal- para asumir la forma de Estado simple. Esto implica que mientras no se produzca una evolución constitucional en esta materia, las entidades territoriales colombianas estarán en una relación de sujeción directa respecto del ordenamiento jurídico central, lo que dicho de otra manera significa que no gozan de la posibilidad de decidir, mediante un documento originario llamado Constitución -manifestación de la voluntad soberana del pueblo- acerca de cierta forma

80 La idea de distritos existe en Colombia de 1863, cuando la Constitución federal de ese año le otorgó un régimen especial a Bogotá. Bajo la Constitución de 1886 un régimen similar le fue reconocido en 1905; mismo que fue plenamente jurificado a partir de 1945, cuando se expidió el estatuto especial de esa ciudad.

de ser o sobre ciertas aspiraciones y ambiciones. No está de más recalcar que en nuestro país el federalismo parece no gozar de amplias simpatías, pese a que ya ha transcurrido más de un siglo desde que la reacción conservadora de 1886 diera al traste con la experiencia federal iniciada en 1853 y que había sido llevada a su máxima expresión con la Constitución de Rionegro de 1863.

En este mismo orden de ideas, cuando la Constitución reconoce el carácter **descentralizado** del Estado Unitario, realmente no está haciendo una particularización especial o introduciendo un elemento diferencial entre el ordenamiento precedente y el actual, en tanto que la descentralización como fenómeno administrativo, es propia de toda organización compleja. Ella, más que un reconocimiento jurídico, es una realidad que se impone en cualquier estructura organizacional, incluso en las de carácter privado y que con razón resulta más apremiante en las organizaciones estatales que no sólo deben asumir la gestión de múltiples y variadas competencias que afectan a numerosas personas, sino que en algunas ocasiones están asentadas en territorios de gran extensión, tal como ocurre en Colombia.

Dado que la descentralización supone el mantenimiento de un control de tutela de la administración central sobre las entidades territoriales periféricas, desde ese punto de vista es necesario decir con toda claridad que las nociones de descentralización y autonomía se oponen, al menos en los

términos que aquí se ha dejado expresado, y según los cuales autonomía implica capacidad regulatoria y organizativa con unos altos niveles de libertad.⁸¹

Resta entonces dilucidar cuál es el alcance de la expresión **autonomía**, que es la que cierra la fórmula definitoria de nuestra organización territorial y que parecería ser la más importante, de un lado porque como se anotó, el carácter descentralizado de nuestro Estado no es especialmente significativo y del otro, porque la Constitución no sólo la enuncia en el art. 1º, sino que la desarrolla y llena de contenido en su art. 287. Para los efectos que se persiguen con esta investigación, urge entonces, determinar el alcance o tipo de autonomía de que se habla en Colombia, sobre todo si se tiene en cuenta que desde el punto de vista jurídico es una expresión multívoca que comprende fenómenos muy disímiles.⁸² Concretamente en materia de organización territorial, ella puede estar referida a realidades diversas.

Así es, existe una autonomía política que faculta a los entes territoriales para realizar, a través de la ley, un desarrollo directo e inmediato de la Constitución en ciertas áreas, lo cual les permite no sólo autoorganizarse,

81 Para Humberto SIERRA PORTO, en nuestra Constitución los términos de autonomía y descentralización administrativa son análogos y la inclusión de la expresión autonomía, mas que potenciar las facultades de las entidades territoriales, es un caso de reiteración constitucional. Cf. Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana, Universidad Externado, Bogotá, 2001, p. 62.

82 En la constitución es posible distinguir claramente las nociones de Autonomía Personal (art. 16); Autonomía Institucional (art. 69 universidades, art. 77 Comisión Nacional de Televisión, arts. 228 y 249 Fiscalía General de la Nación, art. 267.4 Contraloría General de la República y art. 371 Banco de la República, entre otras) y la territorial (arts. 1º y 287).

sino, sobre todo, encauzar sus aspiraciones regionales por una senda por ellos mismos determinada y sin mayores sujeciones al poder central. Ésta es la auténtica autonomía, tanto porque así se consagra en el derecho comparado, como porque etimológicamente la expresión autonomía significa poder para aprobar leyes.⁸³ Existe otra autonomía que es de carácter meramente administrativo, según la cual la entidad territorial es la titular originaria de una serie de competencias administrativas que habrá de desarrollar de una forma más o menos independiente, sin imposición de directrices desde el sector central de la administración. Ésta es la que se conoce habitualmente como descentralización y como se observa prima facie, está muy lejos de poseer el contenido de la verdadera autonomía, que en todo caso supone siempre gozar del poder político suficiente para desarrollar la Constitución, que es una facultad que va más allá de la simple ejecución de lo dispuesto en la legislación nacional.

Clarificados los alcances de la noción de autonomía, resulta pertinente tratar de precisar a cuál de estos tipos es al que se refiere nuestra Constitución. En primer lugar, y de conformidad con lo que dispone el art. 150 de la Carta de 1991, la función legislativa está radicada de forma exclusiva y excluyente en el Congreso de la República, que es un órgano de carácter nacional, ello sin perjuicio de que en ciertos casos el Presidente de la República, que también es un órgano

83 Cf. Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), 22ª edición, 2001.

nacional, pueda gozar de facultades legislativas.⁸⁴ Por otro lado, en parte alguna la Constitución le reconoce capacidad legislativa a ninguna entidad territorial, ni a las existentes (departamentos, distritos, municipios), ni a las que en el futuro puedan llegar a constituirse (regiones y provincias). Finalmente, la Constitución en su art. 287 manifiesta que los elementos que integran la noción de autonomía están supeditados no sólo a la propia Constitución, sino también a lo que en cada caso particular determine el legislador. Luego, resulta claro que en nuestro país las entidades territoriales no gozan de autonomía política y en consecuencia de la única autonomía de que es posible hablar en Colombia es de la administrativa o descentralización. En este sentido VIDAL PERDOMO es lapidario cuando al hablar de esta cuestión dice que: *“Una interpretación diferente de la Constitución de 1991 sería más un fenómeno de prestidigitación jurídica que de sana lógica del derecho”*.⁸⁵

Pero para precisar el alcance de la autonomía (descentralización administrativa) en nuestro ordenamiento jurídico, es indispensable saber cuál es el contenido que la propia Constitución le ha dado a este concepto en el art. 287, que es donde lo caracteriza y desarrolla. El análisis de los elementos contenidos en este dispositivo se realizará

84 En Colombia el uso jurídico de la expresión Nación es muy problemático, puesto que aquí se utiliza con un doble significado. Con el tradicional, esto como comunidad que comparte una misma identidad cultural; pero históricamente también ha significado Estado central. Ambas acepciones son utilizadas indistintamente por la Constitución, así: con el significado sociológico (Preámbulo, arts. 102.2, 7, 63, 70, 72, 116, 118, 156, 173, 174, 189.6, 217 y 333) y con el significado de persona jurídica (arts. 9, 67, 128, 218, 266, 267, 268.3, 288, 298, 305.6, 305.11, 352, 356, 357, 359, 362, 364 y 368).

85 VIDAL PERDOMO, Jaime: La región en la organización territorial del Estado, Universidad del Rosario, Bogotá, 2001, p. 152.

individualmente para determinar así si ellos son una real manifestación de autonomía, aunque sea meramente administrativa. Para ello será necesario confrontarlos con otros enunciados constitucionales y con los desarrollos legislativos y las interpretaciones jurisprudenciales que se han hecho a lo largo de los diez años de vigencia de la Constitución.

4.2.1 Gobernarse por autoridades propias

El numeral 1° del art. 287 de la C.P., dice que la autonomía territorial significa “*governarse por autoridades propias*”, a lo que es necesario añadir que en los términos de los arts. 303 y 314 de la misma C.P., las cabezas visibles de la administración local y seccional (alcaldes y gobernadores) son elegidas popularmente. Pero es la propia Constitución la que en diversos apartes atenúa y debilita el contenido de esta disposición. Así por ejemplo, en el inciso 4° de art. 115 adscribe a los alcaldes y a los gobernadores a la rama ejecutiva, cuyo rector, como lo establece la misma disposición, es el Presidente de la República. De la misma forma, el art. 296, en materia de orden público, confiere una facultad preferencial al Presidente sobre los mandatarios seccionales y locales. Por su parte, el art. 303 C.P. convierte a los gobernadores en agentes del Presidente en materia de orden público y de política económica general; mientras que los arts. 304 y 314.2 autorizan al Presidente para que suspenda o destituya a los gobernadores y a los alcaldes, con todos los problemas de legitimidad y democracia que pueda implicar el permitir

que un funcionario que no guarda ningún tipo de relación jerárquica o funcional, pueda revocar un mandato que ha sido conferido por el pueblo. Finalmente hay que decir que el Presidente tiene la facultad de nombrar los reemplazos temporales de los gobernadores en caso de falta temporal o absoluta.

Y no menos es lo que acontece con los órganos de representación popular seccionales y locales, cuya relevancia política es tan escasa, que la propia Constitución es la que en los arts. 299 y 312 convierte a las asambleas departamentales y a los concejos municipales en meras corporaciones administrativas. Algo similar sucede con otras autoridades municipales. Así, el art. 118 C.P., en concordancia con el art. 176 de la Ley 136 y la Ley 200, somete a los personeros municipales a la Procuraduría General, que es una autoridad nacional y lo mismo ocurre con las contralorías territoriales, en cuya elección intervienen los tribunales superiores y contenciosos, que son autoridades judiciales del orden nacional, y además, en virtud del inciso 3° del art. 267 C.P., excepcionalmente las funciones de control fiscal pueden ser asumidas por la Contraloría General de la República. En ambos casos se observa que a pesar de no existir una subordinación orgánica, sí se establece una dependencia funcional entre la entidad territorial y la nacional. En este orden de ideas, tampoco podemos perder de vista que el legislador nacional presiona constantemente a las entidades territoriales, especialmente a los municipios, para que creen cargos y esa así como, y sólo por citar un ejemplo, que la Ley 136 de 1994, en su art. 168, ordenó a los municipios

crear el cargo de secretario de la personería municipal, para luego ser la propia ley nacional la que derogó esa disposición, según se dispuso en el art. 96 de la Ley 617 de 2001.

Resulta fácilmente verificable que prescripciones de esta naturaleza, por el grado y la intensidad de las sujeciones a que someten a las autoridades locales y seccionales respecto de las autoridades centrales, en la práctica desfiguran significativamente la autonomía de las instancias territoriales de gobierno, a tal punto que más parecieran ser meros agentes del gobierno central; sobre todo si se tiene en cuenta que la autonomía no se reduce a la mera escogencia popular de los mandatarios, tal como ocurre en Colombia, sino que ella demanda que los mismos estén investidos de facultades y poderes autónomos.

En esta materia lo ideal es avanzar hacia el establecimiento de una completa separación entre las diversas administraciones, para que ni los gobernadores ni los alcaldes sigan siendo vistos como agentes del poder central, sino como las cabezas de su respectiva administración. Así podremos superar la secular confusión funcional en la que los gobernadores y alcaldes son a la vez órgano político y funcionario administrativo, pues cumplen tanto las funciones propias de su cargo, como las que le son delegadas por la Nación. Una buena solución a esta problemática es la que se ha adoptado en Francia a partir de 1982 mediante la creación de la figura del prefecto, funcionario de carrera administrativa a través del cual el Estado central gestiona en las regiones todos los asuntos que son de su competencia y que es una fórmula similar a

la que se sigue en España, donde la administración central tiene sendos delegados del gobierno en las Comunidades Autónomas y en las Provincias para la gestión de los asuntos nacionales.

No obstante todas las sujeciones descritas, la Constitución de 1991 sí introdujo leves cambios positivos como la elección popular de gobernadores y la unificación de la totalidad de las entidades territoriales seccionales en departamentos, pues antes había inmensos territorios (intendencias y comisarías) que cubrían el 50% del territorio nacional y eran administrados directamente por el ejecutivo nacional a través de un departamento administrativo, el ya desaparecido DAINCO.

4.2.2 Ejercer las competencias que les corresponden

De la misma forma, cuando el art. 286 C.P. dice en el numeral 2º que es una manifestación de autonomía de las Entidades Territoriales “*ejercer las competencias que les correspondan*”, es necesario tener en cuenta otros enunciados constitucionales para precisar cuál es el alcance de esta expresión. De esta manera, los arts. 150 y 189 de la Constitución establecen un largo y exhaustivo listado de 53 materias cuyo desarrollo corresponde al Presidente y al Congreso y que prácticamente agotan los cometidos estatales esenciales. Mientras que el catálogo de materias asignadas al Departamento y al Municipio en los arts. 300, 305, 313 y 314 carece de alcance

real o cuando lo tiene, se trata de materias que están supeditadas a lo que disponga el legislador, que es un órgano nacional, con lo cual las competencias originarias y aptas para que las entidades territoriales generen un impacto político, social y económico efectivo, son prácticamente inexistentes o se reducen a ser competencias de mera ejecución de la legislación nacional.

A ello se añade que en los precisos términos del art. 189 numeral 11, el monopolio de la potestad reglamentaria de las leyes está radicado en el Presidente de la República, con lo cual las competencias que le corresponden a las entidades territoriales no sólo estarán intermediadas por la ley, sino también por lo que en cada caso disponga el jefe del ejecutivo nacional. De esta manera las funciones de los entes territoriales dejan de ser competencias propias que les permitan decidir de forma autónoma su destino y pasan a ser meras competencias de ejecución y desarrollo, tanto de la voluntad del legislador, como de la del gobierno central.

El mejor ejemplo de esta realidad es que a las entidades territoriales se les niega la facultad de organizarse administrativamente. Así por ejemplo, es la propia Constitución la que en el art. 308 permite que la ley establezca limitaciones a los montos que las asambleas pueden destinar para el pago de honorarios de los diputados y el funcionamiento de las contralorías departamentales y es una ley nacional la que determina funciones, niveles salariales, períodos de funcionamiento, suprime cargos y dependencias, establece el régimen disciplinario, fija las condiciones

de acceso a los cargos, etc. Otro caso que ejemplifica perfectamente esta situación es el de la prestación de los servicios públicos, que de acuerdo a los arts. 311 y 367 de la C.P., se considera como una de las funciones municipales por excelencia. Pues bien, la misma Constitución le encomienda al Presidente de la República “*ejercer la inspección y vigilancia en la prestación de los servicios públicos*” (art. 189, numeral 22), a la vez que redobla esta facultad en el art. 370, que dice que “*corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten*”. Igual suerte corre la acción educativa, cuya gestión se confía de forma conjunta a la Nación, los departamentos y municipios (arts. 67 inciso 6 y 300 numeral 10), pero la facultad compartida se reduce notoriamente, pues la propia Constitución encarga al Presidente de la República en el art. 189 numeral 21: “*Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley*”. Igualmente los servicios de salud, cuya gestión corresponde a los municipios, en la práctica están completamente centralizados, pues el art. 171 de la Ley 100 crea el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), dependencia que tiene el encargo de regular todo lo atinente a este servicio; mientras que el control y vigilancia los asume la Superintendencia de Salud, que es dependencia nacional. Por su parte la Ley 99 de 1993 centralizó todo lo concerniente a lo medioambiental a través de la creación de instancias como el SINA y el CNA. Claramente queda evidenciado que este tipo de intervenciones no son otra

cosa que controles de tutela, que en su acepción más precisa se refiere a la incapacidad o minoría de la entidad territorial sujeta al control.

Pero esta realidad va más allá y las sujeciones no sólo se establecen entre los departamentos y municipios respecto del sector central de la administración; sino que se han permitido algunas tutelas jerárquicas entre el departamento y el municipio. En los términos del art. 305.10 C.P., los gobernadores tienen la facultad de *revisar* los actos de los concejos y los alcaldes, y si los consideran inconstitucionales o ilegales, los remiten al Tribunal Contencioso Administrativo para que resuelva sobre su validez. Y de acuerdo al art. 3° de la derogada Ley 60, a los gobernadores les corresponde evaluar la calidad en la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, de conformidad con los parámetros que establezca el respectivo ministerio, facultad que ha sido notablemente reforzada por la Ley 715 de 2001.

Y por si fuera poco que el sector central se reserve la dirección funcional de la mayoría de las competencias estatales, paradójicamente de forma solapada la Nación descarga la financiación de muchas de ellas en las entidades territoriales periféricas, especialmente a los municipios, que en muchas ocasiones tienen que sufragar una porción significativa de los gastos en áreas como la defensa nacional, la seguridad pública, el sistema de prisiones, la justicia y la función electoral, cuando en realidad se trata de costos que deberían ser costeados por el gobierno central. Pero como es de amplio conocimiento, si tales gastos no fueran

asumidos por los municipios, esas funciones estatales se verían paralizadas o tendrían que afrontar graves dificultades para su normal funcionamiento.

En sentido contrario, no existen competencias a cargo de la Nación que sean intervenibles por las entidades territoriales, ni siquiera a través de la concertación de ciertas políticas o decisiones, pues ésta no está prevista como mecanismo de participación de los entes territoriales en las determinaciones nacionales. El siguiente cuadro adjunto muestra cómo están distribuidas las funciones y qué injerencia tienen sobre cada una de ellas los distintos niveles territoriales que existen actualmente en nuestro país:

COMPETENCIA	NACIONAL	SECCIONAL	LOCAL
Administración pública	C	C	C
Asuntos electorales	E		
Comercio exterior	E		
Correos	E		
Cultura	C	C	C
Defensa soberanía	E		
Deporte y Recreación	C		C
Educación	C	C	C
Emisión de moneda	E		
Empleo	E		
Endeudamiento público	E		
Justicia	E		
Medio ambiente	C	C	C
Medios comunicación	E		
Obras públicas	C	C	C
Orden público	E		
Planeación del gasto	C	C	C
Relaciones exteriores	E		
Salud	C	C	C
Seguridad social	E		
Servicios financieros	E		
Servicios públicos	C		C
Transporte	E		
Tributos	E		
Turismo	C	C	
Vivienda	C		C

En este cuadro se observa claramente que de las 26 funciones básicas del Estado, 15, las fundamentales, le corresponden en exclusiva (E) a la Nación o sector central y las otras 11 las ejerce de forma compartida (C) con las entidades territoriales; mientras que los departamentos y municipios no tienen ninguna que sea suya de forma exclusiva (E) y en las 11 sobre las que pueden tener alguna incidencia, lo hacen de forma compartida (C) con la Nación. Todo lo cual se traduce en que no hay un solo aspecto de la vida estatal que no sea afectable o intervenible por la administración central.

4.2.3 Administrar recursos y establecer tributos

El análisis de este tercer elemento integrativo de la noción de autonomía reviste especial interés, porque en última instancia la verdadera autonomía, más allá de la asignación de competencias, radica en la disponibilidad de los recursos necesarios que le permitan a las entidades territoriales materializar los cometidos concretos que les corresponde desarrollar. Este tercer componente de la noción de autonomía hace referencia a dos situaciones diferentes: de un lado la capacidad para establecer tributos y del otro, la libertad para administrarlos, veámoslos.

En cuanto a la capacidad para **establecer** tributos, es necesario decir que es el mismo art. 287 de la C.P., en concordancia con los arts. 300.4 y 313.4, el que estipula que se trata de una facultad sujeta a lo que en la materia disponga

el legislador nacional, con lo cual la autonomía en esta materia queda reducida a su mínima expresión.⁸⁶ Mientras que en lo que atañe con **administrar** los propios recursos cabe decir lo siguiente: los recursos de las entidades territoriales son los tributarios y los no tributarios. Como se acaba de ver, los primeros están enteramente supeditados a la legislación nacional y con los segundos o no tributarios (participaciones, regalías, operaciones de crédito interno y externo, emisión de títulos y bonos de deuda pública, cofinanciación y tasas y tarifas por la prestación de servicios públicos) ocurre otro tanto, pues es también la ley la que determina las condiciones bajo las cuales se pueden arbitrar. Pero la ley no sólo se limita a enmarcarlos, sino que va más allá e incluso se encarga de darle destinación específica a parte significativa de estos recursos. Así ocurría con la Ley 60 de 1993, que en sus arts. 21 y 22 establecía las áreas y los porcentajes en que debían ser invertidos los recursos producto de las transferencias del ICN. Y lo mismo ocurre con la Ley 715 de 2001 que derogó la anterior y que facultó al gobierno nacional para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones, ejercer las labores de seguimiento y evaluación del sistema y de los planes, programas y proyectos desarrollados por las entidades territoriales con estos recursos, intervenir a las entidades territoriales y ejercer las labores de inspección y vigilancia de las políticas públicas sectoriales y vigilar su cumplimiento. Además, la Ley estableció unos rígidos

86 Una prueba fehaciente de esta realidad es que para que un departamento pueda emitir una simple estampilla con la que pretenda gravar determinada actividad, requiere autorización del Congreso de la República mediante ley. O como ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado, ninguna entidad territorial puede crear impuestos que no tengan sustento en la ley.

parámetros de inversión de estos recursos, así: solamente los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a pueden destinar libremente para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General; mientras que los municipios de categorías especial, 1^a, 2^a y 3^a deberán destinar el 100% de esos recursos así: el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico, el 7% para el deporte y la recreación y 3% a la cultura.

A ello hay que agregar que el Estado central está provisto de otra serie de instrumentos como la ley general de presupuesto, el plan general de desarrollo, el sistema de contabilidad nacional, la legislación sobre control fiscal y el estatuto general de la contratación administrativa, entre otros, que le permiten intervenir sobre las finanzas locales y seccionales para dirigirlos, no sólo el monto y la forma del gasto, sino las áreas a donde éstos deben ser invertidos.⁸⁷

Finalmente, no sobra decir que bajo el pretexto de que la Nación está mejor dotada para combatir el fraude y la evasión fiscal y garantizar una equitativa distribución que asegure una política de solidaridad regional, ella se reserva el recaudo y distribución del grueso de la carga impositiva del

87 En este aspecto puntual, se afirma que: "... la Constitución ha recortado la autonomía de que antes gozaban las entidades territoriales. Tal es el caso del régimen de contratación (artículo 150, inciso final), la planeación (título XII, capítulo 2), el presupuesto (artículo 153), el control fiscal (artículos 267 y 268) y el control por parte del ministerio público (artículos 277 y 278)". Cf. LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y otros: Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1992, p. 491.

país, sobre todo en lo que tiene que ver con los impuestos, pues de ella son los más eficientes y los de más fácil recaudo. En estas condiciones es difícil, cuando no imposible, hablar de autonomía fiscal; sobre todo si se tiene en cuenta que ella supone tanto disfrutar de la capacidad de generación, como la de disposición de los bienes y recursos.

4.2.4 Participar en las rentas nacionales

Por último, el art. 287 dice que “*participar*⁸⁸ en las rentas nacionales” es una manifestación de autonomía; cuando en realidad se trata de un enunciado cuyo alcance no parece tan claro, ya que él supone establecer un lazo comunicante entre el centro y las entidades periféricas, donde a estas últimas lo que les queda es la posibilidad de entrar a participar en el disfrute de unos recursos que son recaudados, administrados y distribuidos por la Nación. Pero más allá de estas consideraciones, es necesario tener en cuenta que los recursos nacionales a los que acceden las entidades territoriales (situado fiscal, participaciones municipales, regalías y fondos de cofinanciación), son dineros que vienen con una destinación específica en sectores y porcentajes y cuya inversión es supervisada desde el sector central de la administración. Se trata entonces de una mera gestión de recursos, cuando lo que resultaría una verdadera manifestación de autonomía sería permitir que las entidades

88 Este es un término bastante problemático, porque a pesar de la claridad de la Constitución en los arts. 287 y 357, donde habla de derecho de participación, la expresión que ha hecho carrera es la de transferencias, con toda la carga conceptual que ello conlleva.

territoriales puedan generar los ingresos necesarios que demanda su funcionamiento. Reconocer el derecho de las entidades periféricas a participar de estas rentas, no es otra cosa que establecer un vínculo más de dependencia entre la administración central, que recauda y distribuye el grueso de la carga impositiva del país, y las administraciones territoriales, que se deben limitar a esperar que desde el centro se les transfieran esos recursos, a veces más como una generosa concesión, que como un derecho.

Pero si desde el punto de vista teórico la realidad parece preocupante, a la luz de un ejercicio presupuestal realizado con cifras de 1995, el panorama resulta desolador, pues demuestra que la participación de las entidades territoriales en el total de los ingresos del sector central es prácticamente insignificante.⁸⁹ De esta forma tenemos que las transferencias representaban para esa fecha:

- El 34.6% de los ingresos corrientes de la Nación
- El 30.4% del presupuesto nacional
- El 19.1% del presupuesto general de la Nación
- El 10.4% de los ingresos del sector público consolidado

Las consideraciones anteriores nos muestran de una manera palmaria como ha sido el propio Constituyente el que se ha encargado de dejar carente de contenido la noción de autonomía que intentó articular en los arts. 1° y 287 de la C.P., de tal suerte que una regulación tan estrecha difícilmente

89 Cf. CASTRO CASTRO, Jaime: *Descentralizar para pacificar*, Ariel, Bogotá, 1998, p. 89.

hubiera podido encontrar desarrollos constitucionales que ampliaran la vía de la autonomía en Colombia, con lo que de cierta forma fue el Constituyente el que recortó los márgenes de maniobra del legislador y del juez constitucional en el proceso de desarrollo de la Constitución a lo largo de los años de su vigencia.

5. Las perspectivas de nuestra autonomía

El perpetuarse la concepción centralista del Estado en Colombia, presenta hoy aspectos más preocupantes, porque su efectiva permanencia se esconde bajo el mito de la supuesta autonomía. Durante el régimen constitucional anterior la situación era diáfana, se podía comulgar o no con ese sistema, pero no se discutía respecto de su existencia.

Sandra Morelli

Parece bastante claro, a la luz de las numerosas restricciones que han quedado evidenciadas, que la noción de autonomía que consagra nuestra Constitución es bastante precaria, incluso si de la que hablamos es de la meramente administrativa, bajo el aserto de que de autonomía política no hay ni sombra en el texto de la Norma Fundamental. Pero a pesar de que ésta aparezca como una verdad incontrovertible, hay sectores muy destacados de la doctrina nacional que realizan una lectura casi federal del texto de la Constitución. Así, el ex constituyente ZAFRA ROLDÁN, después de reconocer que los gobernadores son agentes del presidente en materia de orden público y de política económica general, pasa a decir que: “Aparte de esos dos cordones umbilicales que siguen existiendo respecto del nivel nacional, categóricamente puedo afirmar que si se lee bien la Constitución, en los demás

aspectos la autonomía de los gobernadores, de las asambleas, y en consecuencia de los departamentos se asimila bastante a la otorgada por la Constitución en estados con modelo federal como Alemania y Estados Unidos".⁹⁰ En esta misma línea, FALS BORDA, otro ex constituyente, también realiza una lectura a mi modo de ver errónea cuando dice que: *"Así se hubiera querido disimular tácticamente en la Asamblea Constituyente el título XI de la nueva Carta, [De la Organización Territorial], en verdad hace mover el péndulo nacional otra vez hacia el polo de la federación"*.⁹¹ Por su parte SÁCHICA sostiene que: *"Hay elementos suficientes para sostener que un legislador audaz puede transformar el estado actual en uno de corte autonómico, a un paso del régimen federal"*.⁹²

Las anteriores aseveraciones si bien resultan discutibles, no carecen completamente de sustento; sobre todo si se tiene en cuenta que el catálogo de funciones asumibles por las entidades territoriales se puede modificar sustancialmente, gracias a que la Constitución remite al legislador en los arts. 150.4, 151, 288 y 356 la facultad de establecer el régimen general de competencias; mientras que los arts. 211, 302 y 305 (numerales 3 y 14) facultan a la ley para que delegue en las entidades territoriales, el ejercicio de algunas de las competencias que le corresponden al Estado central. Pero un avance de esta naturaleza demandaría un esfuerzo

90 Cf. ZAFRA ROLDÁN, Gustavo: El proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, Universidad Externado, Bogotá, 1997, p. 171.

91 Cf. FALS BORDA, Orlando: Postulados del federalismo regional en Colombia, Universidad Externado, Bogotá, 1997, p. 69.

92 Cf. SÁCHICA, Luis Carlos: ¿Despegó Colombia hacia la federalización?, Díké, Medellín, 1994, p. 180.

interpretativo de una gran envergadura que ni nuestra a veces ambigua Corte Constitucional, ni nuestro disperso e incompetente órgano legislador deben estar dispuestos a realizar. Alcanzar este propósito presupone perderle el miedo a descentralizar y entender que ésta es una medida absolutamente benéfica para la sociedad. Buena prueba de ello es que existe consenso en torno a que la tímida descentralización municipal iniciada en los años 80 ha traído los siguientes beneficios: se ha elevado y mejorado la calidad y condiciones de vida; se han reactivado económicamente extensas regiones; y la inversión pública se ha irrigado por todo el territorio nacional,⁹³ tal como se puede verificar con cifras estadísticas que maneja el DANE, así: en 1970 el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) era del 80.23%, mientras que en 1995 era del 37.06; por otro lado la cobertura en acueductos pasó entre 1985 y 1996 del 70.6% al 82.2% y en alcantarillado del 59.6% al 69%.

5.1 ¿Qué ha regulado el Legislador?

Desde la Ley 01 de 1992 hasta la 715 de 2001, el Congreso de Colombia ha expedido 16 leyes que afectan o regulan de una manera directa aspectos atinentes a la organización territorial del Estado, además de las numerosas injerencias indirectas que se realizan a través de otras leyes. En ninguna de ellas se demuestra un especial interés

93 Cf. CASTRO CASTRO: op. cit. p. 20.

por acentuar la descentralización o la autonomía. Por el contrario, algunas como la 104, la 136 y la 617 no han hecho más que fortalecer el carácter centralista de nuestra organización territorial.

De entre esas leyes vale la pena recalar en la Ley 104 de 1993, que estableció que con el fin de evitar que recursos públicos fueran destinados a la financiación de actividades subversivas o terroristas, el gobierno nacional podía ordenar la auditoría de los presupuestos de las entidades territoriales y sus instituciones descentralizadas, tanto en su formación como en su ejecución, para verificar el uso que ellas hicieran de los recursos recibidos. Ese control estaba a cargo de la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público, dependencia del Ministerio del Interior. Sus funcionarios tenían acceso inmediato a los libros, actos, contratos, documentos y cuentas de la entidad territorial respectiva y podían exigir informes y la presentación de los soportes de las cuentas y todos los actos y documentos que justifiquen el manejo y el gasto de los recursos. El Ministro, luego de oír al gobernador o alcalde respectivo, podía ordenar la suspensión provisional de la ejecución de las partidas presupuestales o la realización de gastos públicos, cuando estimara que conducía a la desviación de recursos hacia actividades subversivas o terroristas. Además, los alcaldes y gobernadores podían ser destituidos, entre otras razones, por no atender oportuna y eficazmente las órdenes o instrucciones que para la conservación y el establecimiento del orden público impartiera la autoridad competente, promover el desconocimiento de las órdenes o instrucciones emitidas por la autoridad competente en

materia de orden público. El Presidente de la República podía suspender provisionalmente, a solicitud de la Procuraduría y mientras adelanta la investigación respectiva, a los gobernadores y a los alcaldes y encargar de las funciones correspondientes a un funcionario del Estado o a una persona particular. En caso de que un gobernador o alcalde renunciara como resultado de amenazas, intimidación o presión de la subversión u organización criminal, o fuera secuestrado o perdiera su vida por causa de las mismas y así lo considera la Fiscalía General, el Presidente podía nombrar libremente su reemplazo.

Resulta muy preocupante que en un Estado que dice reconocer la autonomía de sus entidades territoriales, el ejecutivo y el legislador se pongan de acuerdo para expedir una normatividad de esa naturaleza. Claro que es todavía más grave el hecho de que los contenidos de esa Ley que tenían una vigencia temporal de dos años, sutilmente maquillados, hayan venido ampliando su permanencia a través una serie de leyes como la 241 de 1995, la 418 de 1997 y la 548 de 1999 que cada dos años los extienden por un lapso similar.

Pero si nuestro legislador ha desarticulado la noción de autonomía por acción al expedir leyes como las anteriores, es igualmente cierto que también lesiona ese mismo concepto por omisión cuando no cumple con las precisas y perentorias exigencias impuestas por el constituyente, tales como haber expedido la LOOT, el Código de Régimen Departamental o no haber reglamentado oportunamente el régimen especial para el Distrito Capital, de la forma como se lo ordenaba

la Constitución, por lo cual, y en virtud de lo dispuesto por el art. transitorio No 41 de la C.P., lo tuvo que hacer el gobierno nacional a través del Decreto 1421 de 1993.

5.2 ¿Qué ha dicho la Corte Constitucional?

No es mucho más lo que ha hecho la Corte Constitucional a favor de la autonomía territorial. Desde sus primeros pronunciamientos, ese tribunal ha mantenido invariablemente una línea jurisprudencial que privilegia el carácter unitario de nuestro Estado y con fundamento en ello ha limitado ampliamente la capacidad de acción de las entidades territoriales. En este sentido la Corte ha dicho que: *“Es cierto que la forma de Estado unitaria se encuentra atemperada en la Constitución de 1991, con los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales que igualmente consagra el artículo 1°. Pero debe recalcarse que dichas descentralización y autonomía tienen limitaciones de orden constitucional, que se desprenden, para comenzar, de la propia adopción de la forma unitaria por la Carta Política, una de cuyas primeras consecuencias es, como se ha dicho, la de la uniformidad legislativa en el ámbito nacional... El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el*

*espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado”.*⁹⁴

La Corte Constitucional justifica esa tendencia hacia la centralización no sólo desde consideraciones de orden jurídico, sino bajo el supuesto de que en el momento actual las relaciones entre el centro y la periferia se mueven en un contexto de dependencia económica y financiera: *“En relación con las necesidades funcionales ha habido también cambios importantes. Durante el siglo XIX cierta autonomía local era el resultado de las condiciones impuestas por el subdesarrollo: el alejamiento de las regiones debido a la falta de medios de comunicación determinaba una cierta liberalidad y autonomía en el manejo de los asuntos locales por parte de las autoridades propias [pero] El mejoramiento de las comunicaciones entre periferia y provincia y, sobre todo, la dinamización de los procesos económicos y la intervención estatal, impulsaron la centralización de las decisiones en materia económica y financiera. Hoy en día, con las exigencias de la internacionalización de la economía y con la volubilidad de las coyunturas planetarias, la centralización de las decisiones en materia de planeación económica y financiera se hace indispensable”.*⁹⁵

94 Cf. Corte Constitucional SC-216 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Este pronunciamiento jurisprudencial fue integralmente reproducido en la SC-497A de 1994, con ponencia del mismo magistrado. Una determinación similar la encontramos en la SC-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero: “Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”.

95 Cf. Corte Constitucional SC-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

Sin embargo, en decisiones posteriores la Corte ha querido matizar estas determinaciones. De una parte ha dicho que: “... no le es posible en consecuencia al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado... la conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el art. 287 de la Constitución, las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce”.⁹⁶

Por otro lado, la Corte Constitucional también ha reconocido que del carácter tanto unitario como descentralizado y autónomo del Estado colombiano se deriva una regla de limitaciones recíprocas de la que “... se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales,

96 Cf. Corte Constitucional SC-284 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

*que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República”.*⁹⁷

Infelizmente, pronunciamientos como los anteriores no dejan de ser simples homenajes a la bandera, pues finalmente la Corte Constitucional ha sido incapaz de decantarse por una línea jurisprudencial que en defecto de ampliar la autonomía, por lo menos busque salvaguardar la mínima que le ha sido reconocida a las entidades territoriales. Esto se puede verificar fácilmente cuando se observa que nuestro juez constitucional perdió una magnífica oportunidad de ahondar en estas reflexiones a partir de las numerosas demandas de inconstitucionalidad que se presentaron contra la Ley 617 de 2000, un verdadero exabrupto jurídico que fue declarado exequible, entre otras, con sentencias como la SC-540, la SC-579, la SC-837 y la SC-896,⁹⁸ todas de 2001 y las cuales acogen de manera irrestricta la estrecha noción de autonomía que había sido desarrollada en la SC-004 de 1993.⁹⁹

97 Cf. Corte Constitucional SC-579 de 2001, Eduardo Montealegre Lynett.

98 Estas sentencias tuvieron ponencia de los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett, Jaime Araujo de Rentería y Marco Gerardo Monroy Cabra respectivamente.

99 Sin embargo hay quien sostiene que la línea jurisprudencial trazada por la Corte en esta materia "... exhibe una gran calidad conceptual y, en general, enuncia importantes visiones reformistas de la sociedad. Sus consideraciones son de una impresionante riqueza teórica judicial y van dirigidas a explicar jurídicamente las normas que abren nuevos espacios democráticos en la organización institucional colombiana". Aunque inmediatamente reconoce que: "Falta, sin embargo, en sus fallos, un mayor compromiso con los elementos autonómicos de la descentralización, frente a los cuales el derecho jurisprudencial aparece con un potencial gigantesco". Cf. TRUJILLO MUÑOZ: op. cit. pp. 128 y 129.

5.3 El Modelo territorial resultante

Clarificado ya el nivel y alcance de las relaciones que se generan entre el centro y la periferia desde una perspectiva funcional, en este punto se hace necesario precisar cuál es el modelo orgánico que la Constitución promueve. Advirtiendo desde ahora que este es uno de los aspectos más desacertados de nuestro sistema constitucional y prueba de ello es que la doctrina está de acuerdo, de forma más o menos generalizada, en que la estructura territorial de nuestro Estado es vacilante e imprecisa y por eso hoy no sabemos si “... el proceso apunta a la redefinición de los departamentos, a la Construcción de un Estado municipal, a la federalización progresiva del Estado, a una república anacrónica y bucólica de provincias, [o] a la Colombia decimonónica y feudal de enormes y contadas soberanías regionales”.¹⁰⁰

Pero a este resultado no se arribó en forma casual o accidental, pues “Debido a que no fue posible llegar a una fórmula de consenso, los constituyentes se vieron precisados a aplazar algunas decisiones. Incapaces, por la premura del tiempo y la proliferación de iniciativas, de acordar una forma definitiva de organización territorial, lo más razonable habría sido, quizá, adoptar un articulado general y mínimo. Sin embargo, optaron por una suerte de cortesía constitucional que permitió a todas las propuestas encontrar refugio en uno u otro de los artículos de la Carta”.¹⁰¹ La natural consecuencia de esto es que en

100 Cf. HERNÁNDEZ BECERRA: Ordenamiento y desarreglo..., p. 175.

101 Cf. HERNÁNDEZ BECERRA: El fermento..., p. 158.

la regulación constitucional se observe la multiplicidad de instancias de carácter territorial previstas: nacional, seccional (región, departamento, provincia) y local (Distrito Capital, distritos especiales, municipios, entidades territoriales indígenas). Algunas de ellas no sólo resultan excesivas, sino que son excluyentes entre sí. Este fenómeno es particularmente visible en el nivel seccional o intermedio, donde concurren tres distintas instancias, cuando el derecho comparado, como está ocurriendo en España, ha demostrado la inviabilidad jurídica y presupuestal de este tipo de multiplicaciones, tanto por la eventual colisión de competencias, como por los exagerados costos que supone para el contribuyente sostener estos enormes aparatos burocráticos que muchas veces no están a su servicio, sino que se convierten en instrumentos de opresión. En este punto, no se puede perder de vista que nuestro ordenamiento jurídico también prevé otras instancias administrativas de alcance territorial: asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y corporaciones autónomas regionales, todas las cuales tienen que ser sufragadas por el contribuyente.

Lo grave de la presencia de toda esta maraña institucional es que de acuerdo al art. 286 de la Constitución, las entidades territoriales existentes (departamentos y municipios) tienen vigencia permanente, lo cual significa, ni más ni menos, que la creación de las provincias y de las regiones no supondrá la desaparición de los departamentos, como hasta ahora se viene sosteniendo. No otra es la lectura que se puede hacer del inciso primero del art. 286 de la C.P. y cuyo texto resulta lapidario: “**Son** entidades territoriales, los departamentos, los

distritos, los municipios y los territorios indígenas”, de donde se deduce que bajo la vigencia del actual régimen constitucional, ninguna de esas instancias, por ser de creación constitucional, puede dejar de ser entidad territorial. Diferente es el caso de las regiones y las provincias, a las que en los términos del inciso segundo del mismo artículo “**La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales...**”.

Además de complejo, nuestro ordenamiento territorial resulta confuso y paradójico. De una parte vemos que el art. 311 califica al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado,¹⁰² y por otra, tenemos que el departamento, no obstante haber quedado prácticamente desmantelado desde el punto de vista funcional en la medida que la casi totalidad de las funciones y cometidos estatales se le encomiendan a la Nación y a los municipios, orgánicamente salió reforzado por las siguientes razones:

- a. Se estableció la elección popular de gobernadores.
- b. Se desconstitucionalizó el procedimiento de creación de departamentos, que ahora se pueden crear por voluntad del legislador.
- c. Toda la organización territorial posible depende de él: las regiones de su unión y las provincias por la fusión de municipios al interior de un mismo departamento.

102 El municipio venía siendo fortalecido desde la década de los 80 con el A.L No 1 de 1986 que los vigorizó en lo político con la elección popular de alcaldes y las leyes 14 de 1983 y 11 y 12 de 1986 que les acrecentaron sus poderes fiscales.

- d. Porque fue unificado el régimen de las entidades seccionales con la conversión de las intendencias y comisarias en departamentos y,
- e. Porque el art. 298 les encomienda coordinar, complementar e intermediar la acción administrativa de los municipios.¹⁰³

Otra muestra de confusión territorial viene dada por el hecho de que en los términos del art. 322 de la Constitución, Bogotá no sólo es la capital de la República, sino que lo es también del departamento de Cundinamarca, una entidad departamental con la que no mantiene ningún tipo de nexo, pues como lo ordena la misma Constitución en el art. 327, en las elecciones de gobernador y diputados de ese departamento no participan los habitantes de Bogotá; además, ambas entidades territoriales eligen separadamente representantes a la Cámara, y de acuerdo al inciso 4º del art. 323, el Alcalde Mayor de Bogotá, a diferencia de todos los alcaldes del país, tiene relación orgánica es con el Presidente de la República y no con el gobernador del respectivo departamento. Bajo estas premisas, no parece existir justificación para que el distrito capital siga siendo capital de un departamento que le es completamente extraño.¹⁰⁴

103 Cf. VIDALPERDOMO, Jaime: Los departamentos y las regiones, Universidad Externado, Bogotá, 1997, p. 87.

104 En abril de 2002, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate un proyecto de Acto Legislativo que busca trasladar la capital de Cundinamarca desde Bogotá a uno de los municipios de ese departamento. Pero en el debate en el plenario de la Cámara fue archivado sin mayor discusión. De todas formas, no está de más saber que desde la Ley 17 de 1905, que creaba el régimen especial para la capital de República, se había autorizado llevar la capitalidad del departamento a otro municipio.

Nuestra estructura territorial también resulta rígida en extremo. Prueba de ello es que la región, la entidad territorial más novedosa, ha sido prevista como una camisa de fuerza, pues su creación, en los términos del art. 306 de la C.P., depende de la voluntad de “Dos o más departamentos”, cuando muchos de los departamentos actuales tienen una configuración territorial irracional (Antioquia, Bolívar, Boyacá y Cauca, sólo por mencionar los más protuberantes), hay otros que no comparten identidad con ningún otro departamento del país (Chocó y San Andrés) y algunos que por sí solos podrían dar origen a una Región (Antioquia y Valle del Cauca). También existen numerosas realidades regionales como, Urabá, el Sur de Bolívar, la Bota Cauca, la Costa Pacífica, o el Magdalena Medio, entre otras, y que a pesar de estar caracterizadas por especificidades históricas, económicas y sociales, en unos casos están cobijadas por un departamento y en otros distribuidas en varios, tal como ocurre con la región del Magdalena Medio que se extiende a lo largo de unos ocho departamentos.¹⁰⁵ En este orden de ideas, antes de que sea acogido el modelo previsto, tal vez resulte más prudente hacer uso de un dispositivo constitucional, el art. 290, que faculta al Congreso para que a través de la ley señale las condiciones que permitan revisar los límites geográficos de las entidades territoriales. Así no sólo se superarían los múltiples conflictos fronterizos existentes entre muchos departamentos y municipios, sino que se podría rediseñar el mapa departamental y adoptar

¹⁰⁵ Sobre este particular resulta interesante las referencias que realiza Miguel BORJA en su obra Estado, sociedad y organización territorial en Colombia, Cerec-lepri, Bogotá, 2000, p. 96.

una división más coherente y racional a partir de la cual se pueda dar inicio a un adecuado proceso de regionalización. Esto especialmente si se tiene en cuenta que nuestra división territorial obedece, a grandes rasgos, a la que fue establecida desde los tiempos de la Conquista, que pasó casi intacta a la Colonia en forma de gobernaciones y a la República como estados federados de los cuales se han ido desmembrando los actuales departamentos. Siendo así las cosas, no ha habido mayores modificaciones a los límites antiguamente fijados y por eso el Río Magdalena viene sirviendo como privilegiado mojón límite desde mediados del siglo XVI, cuando así fue ordenado por el rey de España desde un lejano palacio de Aranjuez. No obstante, si el río en su momento fue una adecuada frontera natural, en la actualidad resulta completamente artificial.

Pero así como hay regiones que actualmente no encuentran expresión departamental, no es menos cierto que históricamente en Colombia lo regional se ha manifestado a través de los departamentos.¹⁰⁶ En este sentido parece que la Constitución se equivoca, al pretender encontrar un modelo de construcción regional completamente artificial buscando la realidad regional en una dimensión geográfica más extensa que los departamentos. Y por si lo anterior fuera poco, de cara a la aparición de la región es necesario agregar que, en los precisos términos del art. 307 de la C.P., la creación de

106 Cf. HERNÁNDEZ BECERRA: Ordenamiento y desarreglo..., p. 180.

ellas está supeditada al cumplimiento previo de una serie de etapas, que más parecen una carrera de obstáculos, y de las cuales hasta ahora no se ha producido ninguna. Ellas son:

1. Expedición de la LOOT por parte del Congreso de la República.¹⁰⁷
2. Creación de las regiones administrativas y de planeación (RAP).
3. Período de vigencia de la RAP, plazo que racionalmente no puede ser inferior a 5 años, pues de lo contrario carecería de sentido la exigencia del constituyente.
4. Solicitud de la RAP ante el Congreso para que la convierta en RET.
5. Ley de conversión de la RAP en región como entidad territorial (RET).
6. Referendo ciudadano aprobatorio de la conversión.

Frente a esta realidad, no le falta razón a VIDAL PERDOMO cuando sostiene que las regiones son una ficción del constituyente y no son más que una imitación de un modelo político territorial.¹⁰⁸ E incluso va más allá cuando afirma que: *“El constituyente de 1991 no quiso definir el modelo regional colombiano; simplemente estableció las bases del mismo como una posibilidad institucional y remitió a la ley para un papel complementario... pero obró bien porque no tenía seguridad*

107 En un concepto de agosto 6 de 2001 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se afirma que no es necesario la expedición de la LOOT, porque la Ley 152 del Plan de Desarrollo, que tiene carácter orgánico, reguló lo atinente a las regiones administrativas y por ende lo único que se requiere es que se expida una ley ordinaria que regule los aspectos procedimentales para la creación de este tipo de regiones.

108 Cf. VIDAL PERDOMO: Los departamentos..., p. 87.

*sobre la bondad del modelo ni sus alcances; peor hubiera sido dejar a Colombia encerrada dentro de una camisa de fuerza de estirpe constitucional que hubiera podido llevar a deshacer pronto lo que se acababa de escribir porque hubiera quedado mal hecho”.*¹⁰⁹

Nuestro ordenamiento territorial es además homogeneizante y las divisiones territoriales colombianas no obedecen a ningún principio racional, ni siquiera a una tradición histórica. Las excepciones que confirman la regla son el Distrito Capital que tiene un régimen especial gracias a su particular significación política; los distritos especiales que gozan de algunas especificidades competenciales y presupuestales frente a los otros municipios, las entidades territoriales indígenas (ETIs); y los municipios fronterizos. Se observa fácilmente que se trata de un listado que no sólo resulta muy limitado, sino que deja por fuera a las comunidades afrodescendientes que no encuentran ningún instrumento de expresión territorial.¹¹⁰ Pero la mejor muestra de esta homogeneidad está dada por la estructura jurídica y administrativa de nuestros municipios y que viene regulada por la Ley 136 de 1994, que unifica el régimen de la totalidad de los 1100 municipios del país en cuanto a órganos y competencias. De esta manera se desconoce que las municipalidades colombianas son muy heterogéneas

109 Cf. VIDAL PERDOMO: La región..., p. 137.

110 La Constitución se limitó a decir simplemente, en el art. 55 transitorio, que el legislador debía expedir una ley mediante la cual reconociera el derecho de propiedad colectiva de las negritudes del pacífico sobre las tierras baldías que históricamente han ocupado, tal y como se hizo a través de la Ley 70 de 1993.

geográfica y demográficamente, baste saber que hay ciudades metropolitanas como Cali (1'666.468 habitantes) y Medellín (1'630.009 habitantes) que están reguladas por la misma normatividad destinada a municipios como Recetor (Casanare) con 114 habitantes, Cabrera (Santander) con 270 habitantes, Chámeza (Casanare) con 524 habitantes y Busbanzá (Boyacá) con 584 habitantes y que son municipios que por sus escasas dimensiones no pasan de ser simples menciones en los mapas.

El procedimiento seguido por la Ley 136 resulta extraño, en la medida que la Constitución en su art. 320 autorizó al legislador para que creara diversas categorías de municipios en atención a su diversidad poblacional, fiscal, económica y geográfica. Pero se desaprovechó esta oportunidad al desarrollar este dispositivo constitucional de forma muy precaria, pues la Ley 136 solamente creó 7 categorías de municipios y para determinarlas únicamente tuvo en cuenta el número de habitantes y el de los ingresos anuales, y sin que esas categorías resultantes tengan consecuencias en materia de administración y de gobierno, sino que sólo se reflejan en diferencias menores: sesiones de los concejos, número de concejales, existencias de contralorías y sueldos de los funcionarios.¹¹¹

Una situación similar se presenta con los departamentos, salvedad hecha de San Andrés y Providencia, única entidad seccional que gracias a su insularidad y diversidad étnica y

111 Cf. GALVIS GAITÁN: op. cit. p. 19.

cultural, goza de un régimen jurídico especial adoptado por la Ley 47 de 1993. En este aspecto se pudo haber procedido de forma diferente y tal como dice GALVIS GAITÁN, se debió acabar con la uniformidad centralista de nuestra legislación y permitir que las entidades territoriales escogieran entre las numerosas posibilidades de administración territorial que existen, para que así cada una de ellas, dentro de una legislación marco, fije los lineamientos principales, las directrices generales y pueda darse su propia estructura administrativa y su propio sistema de gobierno.¹¹²

Y aunque parte de la responsabilidad por este desolador panorama le sería atribuible al legislador por haber carecido de voluntad política para darle un giro novedoso a la precaria regulación constitucional, no es menos cierto, como dice el ex constituyente JAIME CASTRO, que el modelo de organización territorial “... que previó la Constitución no ha podido ser desarrollado legislativamente, no por falta de voluntad de las Cámaras, sino por falta de claridad y de precisión en los respectivos textos constitucionales...” Y añade que: “... con las normas constitucionales hoy vigentes lo que se le pide al Congreso es que realice la cuadratura del círculo y, afortunadamente para el país, no está obligado a hacerlo”.¹¹³

112 *Ibidem*, p. 18.

113 Cf. CASTRO CASTRO: *op. cit.* pp. 126 y 139.

5.4 La Organización territorial en el marco del Estado Democrático y Social

El modelo de organización territorial que hemos descrito ofrece un panorama bastante sombrío en relación con la noción de autonomía territorial, incluso si estamos haciendo referencia a la autonomía meramente administrativa. Y esta realidad resulta más preocupante si se tiene en cuenta que en nuestro país la mayor parte de las sujeciones que vacían de contenido la noción de autonomía vienen determinadas por la propia Constitución, con lo cual, un cambio sustancial de la actual realidad territorial debe pasar necesariamente por el dispendioso trámite de la reforma del texto superior. A todo lo cual se añade que la situación presente se ha venido a agravar por la actitud tanto del legislador como de la Corte Constitucional, pues ellos, primeros llamados al desarrollo de la Ley Fundamental, han privilegiado una lectura profundamente centralista de la Carta de 1991. Prueba fiel de ello son muchas de las leyes territoriales expedidas hasta ahora, desde la 136 de 1993, que reguló incluso los detalles más insignificantes de la vida municipal, hasta la 617 de 2000, que con el eufemístico encabezado de “Instrumentos para profundizar en la descentralización”, entra a saco en los escasos y exigüos márgenes de autonomía de que disponían las entidades municipales, para ordenarles recortes de gasto, supresión de dependencias y en general, imponerles unos rígidos y severos programas de ajuste de su déficit fiscal. Y dicho sea de paso, es necesario advertir que el problema del déficit fiscal se ha convertido en el eje central del discurso territorial, a tal punto, que acertadamente se ha dicho que:

*“... la amenaza del déficit fiscal está asordinando el debate en una forma inconveniente, porque lo traslada del escenario político y académico al círculo esotérico de la tecnocracia nacional e internacional”.*¹¹⁴ Así se pierde de vista que éste, en esencia, es un problema de orden político constitucional íntimamente ligado a la configuración democrática de la sociedad.

Nuestra organización territorial es una realidad que pudo y debió correr una mejor suerte si los principios rectores que inspiraron el nuevo texto constitucional hubieran sido objeto de un desarrollo coherente en su parte orgánica. Así se hubiera evitado la nugatoriedad que hoy caracteriza a ciertas partes del texto y que ha sido muy bien descrita por MORELLI, cuando dice *“... paradójicamente, se reconoce una contradicción axiológica entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución en lo que concierne al régimen territorial, contradicción que se ha interpretado por el legislador y por el juez constitucional, en beneficio de la centralización política y la descentralización administrativa, que no sólo sigue rondando por los corredores del Capitolio, del Palacio de Nariño y de la Corte Constitucional, sino que parece impregnar todas las instancias decisorias del Estado e incluso del inconsciente colectivo”.*¹¹⁵

114 TRUJILLO MUÑOZ: op. cit. p. 198.

115 Cf.: MORELLI RICO: La autonomía territorial..., p. 77. Esta realidad es tan evidente que Rodrigo RIVERA ha dicho que: “... cuando alguien de la provincia es llamado a un ministerio, a presidir a Colombia, dirigir un instituto, a prestar servicios al Gobierno Central, de la noche a la mañana, como por arte de magia, queda bañado por las aguas lustrales del centralismo”. Cf. Hacia un nuevo federalismo para Colombia, Oveja Negra, Bogotá, 2001, p. 109.

La Constitución en su art. 1° no sólo define la forma del Estado: República Unitaria, sino que también consagra los valores que inspiran nuestro ordenamiento: democrático, participativo y pluralista. Y para que un Estado cumpla con estos principios fundantes debe hacer una apuesta decidida por la autonomía, pues está ampliamente demostrado que ella contribuye de manera significativa a materializarlos, de una parte porque la autonomía permite reconocer la pluralidad étnica, cultural, económica y política de la sociedad, y de la otra, porque con ella la democracia queda mejor asegurada al permitir mayores niveles de participación y fiscalización por parte de los ciudadanos; de paso, así se aseguran mejores niveles de gobernabilidad y legitimidad. Pero en Colombia no se cumple con estos postulados, sobre todo si se tiene en cuenta que nuestro país se caracteriza tanto por un centralismo hipertrófico, como por un acentuado presidencialismo, que son precisamente los dos rasgos que suelen identificar a los estados autoritarios y antidemocráticos. Buena prueba de ello es que en vez de avanzar en el proceso de construcción de la predicada autonomía territorial de que habla la Constitución, en los casi veinte años de su vigencia, el país ha asistido a una intensificación del proceso centralizador, mediante el cual la Nación, sin demostrar la eficacia y la transparencia de las instituciones centrales y aduciendo la corrupción e ineficacia de las

entidades periféricas, está coartando la libertad de acción de éstas.¹¹⁶ No de otra manera se explica el crecimiento continuado del sector central, no sólo con la creación de varios entes nacionales por la Constitución, sino por la puesta en marcha de otros en virtud de la ley, incluidos tres ministerios. Esto explica que entre 1991 y 1998 el gasto central hubiera crecido en 6 puntos al pasar del 12.4% en 1991 al 18.4% en 1998; mientras que en España entre 1978 y 2000, años de plena construcción del proceso autonómico, el gasto central pasó del 90% al 50% y el regional del 0% al 33% del total de los gastos del Estado.¹¹⁷

Muchas de las contradicciones que hoy caracterizan al régimen territorial colombiano se podrían solventar y orientar en un sentido diferente a través de la hasta ahora frustrada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuya expedición integral no ha sido posible en el curso de su vigencia de la Constitución. Infortunadamente, es muy probable que para cuando el legislador decida afrontar con

116 Cf. HERNÁNDEZ M., Pedro Alfonso: Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia, Legis, 1999, p. 69. En este mismo sentido se ha dicho que: "La nación so sólo subraya la necesidad de procurar un sano equilibrio entre las finanzas nacionales y territoriales; también formula la tesis de que las entidades territoriales hicieron un uso más o menos irresponsable de los recursos asignados a su favor por las normas descentralizadoras, no sólo en el sentido de la pereza fiscal que se apoderó de ellas, sino por el incremento en sus gastos de funcionamiento, por sus excesivos niveles de endeudamiento, por el crecimiento de nóminas paralelas y otros pecados más, de los cuales, por cierto, tampoco está a salvo la administración nacional. Sin embargo, la reforma comentada castiga las faltas de los entes territoriales pero guarda silencio frente a las del nivel central, en cuya gestión también son protuberantes los excesos en materia de gasto público, ineficiencia administrativa y paralelismo institucional, para no hablar de la corrupción generalizada que, casi como una nueva subcultura, amenaza a todo el organismo social". Cf. TRUJILLO MUÑOZ: op. cit. p. 197.

117 La voracidad del sector central de la administración queda demostrada cuando se observa que entre 1995 y 2001 los ingresos tributarios pasaron de 9.51 a 24.61 billones gracias a cuatro reformas tributarias adelantadas en esos años. Por otra parte la deuda pasó entre 1997 y 2001 de 32.33 a casi 100 billones de pesos.

rigor y sensatez el problema del reparto del poder entre el centro y la periferia, probablemente las políticas neoliberales, aupadas por la corrupción y la ineficacia, hayan obligado al desmantelamiento del aparato estatal para entregarlo a los particulares. Ese día, entonces, no habrá problema territorial que resolver.

En este contexto no podemos perder de vista, como lo afirmábamos al comenzar este escrito, que desde hace media centuria la idea de Estado nación característico de la modernidad ha ingresado a una etapa de franco retroceso, pues sus pretensiones unificadoras y homogeneizantes han entrado en contradicción con la explosión de lo diferencial en materia cultural y regional que identifican a la llamada posmodernidad. La mejor expresión de esta crisis son los procesos de construcción supranacional que encuentran su mejor manifestación aquél que con el nombre de Unión Europea (UE) vienen adelantado con gran fuerza los países de Europa occidental. Lo complejo de esta realidad es que nuestro país es probablemente el único de América que ingresó al siglo XXI, al tercer milenio, sin haber resuelto de una forma definitiva su problema de construcción y cohesión de un proyecto nacional y además es de los pocos que tiene que enfrentar graves contradicciones de todo orden, pues después de cien años de marchar a sus anchas, el centralismo colombiano *“Nos entrega un país en guerra, desarrollado sólo en la cuarta parte del territorio, con dos tercios de su área cultivable inexplorada, sumido en niveles de pobreza que castigan*

a más de 24 millones de habitantes, visceralmente corrompido y sumergido en toda suerte de tensiones sociales, étnicas, culturales y territoriales que arriesgan claramente la unidad nacional".¹¹⁸

Ojalá para cuando decidamos abordar con decisión el proceso de construcción nacional, no sea tarde, bien porque en ese momento lo que se imponga sea la construcción de una realidad supranacional y la articulación de un Estado nación resulte una estructura obsoleta,¹¹⁹ o porque algunas comunidades de Colombia, fatigadas y debilitadas por la inveterada incapacidad del Estado central para dar respuesta a sus demandas más elementales, decidan hacer uso del fundamental derecho a la autodeterminación que está recogido en el art. 1º del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el art. 1º del Pacto de Derechos Civiles y Políticos con el siguiente tenor: *"Todos los pueblos tienen derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural"*.¹²⁰ Ojalá, repito, que la obcecación de la rancia mentalidad centralista no obligue a los pueblos de Colombia a ejercer este inviolable derecho.

118 Cf. RIVERA SALAZAR: op. cit. p. 63.

119 En ese sentido no podemos dejar de tener en cuenta que Colombia pertenece desde 1969 a la llamada CAN, Comunidad Andina de Naciones (antes Pacto Andino), que a pesar de las vicisitudes y tropiezos que ha tenido a lo largo de los años, avanza en el proceso de integración subregional. Ciertamente se está demasiado lejos de la UE que tiene en pleno y eficaz funcionamiento múltiples políticas comunes, pero al menos ya hay algunas que dificultosamente se están poniendo en marcha, especialmente en materia arancelaria.

120 Sobre el derecho de autodeterminación, Cf. OBIETA CHALBAUD, José A.: El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos, Tecnos, Madrid, 1993, 251 pp.



BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, 293 pp.

BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo: *Derecho constitucional*, 3^a, Tecnos, Madrid, 1987, 795 pp.

BORJA, Miguel: *Estado, Sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, CEREC-IEPRI, Bogotá, 2000, 180 pp.

BOTERO RESTREPO, Camila: *Propuestas sobre descentralización en Colombia*, Cider, Bogotá, 1982, 335 pp.

CAMARGO, Pedro Pablo: *Crítica a la Constitución colombiana de 1886*, Temis, Bogotá, 1987, 577 pp.

CARRÉ DE MALBERG, R: *Teoría general del Estado*, FCE, México, 1998, 1327 pp.

CASTRO CASTRO, Jaime: *Descentralizar para pacificar*, Ariel, Bogotá, 1998, 150 pp.

CEPEDA ESPINOSA, Manuel José: *La Constitución que no fue*, Uniandes-El Áncora Editores, Bogotá, 1994, 200 pp.

DE LA VEGA, José: *La federación en Colombia*, Editorial Americana, Madrid, s.f., 327 pp.

ELAZAR, Daniel J.: “El federalismo en los Estados Unidos”, en *Facetas* No 4, Washington, 1982, pp. 16 a 23.

FALS BORDA, Orlando: “Visión del ordenamiento territorial colombiano en el siglo XX”, en *Nueva historia de Colombia*, Tomo VIII, Planeta, Bogotá, 1998, pp. 191 a 204.

FALS BORDA, Orlando: “Postulados del federalismo regional en Colombia”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 67 a 79.

FLOREZ LÓPEZ, Carlos A: *Constituciones municipales de Santander. Siglo XIX*, UCC, Bucaramanga, 1997, 134 pp.

FORERO, Manuel José: “La Primera República”, en *Historia extensa de Colombia*, Tomo V, Lerner, Bogotá, 1966, pp.

GALVIS GAITÁN, Fernando: “¿Qué más se puede hacer en materia de descentralización?”, *Díkaion* No 7, Universidad de la Sabana, Bogotá, 1998, pp. 13 a 23.

GARCÍA PELAYO, Manuel: *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1993, 636 pp.

GILMORE, Robert Louis: *El federalismo en Colombia 1810-1858*, Universidad Externado, Bogotá, 1995, Tomo I 224 pp. y Tomo II 231 pp.

GORDON, Mark C.: “Paradigmas diferentes, fallas comunes: hacia un nuevo enfoque del federalismo en Estados Unidos”, en *Economía Institucional* No 3, Universidad Externado, Bogotá, 2000, pp. 44 a 79.

GUIBERNAU, Montserrat: *Los nacionalismos*, Ariel, Barcelona, 1996, 198 pp.

HAMPSHER-MONK, Ian: *Historia del pensamiento político moderno*, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 233 a 303.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: “El fermento federalista en la Constitución de Colombia”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 139 a 165.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: “El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope”, en *Derecho público, filosofía y sociología jurídica*, Universidad Externado, Bogotá, 1996, pp. 517 a 543.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: *El ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Universidad Externado, Bogotá, 2001, 182 pp.

HERNÁNDEZ M, Pedro Alfonso: *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Legis, Bogotá, 1999, 404 pp.

LONDOÑO, Julio: "Integración del territorio colombiano" en *Historia extensa de Colombia*, T. XI, Lerner, Bogotá, 1967, 394 pp.

LÓPEZ GUERRA, Luis: *Introducción al derecho constitucional*", Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, 231 pp.

LLANO ISAZA, Rodrigo: *Centralismo y federalismo (1810-1816)*, Banco de la República-El Áncora, Bogotá, 1999, 206 pp.

LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y otros: *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1992, 735 pp.

MCFARLANE, Anthony: *Colombia antes de la Independencia*, Banco de la República-El Áncora, Bogotá, 1997, 577 pp.

MARSALY MARCE, José María: *Síntesis histórica del derecho español y del indiano*, Bibliográfica Colombiana, Bogotá, 1959, 335 pp.

MIRANDA TALERO, Alfonso: *El derecho de las finanzas públicas*, Legis, Bogotá, 1999, 612 pp.

MORELLI RICO, Sandra: *La autonomía territorial en Colombia*, Universidad Externado, Bogotá, 1996, 81 pp.

MORELLI RICO, Sandra: "La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos", en *El Federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 111 a 138.

MORELLI RICO, Sandra: *La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*, Universidad Externado, Bogotá, 1991, 348 pp.

MÚNERA CADAVID, Alfonso: *El fracaso de la nación*, Banco del República-El Áncora Editores, Bogotá, 1998, 252 pp.

OBIETA CHALBAUD, José A.: *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, Madrid, 1993, 251 pp.

OCAMPO LÓPEZ, Javier: *La Patria Boba*, Panamericana, Bogotá, 1998, 139 pp.

OCAMPO LÓPEZ, Javier: “El Proceso político, militar y social de la Independencia”, en *Nueva historia de Colombia*, Planeta, Bogotá, 1989, Tomo 2, pp. 9 a 64.

OCAMPO LÓPEZ, Javier: *El Proceso ideológico de la emancipación en Colombia*, Planeta, Bogotá, 1999, 427 pp.

OCAMPO LÓPEZ, Javier: “Historia de las ideas federalistas en los orígenes de Colombia”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 97 a 110.

OSPINA BOZZI, Sonia Margarita: “Globalización y desarrollo local: hacia una nueva perspectiva municipalista”, *Revista de Estudios Sociales* No 8, Uniandes, 2001, pp. 21 a 34.

OTS CAPDEQUÍ, José María: *España en América. Las instituciones coloniales*, 2ª, Universidad Nacional, Bogotá, 1992, 130 pp.

PENAGOS, Gustavo: *La descentralización en el Estado unitario*, Doctrina y Ley, Bogotá, 1997, 438 pp.

POMBO, Manuel A. y José J. Guerra: *Constituciones de Colombia*, Tomos I y II, Banco Popular, Bogotá, 1986.

PROUDHON, Pierre Joseph: *El principio federativo*, Sarpe, Madrid, 1985, 163 pp.

RAMÍREZ PLAZAS, Jaime: “Descentralización administrativa: soberanía vs. Autonomía fiscal”, Alé-Kumá No 4, UCC, Neiva, pp. 55 a 80.

REQUEJO, Ferrán: “Diferencias nacionales y federalismo asimétrico”, en Claves de la Razón Práctica No 59, Madrid, 1996, pp. 24 a 37.

RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos: *Primeras constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Universidad Externado, Bogotá, 1993, 544 pp.

RIVERA SALAZAR, Rodrigo: *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*, Oveja Negra, Bogotá, 2001, 166 pp.

ROJAS SERRANO, Yesid: *¿Son autónomas las entidades territoriales en Colombia?*, Alé-Kumá No 1, UCC, Neiva, 1997, pp. 45 a 54.

ROSAS VEGA, Gabriel (coordinador): *Descentralización, comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas*, Bogotá, 1997, 322 pp.

SÁCHICA, Luis Carlos: “¿Despegó Colombia hacia la federalización?”, en *Grandes temas del derecho constitucional colombiano*, Díké, Medellín, 1994, pp. 171 a 180.

SAMPER, José María: *Derecho público interno*, Temis, Bogotá, 1982, 657 pp.

SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1992, 377 pp.

SCHWARTZ, Bernard: *El federalismo americano actual*, Cívitas, Madrid, 1993, 119 pp.

SIERRA PORTO, Humberto: *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Universidad Externado, Bogotá, 2001, 426 pp.

TAFUR GALVIS, Álvaro: “Autonomía territorial y autonomía institucional en la Constitución Política”, en *Derecho constitucional y administrativo en la Constitución Política de Colombia*, Díké-Ediciones Rosaristas, Medellín, 1997, pp. 19 a 64.

TIRADO MEJÍA, Álvaro: *El Estado y la política en el siglo XIX*, El Áncora Editores, Bogotá, 2001, 107 pp.

TOURAINÉ, Alaine: *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, México, 1997, 335 pp.

TRUJILLO MUÑOZ, Augusto: *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Universidad Nacional, Bogotá, 2001, 324 pp.

TRUJILLO VARGAS, Ildefonso: “La organización territorial en las constituciones colombianas”, *Alé-Kumá* No 6, Neiva, 1999, pp. 19 a 50.

URIBE VARGAS, Diego: *Evolución política y constitucional de Colombia*, Universidad Complutense, Madrid, 1996, 448 pp.

URRETAVIZCAYA AÑORGA, Iñaki: “Consideraciones sobre la organización institucional autonómica en España y sus recientes reformas”, en *Revista Colombiana de Derecho Constitucional* No 3, Medellín, 1998, pp. 81 a 114.

VALENCIA VILLA, Hernando: *Cartas de batalla*, Cerec, Bogotá, 1987, 184 pp.

VIDAL PERDOMO, Jaime: *El federalismo*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1999, 263 pp.

VIDAL PERDOMO, Jaime: *La región en la organización territorial del Estado*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 2001, 175 pp.

VIDAL PERDOMO, Jaime: “Los departamentos y las regiones”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 81 a 95.

VILLAR BORDA, LUIS: *Democracia municipal*, Universidad Externado, Bogotá, 1986, 361 pp.

ZAFRA ROLDÁN, Gustavo: “El proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Universidad Externado, Bogotá, 1997, pp. 167 a 193.

ZAMBRANO PANTOJA, Fabio: “Grandes regiones de Colombia”, en *Nueva historia de Colombia*, Tomo VIII, Planeta, Bogotá, 1998, pp. 205 a 228.

