

# *La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal*



**Vanessa Sueli Cock\***

Universidad de Freiburg, Alemania

Recibido: 23 de enero de 2008

Aprobado: 7 de marzo de 2008

## **RESUMEN**

Nos encontramos ante un cambio de paradigma de la forma estatal unitaria a la forma federal. En este contexto, se analiza en este artículo la organización territorial colombiana, tratando de responder en qué etapa se encuentra el proceso de fortalecimiento de las sub-unidades estatales que tiene lugar desde los años 50. Para resolver esta pregunta se estudia en este artículo los diferentes conceptos de organización estatal, sus tipos de autonomía, y dos casos cercanos al caso colombiano: Francia y España. El análisis del caso colombiano a la luz de la teoría y práctica de la organización territorial del Estado permite evidenciar que existe una tendencia hacia el autogobierno en Colombia. Sin embargo, en el actual marco constitucional predomina una tradición unitaria que sólo hace posible un desarrollo post-constitucional para fortalecer la autoadministración.

**Palabras clave:** organización territorial del Estado, tipos de autonomía, organización territorial colombiana, autonomía política, autonomía administrativa.



\* Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Derecho administrativo de la misma universidad, candidata a doctora de la Universidad de Salamanca (España), actualmente investigadora invitada del Instituto de Derecho Público de la Universidad de Freiburg (Alemania).

Correo electrónico: vanesasueli@yahoo.com. Dirección postal: Erwinstraße 7, Freiburg-Alemania. Código Postal: 79102.

# Colombian Territorial Organization in the Face of a Contemporary Trend Towards Federalization

## ABSTRACT

We find ourselves in the middle of a global paradigm shift from the Unitary State to the Federal State. In this context, I analyze Colombia's territorial organization. I seek to answer the question as to which stage Colombia finds itself in terms of the strengthening of its sub-units, which has been happening since the 1950's. To resolve this question, this article studies the different concepts of state organization, as well as the different types of autonomy and two of the cases most similar to Colombia's: France and Spain. With the comparison between Colombian territorial organization and the theory and practice of state organization, I conclude that a strong trend toward local self-government exists in Colombia. However, the framework of Colombia's Constitution favours a unitary tradition that makes possible only a local self-administration.

**Palabras clave:** State organization, types of autonomy, Colombian territorial organization, self administration, self-government.

## INTRODUCCIÓN

Las configuraciones estatales están inmersas en contextos históricos y políticos específicos, obedeciendo como todas las instituciones jurídicas a circunstancias de tiempo y lugar determinadas.<sup>1</sup> En efecto, el modelo de Estado unitario consolidó la existencia del Estado moderno, el Estado-Nación, permitiendo la construcción y articulación de la mayoría de los estados europeos desde finales del siglo XVIII. Sobre la base de la Nación, elemento unitario por excelencia, y base orgánica del Estado, se realizan las primeras configuraciones federales contenidas en las Constituciones de Estados Unidos de 1787, Suiza en 1848 y Alemania en 1871. En estas organizaciones el principio unitario de la Nación se balancea con el reconocimiento de poder político y económico a los estados miembros. El modelo de Estado unitario



<sup>1</sup> Siguiendo la línea de Von Gierke formulada en el siglo XIX en Alemania, en la que se concebía a las instituciones jurídicas como evolutivas: se adecúan a los tiempos (en términos contemporáneos). Otto von Gierke, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, vol. 1, Weidmann, Berlin, 1868, p. 3. Versión en español: *Teorías políticas de la Edad Media*, Huemul, Buenos Aires, 1963.

influiría la organización territorial de Occidente durante el siglo XIX, y el federal vería su auge desde la primera parte del siglo XX, tras la caída de los imperios y la descolonización.<sup>2</sup> En esta primera parte del siglo XX hace aparición la forma territorial regional como una organización intermedia que reúne principios unitarios y federales. El Estado regional reconoce un tratamiento diferenciado a ciertos ámbitos territoriales con rasgos históricos, tradiciones y cultura diversa; y al resto del territorio un funcionamiento unitario.<sup>3</sup>

A partir de la segunda parte del siglo XX, en el marco de la globalización económica, se presenta un incremento de las formas federales, tendencia de autogobierno de las sub-unidades de un Estado que llevaría a Daniel J. Elazar (1991), teórico del federalismo, a sostener que el mundo se encuentra ante un cambio de paradigma, es decir, del que representaba el Estado-Nación como modelo estatal esencialmente moderno, al que encarnan las federaciones, modelo político en principio más adaptado a las necesidades que plantean la diversidad y complejidad del mundo contemporáneo.<sup>4</sup> El incremento de la configuración federal se ajusta a las nuevas necesidades de los individuos de contar con gobiernos más cercanos localmente y a la vez integrados en un escenario mundial más interdependiente económicamente.<sup>5</sup>

La importante afirmación de Elazar y los nuevos desarrollos occidentales, a partir de la década de los 80, de reforzar las estructuras territoriales ampliando el nivel de autonomía de las sub-unidades de un Estado, hace necesario examinar el caso de organización territorial colombiana, partiendo del siguiente interrogante: ¿en qué etapa de configuración territorial se encuentra el Estado colombiano?: ¿en la de un Estado unitario que refuerza su descentralización administrativa?, ¿en la de un Estado unitario en tránsito hacia un Estado regional?, o en la de un Estado unitario en tránsito hacia un Estado federal? Responder a esta pregunta es esencial, pues las formas territoriales se diseñan o refuerzan con el fin de distribuir el poder político y económico estatal de forma balanceada entre las unidades sub-estatales,<sup>6</sup> o con el fin de dar mayor margen de maniobra



<sup>2</sup> André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980, pp. 169-170.

<sup>3</sup> Giuseppe de Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, pp. 265-275.

<sup>4</sup> Daniel J. Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, Londres, 1991, p. 4.

<sup>5</sup> Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, 1999, p. 27.

<sup>6</sup> Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1993, p. 217.

a las entidades territoriales para resolver sus problemas y defender sus intereses.<sup>7</sup> Así también, integrarlas adecuadamente a un mercado nacional y global y con ello crear las estructuras que permitan condiciones equivalentes de vida en el territorio estatal.<sup>8</sup>

De este modo, el interrogante planteado ha sido el objeto de la investigación doctoral *El caso español a la luz de la teoría y práctica del federalismo. Aportaciones para la definición territorial colombiana*. Este artículo se propone presentar una parte de los resultados de dicha investigación doctoral. Para el efecto, se revisarán brevemente los conceptos jurídicos de Estado unitario, regional y federal, y el tipo de autonomía presente en cada forma estatal, diferenciando las cualidades de la autonomía política de la administrativa. A continuación, y con el cometido de evidenciar el ajuste de las estructuras territoriales a los tiempos, se hace una exposición general de los desarrollos territoriales de Francia y España (los casos más cercanos al diseño territorial colombiano), y la evolución del federalismo. A la luz de estas categorías jurídicas y experiencias pragmáticas, se presenta un análisis de la organización territorial colombiana.

## 1. FORMAS TERRITORIALES DE ESTADO

La organización territorial de un Estado ha sido tipificada por la dogmática constitucional en torno a los conceptos de Estado unitario, federal y regional. Estas formas indican si aquel se organiza en un solo nivel institucional o en varios, y el poder que se le otorga a las unidades territoriales.<sup>9</sup> El reparto del poder sobre base territorial que opera en las formas regionales y federales se inserta en las Constituciones de los Estados mediante el reconocimiento de la autonomía regional. Es entonces la suprema ley del Estado la que define el tipo de organización territorial estatal y las estructuras administrativas responderán al modelo adoptado.<sup>10</sup>



<sup>7</sup> Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 27.

<sup>8</sup> Elazar, "Cooperative Federalism", *Competition among the States and Local Governments: Efficiency and Equity in American federalism*, en Daphne A., Kenyon y John Kincaid (eds.), The Urban Institute Press, Washington D.C., 1992, p. 73. Frente a la equivalencia de las condiciones de vida de los habitantes, "cláusula del constitucionalismo alemán", Ver Dieter Nohlen, *El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro* [en línea], Biblioteca Jurídica Virtual, Universidad Autónoma de México (UNAM), 2005, en <http://www.bibliojuridica.org/>

<sup>9</sup> Carl J. Friedrich, *Limited Government: A Comparison*, Prentice-Hall, New Jersey, p. 21.

<sup>10</sup> Esta formulación teórica la realiza Jellinek en el siglo XIX en su obra *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Neudr. d. Ausg. Wien, 1882. La misma sería retomada en el siglo XX por Friedrich, *Limited Government: A Comparison*, op. cit., p. 21. Sobre la apropiación de los conceptos jurídicos para la explicación desde la

Esta fórmula teórica nos conduce al imaginario de la definición de la organización territorial como un asunto pacífico. Adentrándonos en el proceso histórico de formación estatal<sup>11</sup> puede sostenerse que no ha habido nada más conflictivo para todos los Estados modernos que definir el tipo de organización territorial, pues este entraña el reparto del poder político y económico en un ámbito espacial.<sup>12</sup> Esto puede apreciarse en el caso de Francia, su consolidación tiene lugar después de una revolución. Asimismo en España (salvadas las diferencias de tiempo y lugar), la configuración regional de la Constitución de 1931 fue rechazada por un sector social, conflicto que llevó a la guerra civil en 1936 y a una dictadura de treinta y nueve años en la que se impuso el Estado unitario.<sup>13</sup> Esta situación fue perceptible en el caso colombiano en las guerras entre unitaristas y federalistas en el siglo XIX, y se reflejó en las Constituciones de la época.

Las cláusulas constitucionales en torno a la organización territorial expresan entonces el acuerdo de los diversos sectores políticos y sociales en torno al reparto del poder en una organización territorial: en el siglo XIX y principios del XX, cuando aún no existía una participación política amplia, el resultado de la imposición del sector triunfante sobre el vencido.

## 1.1. Estado unitario

El Estado moderno es esencialmente un Estado unitario, su origen reside en la centralización de los dispersos poderes de la poliarquía medieval.<sup>14</sup> Su modelo nace con la Revolución Francesa y se extiende con las reformas de Napoleón, consolidándose en la mayoría de las Constituciones liberales europeas del siglo XIX. En estas Cartas Fundamentales, bajo el dogma de la supremacía de la Constitución,<sup>15</sup> se

---

ciencia política del fenómeno federal, ver: Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 30 y ss.

<sup>11</sup> Georg Jellinek, *Die Lehre von de Staatenverbindungen*, Neudr. d. Ausg. Wien, 1882. p. 263. Jellinek sostuvo que existen diversos procesos históricos de Estado. Cada Estado o formación estatal responde a un proceso histórico específico y de acuerdo a ello tendrá unas características propias que responden a ese proceso. Ver del mismo autor: *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 1981.

<sup>12</sup> En este sentido, Eliseo Aja, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003, p. 22.

<sup>13</sup> Jordi Solé Tura, *Nación, nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodefinición*, Alianza, Madrid, 1985, pp. 35 y ss.

<sup>14</sup> José Juan González Encinar, *El Estado unitario y el federal*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 108 y 109.

<sup>15</sup> El constitucionalismo moderno se articula sobre la división de poderes realizada por una Constitución, la ley suprema de un Estado. *Ídem*.

establece un orden legal igualitario que consagra derechos y obligaciones para todos los ciudadanos en un marco territorial.<sup>16</sup> En esta premisa residió su utilidad, pues esta formación estatal suprimiría los privilegios y corporativismos propios de la monarquía y garantizaría que en todo el territorio del Estado se aplicaran las mismas normas y los ciudadanos tuvieran los mismos derechos y obligaciones.

El Estado unitario del siglo XIX se caracteriza fundamentalmente por poseer un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno. El poder, en este tipo de Estado, es uno en su estructura jurídica, presenta una sola división de poderes sobre una población global y sobre los mismos límites territoriales. En definitiva, en el Estado unitario, “bajo el mismo centro de impulsión, todos los habitantes del territorio se obligan por las mismas leyes, las mismas decisiones del gobierno y las mismas sentencias judiciales”.<sup>17</sup>

En el Estado unitario centralizado toda la actividad pública emana del centro. Teóricamente un sólo centro de poder, el poder central, tiene el monopolio de la creación normativa cuya validez es general; así también del orden administrativo y de la jurisdicción. Sobre esta fórmula teórica que describe el Estado unitario la doctrina ya ha reconocido que era más idílica que real,<sup>18</sup> pues en Europa las ciudades y los municipios contaban con la capacidad para dirigir sus asuntos, es decir, autogobierno. Estas unidades se insertaron en una entidad que las engloba, el Estado, lo que conlleva a que su autonomía sea limitada, no eliminada.<sup>19</sup>

Sobre la base de este poder de autogobierno, que precede a la formación estatal, se desarrolla la teoría de la descentralización.<sup>20</sup> Se concibe como un balance por la pérdida de los derechos de autogobierno de los territorios insertos en el marco estatal.<sup>21</sup> Hauriou elaboraría la



<sup>16</sup> Juan Fernando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autónomico*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 23.

<sup>17</sup> Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1972, p. 48.

<sup>18</sup> García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 217.

<sup>19</sup> Ver al respecto las fuentes históricas de la autonomía local desarrolladas por Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana* [traducción parcial de la obra *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*], Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 693 y ss. Siguiendo a Stern ver a Alfonso Parejo Luciano, *Derecho básico de la administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, pp. 97 y ss.

<sup>20</sup> Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, op. cit.

<sup>21</sup> Su base es el *pouvoir municipal*, fuente ideológica de la Revolución Francesa, cuya formulación fue realizada por Henrion du Pansey, y fue consagrada en el Decreto de la Asamblea de 14 de diciembre de 1789 en su artículo 49: “la existencia en el seno de cada municipio de un verdadero ‘poder originario’, no delegado, heterogéneo en relación al poder estatal”. Esta idea la transformaron los doctrinarios o pensadores liberales: Duverger de Hauranne, Constant, Royer-Collard, Guizot, Henrion du Pansey, Vivien, y llegaría a Hauriou para formular la teoría de la descentralización en su obra “Estudio de la descentralización” (Etude

teoría de la descentralización administrativa, señalando que como principio de organización de la estructura administrativa se encuentra el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de corporaciones territoriales secundarias, con personalidad jurídica distinta de la del Estado, que administran ellas mismas mediante órganos integrados por elección sus propios asuntos, y que están sujetas en el ejercicio de estas funciones públicas al control de tutela de la administración del Estado.<sup>22</sup> Las unidades locales insertas en el marco estatal no tienen ya un poder originario de autogobierno: el poder que tienen es de derivación estatal. Es por esta razón que el Estado ejerce un tipo de control sobre ellas.

El Estado unitario descentralizado se caracteriza por la pluralidad de órganos de decisión de índole administrativa, la dirección de estos órganos de decisión por autoridades propias, que pueden tener carácter independiente (elección por sufragio universal) o semi-independiente (elección colegiada); un control cualificado por parte del centro a estas autoridades; órganos de decisión con potestad reglamentaria y ejecutiva ejercida en nombre propio para el cumplimiento de fines públicos.<sup>23</sup> En definitiva, un Estado con entes autárquicos, los cuales cuentan con personalidad jurídica y la facultad de ejecutar a nombre propio las leyes del Estado.<sup>24</sup>

La autonomía administrativa entendida como “un ámbito de intereses propios y, el reconocimiento de que esos intereses propios han de ser normados y regidos por entes específicos bajo la dirección y supervisión del Estado”,<sup>25</sup> es el tipo de autonomía que se reconoce en un Estado unitario descentralizado. Las entidades administrativas insertas en la organización del Estado tienen un poder normativo, y no legislativo, lo que implica su subordinación a la ley estatal. Esta operatividad se concreta, usualmente, en una disposición constitucional que inserta a las corporaciones locales en el ejecutivo del Estado.<sup>26</sup> Estos conceptos

---

sur la décentralisation), publicado en el *Répertoire Bequet* en 1892. Ver en español la recopilación de las fuentes de la teoría de la descentralización en Antonio Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

<sup>22</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1929, pp. 57 y ss.

<sup>23</sup> Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, op. cit., p. 64.

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> Joaquín García Morillo, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 21.

<sup>26</sup> Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 27.

teóricos se comprenden en la exposición breve de los principales desarrollos normativos y su evolución en el caso francés.

En Francia, el Estado unitario por excelencia, los desarrollos legales de los siglos XIX y XX conciben a las mancomunidades, departamentos y territorios de ultramar como entes descentralizados administrativamente. Estas entidades territoriales “disponen de una competencia de atribuciones en oposición del Estado, investido de la competencia general o del Derecho común. Las entidades territoriales están colocadas bajo un régimen de libertad vigilada desde el momento en que se ejerce la tutela gubernamental con respecto a sus deliberaciones”.<sup>27</sup> De este modo, el régimen municipal contenido en la Ley Municipal del 5 de abril de 1884, transformado en el Código Administrativo Comunal (Decreto del 22 de mayo de 1957) establece que las entidades sub-estatales están sometidas al principio de especialidad, es decir, encargadas de ejercer competencias administrativas: creación y gestión de servicios públicos y mantenimiento del orden público. La Ley Departamental de 10 de agosto de 1871 establece competencias específicas, y reafirma que el Estado tiene la potestad general o del derecho común sobre estos entes. Los departamentos, al igual que las mancomunidades, están colocados bajo un régimen de libertad vigilada, el poder central ejerce sobre ellos un poder de tutela a través de la persona del prefecto o del subprefecto.<sup>28</sup> Este desarrollo sería conservado por la Constitución de 1958. De esta forma el modelo francés de organización territorial clásico se caracteriza por una descentralización administrativa, reconocimiento de una autonomía de la misma clase; y por la tutela que ejerce el prefecto, nombrado por el Estado y sujeto al poder jerárquico del ministro del interior.

### **1.1.1. El reforzamiento de la estructura territorial francesa: la región**

En el Estado unitario descentralizado descrito, el reforzamiento de la estructura territorial se realizaría a través de la región. Este tipo de entidad territorial hace su aparición en el sistema francés mediante los decretos de 30 de junio de 1955 y de 2 de junio de 1960. La región

---

<sup>27</sup> Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, op. cit., pp. 187 y ss.

<sup>28</sup> *Ídem*.



no estaba prevista por la Constitución de 1958;<sup>29</sup> su introducción en Francia tenía como cometido cerrar las brechas de desequilibrio económico y social entre las zonas rurales y las urbanas, así como generar mecanismos de descongestión de la actividad administrativa estatal central, para el logro eficiente de los cometidos estatales en ordenación del territorio.<sup>30</sup> De modo que su utilidad en el ordenamiento francés es la de constituir un ámbito territorial en el que deben actuar órganos descentralizados, concretamente para la preparación y actuación del plan económico nacional. Las regiones de plan, como se les denominó, tienen atribuciones de preparación y consulta del plan de desarrollo económico nacional, gobernadas por un prefecto. Se les dota de una comisión de desarrollo regional integrada por miembros nombrados a nivel gubernativo.

El 5 de julio de 1972 se modifica en parte el título constitucional de ordenación regional, pero sin cambiar el enfoque que se le había dado en los años 60, de regiones administrativas a las que se les atribuye competencias de preparación para la elaboración del programa económico nacional. A estas regiones se les reconocen algunas competencias de gestión administrativa y limitados recursos financieros propios, a la vez que se modifica la estructura administrativa del prefecto añadiéndole un consejo regional de representación indirecta compuesto de los diputados y senadores de los departamentos.<sup>31</sup> A las regiones, mediante estas reformas, no se les atribuyó la calidad de colectividad territorial, sino que se les reconoció simplemente como entes públicos; sus atribuciones principales estaban orientadas a la realización de estudios y propuestas, y a participar en la financiación.

Fueron las leyes de descentralización en Francia, votadas en 1982 y 1983, las que profundizaron el sistema de las regiones administrativas, reconociéndolas como colectividades territoriales, igual que los departamentos y municipios. Con estas leyes se pretendía mejorar los mecanismos ya puestos en marcha desde la década del 60 para permitir el desarrollo económico equilibrado entre zonas rurales y urbanas. A las regiones, entes territoriales reconocidos por la ley, se les transfiere las competencias estatales en materia de ordenación



<sup>29</sup> Vergottini, "Regiones y Estado en la dinámica institucional. Consideraciones comparadas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 14, 1986, pp. 8 y ss.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

territorial.<sup>32</sup> Estas entidades elaboran su propio plan de desarrollo asociadas con los municipios, programas denominados de ordenación concertada del territorio (PACT) en colaboración con el Estado y dentro del marco del plan nacional. Los municipios, por su parte, también acrecentaron su poder local en materia de desarrollo territorial, tienen amplias competencias en urbanismo y diseñan los planes de ocupación del suelo (POS) que determinan los usos de las diferentes partes del territorio comunal.

El Estado, para garantizar la funcionalidad de las regiones, ha fortalecido las asambleas de los departamentos y ha suprimido tutelas gubernamentales con la eliminación del prefecto.<sup>33</sup> Así, el presidente del consejo (que es elegido por la asamblea general) reemplaza al prefecto como autoridad ejecutiva del departamento;<sup>34</sup> disminuye la tutela y se amplía la lista de competencias descentralizadas. En suma, la regionalización francesa, a partir de sus desarrollos legislativos de la Ley 82-213 de 2 de marzo de 1982 y la Ley de 1983, introduce mecanismos que fortalecen la región (como son la elección por sufragio universal directo del consejo regional y la supresión de las tutelas sobre los entes locales). Sin embargo, estas autoridades están sometidas a un control de legalidad y no tienen atribuciones de tipo legislativo ni económico, es decir, se sigue reconociendo para estas entidades una autonomía de tipo administrativo, sobre la cual se flexibilizan los controles estatales.



<sup>32</sup> A las reformas de 1982 y 1983 las precede la creación de la Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional (DATAR, 1963). La función ordenadora del territorio tenía como objetivo atender los problemas de las regiones muy desarrolladas, cuyas posibilidades de ampliación tendían a limitarse, y los problemas de las regiones insuficientemente desarrolladas, utilizando en este caso técnicas dinámicas de creación de fuentes de riqueza. Se pretendía acabar con el proceso de expansión de París, industrializar la zona atlántica, desarrollar grandes ciudades de equilibrio y proteger y ordenar las zonas rurales más vulnerables. Era básicamente una planeación del territorio de orden estrictamente económico. Ramón Fernando López, "Introducción a los significados del territorio en Europa", en *Revista de Administración Pública*, N° 166, enero-abril de 2005, pp. 218-219.

<sup>33</sup> A estas reformas les sigue la Ley de Ordenación y Desarrollo del Territorio (1995), que estableció las directrices relativas a los grandes servicios, equipamientos e infraestructuras, y los esquemas regionales para conectar inversiones estatales y locales. Igualmente, la Ley de Orientación y Desarrollo Sostenible del Territorio (1999), que ha incrementado los compromisos ambientales de la política territorial e introducido nuevas técnicas, como los contratos ciudad, para operaciones de regeneración urbana, social y económica. López, *Introducción a los significados del territorio en Europa*, op cit., p. 219.

<sup>34</sup> Es importante la supresión del control de tutela que ejercía el prefecto, pues este contaba con cuatro prerrogativas que limitaban considerablemente el ámbito de actuación de los departamentos: i) aprobar las decisiones de la autoridad sujeta a la tutela, lista contenida en la Ley 31 de /1970; ii) el poder de autorizar a la autoridad tutelada a actuar en determinados asuntos; iii) actuar en lugar de la autoridad tutelada, en el caso en que esta no cumpliera su obligaciones dispuestas por la ley; y iv) el poder de anular los actos de la autoridad tutelada en los supuestos de ilegalidad, pero también de oportunidad.

En esta vía de profundización de la descentralización administrativa se realiza la Reforma Constitucional de 17 de marzo de 2003, del título XII de la Constitución, “De las colectividades territoriales”. La reforma contempla, respecto de las regiones, en primera medida que los territorios de ultramar podrán tener el estatus de departamento y de región de ultramar (art. 73). Así como que las leyes y los reglamentos que con anterioridad se les aplicaban de pleno derecho, ahora pueden ser objeto de adaptaciones en razón de las características propias de estos territorios. Estas adaptaciones en el ámbito de sus competencias se deciden por la población afectada mediante referéndum y se autorizan mediante ley orgánica. La ley orgánica puede habilitar a fijar por estas colectividades las reglas aplicables a sus territorios, en un número limitado de materias, siempre que no afecten la soberanía, la nacionalidad, los derechos cívicos ni la garantía de las libertades públicas. Respecto a su organización, mediante autorización legal pueden decidir contar con una sola asamblea (antes contaban con un consejo general y regional) y constituirse como colectividad *sui generis*. Esta entidad engloba a las anteriores colectividades territoriales (departamentos, municipios...) que hacían parte de la región; la decisión de su constitución debe ser consultada por referéndum.<sup>35</sup>

Por otra parte, los territorios de ultramar pueden tener el estatus de colectividad de ultramar (art. 74), sustituyendo de este modo el anterior territorio de ultramar (que beneficiaba a la Polinesia). A estas colectividades, las leyes y los reglamentos no se les aplican de pleno derecho, sino de acuerdo con las condiciones previstas por su estatuto, que se aprueba mediante ley orgánica previo dictamen de la asamblea deliberante. El estatuto determina las competencias de estos territorios dentro del campo de la reserva legal; no obstante, sus actos no son considerados leyes, pues se someten al control del Consejo de Estado.

De este modo, la reforma contempla varias novedades:<sup>36</sup> la posibilidad de intervención directa de los territorios de ultramar, previa autorización



<sup>35</sup> De esta reforma se benefician los territorios de Guadalupe, la Guayana, la Martinica y la Reunión.

<sup>36</sup> La reforma trae a su vez otras novedades que por su extensión no pueden ser tratadas en este artículo. Entre ellas la dispuesta en el artículo 72 numeral 4, donde se señala que se puede “derogar, a título experimental y con objeto y una duración limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que regulan sus respectivas competencias”. Este poder de experimentación, importante para el caso de los territorios de ultramar y su posibilidad de intervención directa en vez del legislador y el poder reglamentario nacional, está limitado a su objeto y duración, y se debe ejercer en el marco de condiciones generales que establezca una ley orgánica. Asimismo, la ley y el reglamento deben prever la posibilidad de derogación.

(en lugar del legislador y el poder reglamentario nacional). Así como la posibilidad de constituir una entidad *sui generis*, categoría que puede reemplazar a las colectividades tradicionales enumeradas en el artículo 74 (municipios, departamentos, etc.). Vía ejemplo: París, que actualmente se organiza territorialmente como municipio y departamento, podría organizarse mediante estatuto como entidad *sui generis* que reemplaza a las mencionadas. De este modo su organización y competencias pueden variar. Asimismo, la reforma consagra en el artículo 72.2 la autonomía financiera de las colectividades territoriales,<sup>37</sup> reconociéndoles en consecuencia la posibilidad a las colectividades de fijar la cuota de ciertos impuestos, así como de fijar la base tributaria.<sup>38</sup>

La reforma de 2003 dista mucho de ser una descentralización política para las regiones y se sitúa en la profundización de una autonomía administrativa. Introduce novedades para un régimen unitario, cual es el abrir paso a la diversidad entre colectividades territoriales, es decir, romper el principio de unidad clásico del Estado unitario. No obstante, se evidencia la diferencia entre este modelo regional y el adoptado por España en la Segunda República (1931) y en 1978, y por Italia en la Constitución de 1947. En estos países se adoptaría el modelo de región política, que se basa en la aplicación del principio electivo a los titulares de los órganos de gobierno, la atribución constitucional de competencias legislativas a los consejos o asambleas regionales, y económicas al ejecutivo regional (participación en los impuestos nacionales y regulación de algunas materias impositivas). Esta definición regional, con el paso del tiempo, aproximaría el desarrollo de las regiones políticas a los estados miembros de un Estado federal;<sup>39</sup> como veremos a continuación.



<sup>37</sup> "Las colectividades territoriales se benefician de recursos de los cuales pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la ley".

<sup>38</sup> Además del reconocimiento del poder fiscal a las colectividades territoriales, se señala que los ingresos fiscales y demás recursos de las colectividades territoriales deben representar una parte determinante de los recursos de cada categoría de colectividad, la compensación financiera por la transferencia de competencias a las colectividades territoriales. El Estado debe transferir, por tanto, los recursos equivalentes para su ejercicio en el nivel descentralizado. Asimismo y muy importante es que se consagra el principio de corrección de desigualdades, la ley puede prever, para el efecto, mecanismos de compensación interregionales.

<sup>39</sup> Vergottini, "Regiones y Estado en la dinámica institucional. Consideraciones comparadas", *op. cit.*, pp. 8 y ss.

## 1.2. El Estado regional

El Estado regional ha sido concebido por la doctrina como un tipo de organización territorial intermedio entre la forma unitaria y la federal, o como una forma avanzada de descentralización.<sup>40</sup> Es un tipo de configuración territorial que permite identificar criterios diversos de funcionamiento político, cuya razón de ser está en permitir la distinción regional, entendida esta como las distintas formas de vida y tradiciones que se han mantenido con vigor en determinados territorios, y que requirieren reconocimiento y un tratamiento diverso.<sup>41</sup> En el Estado regional está acentuado el carácter unitario, se preservan, por tanto, disposiciones en las que existe una “preeminencia del Estado central sobre sus componentes, hay una escasa participación de las autonomías territoriales en el ejercicio de las funciones del Estado central; y no existe una segunda Cámara federal en la que estén representadas las entidades territoriales como sucede en el Estado federal”.<sup>42</sup>

A las regiones se les atribuye un ámbito competencial vía constitucional, sobre el cual pueden ejercer autonomía legislativa y potestad reglamentaria, es decir, se garantiza constitucionalmente su autonomía política. Dictan por tanto sus propias leyes y dirigen su actividad administrativa de acuerdo con sus fines.<sup>43</sup> El territorio regional forma parte de la circunscripción administrativa estatal en aquellas materias que no están bajo la competencia regional. En esta medida, tal configuración permite la convivencia de diferentes tipos de autonomías con un régimen unitario descentralizado para el resto del Estado.<sup>44</sup> Es el caso del modelo adoptado en la Segunda República Española, en 1931, para las regiones de Cataluña, País Vasco y Galicia; el recogido por la



<sup>40</sup> La Pergola, “Federalismo y regionalismo: el caso italiano”, en Gumersindo Trujillo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1979, pp. 165-196. Como una forma avanzada de descentralización lo reconocería el sector doctrinal que lo comprende como una división al interior del Estado unitario. Es el caso de García Pelayo, *Manual de derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 217.

<sup>41</sup> Para otros, como Aja, es inútil desde el punto de vista de la teoría constitucional la categoría, pues se refiere a todo tipo de estructura descentralizada que esté por encima de los municipios tanto en un Estado unitario como federal. Es entonces sólo un término descriptivo que no indica la aplicación de criterios determinados, como sí sucede en los casos de los Estados unitarios y federales. Aja, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 35.

<sup>42</sup> Vergottini, “Regiones y Estado en la dinámica institucional: consideraciones comparadas”, op. cit., p. 12.

<sup>43</sup> Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, op. cit., pp. 164 y ss.

<sup>44</sup> El modelo regional adoptado por los constituyentes españoles de la Segunda República tenía la ventaja, frente al Estado unitario, de que es compatible con las autonomías regionales, y frente al Estado federal, tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado. *Ibid.* p. 179.

Constitución italiana de 1947 para cinco regiones<sup>45</sup> y el de Portugal para las islas Azores y Madeira.

### 1.2.1. El caso español

La Constitución española de 1931, principal antecedente de la actual Constitución de 1978, contenía en materia de organización territorial una propuesta de Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones, consagrada en su artículo 1°. Era una forma de organización territorial intermedia entre el Estado federal y el unitario, muestra del acuerdo entre federalistas y unitaristas.<sup>46</sup> Las regiones autónomas españolas en la Segunda República (1931-1936) se conformaban con la unión de provincias (art. 8°), podían contar con un sistema de competencias propias, otras compartidas con el gobierno central y otras exclusivas de este último descritas en la Constitución. Su construcción se formalizaba mediante un estatuto que sería la ley básica de organización política y administrativa de la región.<sup>47</sup> El estatuto, como ley básica de la organización político-administrativa de la región, concretaba las competencias legislativas, administrativas y judiciales que se atribuían a las regiones, dentro de unos límites fijados por la Constitución al definir las competencias exclusivas del Estado español (arts. 11, 14, 15, 16).

La Constitución de 1978 se elaboraría sobre la base del diseño regional de la Constitución de 1931,<sup>48</sup> y consagraría en su artículo 2° el principio de autonomía para las Comunidades Autónomas, así: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

En este artículo confluyen varios conceptos en la definición de la organización territorial de España: la unidad de la nación española y el



<sup>45</sup> Regiones de: Friuli-Venecia Julia, Trentino-Alto Adigio, Valle de Aosta, Cerdeña y Sicilia.

<sup>46</sup> Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 460.

<sup>47</sup> Ver además de Tomás y Valiente, Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1990.

<sup>48</sup> Pues los valores superiores del ordenamiento jurídico español no son una invención de los constituyentes de 1978, son necesariamente la obra de un pasado que progresivamente se ha transformado. José Luis Cascajo Castro, “Breve consideración en torno al principio de autonomía”, en *Organización territorial del Estado*, Publicaciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993, pp. 153-154.

derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.<sup>49</sup> El artículo 2º de la Constitución española (en adelante CE), sentó las bases para una organización territorial del poder semejante en muchos aspectos a la Constitución de 1931, y diversa en cuanto a la posibilidad de extender el modelo regional al resto del territorio español.<sup>50</sup> En efecto, la Carta Política de 1978 prevé la posibilidad de extensión de las regiones políticas al resto del territorio, y no sólo se mantiene para unos territorios a los que se reconoce una tradición cultural diferenciada.<sup>51</sup>

El título VIII, artículo 137 CE, sobre la organización territorial, dispone que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero de contenido diferente: la de las Comunidades Autónomas es de carácter político y la de los entes locales es de carácter administrativo.<sup>52</sup> El predominio del principio de autonomía en la Constitución conduce a que la doctrina haya acuñado el término para describir la organización territorial española como “Estado autonómico”,<sup>53</sup> tipo de configuración territorial que comparte rasgos



<sup>49</sup> Sobre las dificultades del proceso constituyente ver Solé Tura, *Nación, nacionalidades y nacionalismos en España*, op. cit., pp. 35 y ss. Así como Raúl Modoro, *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984.

<sup>50</sup> Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, op. cit., p. 466.

<sup>51</sup> Como fue diseñado en la Constitución de italiana de 1947. Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., pp. 265-275.

<sup>52</sup> La doctrina clásica alemana ha considerado a la autonomía local de tipo administrativo. Así, la concepción de Laband sobre la *Kommunale Selbstverwaltung* (autonomía local), hace referencia a la descentralización del Estado, un poder derivado de auto-administración. A diferencia de la autonomía de tipo político que se reconoce en un Estado federal, la que supone potestades legislativas. Sobre este concepto de región con potestades legislativas, se construye el tipo de autonomía presente en un Estado regional por parte de la doctrina italiana. Sobre el concepto de autonomía en un Estado federal ver: Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1907, vol. I. p. 31. Esta doctrina clásica la seguirían desarrollando diversos teóricos del derecho público alemán, en esta línea están entre otros: Eberhardt Schmidt-Abmann, “Die kommunale Rechtssetzungsbefugnis”, en Günter Puttner, *Handwörterbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 3, 2, Aufl., Tübingen, 1983, p. 181. Así también Franz-Ludwig Knemeyer, “Parlamentarisierung der Stadträte und Stadtregierung?”, en D. Schwab (ed.), *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft*, Berlin, 1975, p. 744 y ss.; y Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 692. En España sostendrían que los entes locales ostentan una autonomía de carácter administrativo, por contraste con la autonomía política de las Comunidades Autónomas, entre otros: Parejo Luciano, *Derecho básico de la administración local*, op. cit., p. 129; Eduardo García de Enterría, *Estudios sobre autonomías territoriales*, p. 285; López Guerra, *Introducción al derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 178. Luis Morell Ocaña, *La administración local en la Constitución, administraciones públicas y Constitución, reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, 1998, p. 785. Tras la evolución del Estado autonómico, un sector doctrinal ha comenzado a sostener que el tipo de autonomía de los entes locales es de carácter político, autonomía de segundo grado respecto de la autonomía de las Comunidades Autónomas, de primer grado. Ver al respecto Francisco Sosa Wagner, *Manual de derecho local*, Thomson Aranzadi, 2005, p. 49.

<sup>53</sup> Ver Tomás y Valiente, *Estado autonómico y tribunal constitucional*, en *Obras completas*, vol. VI, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 5327.

del Estado unitario y del federal; características que llevaron a que un sector doctrinal lo calificara en el primer período de su funcionamiento como “regional”.<sup>54</sup>

La definición de la naturaleza del Estado autonómico no ha sido un asunto pacífico en la doctrina española. Existen sectores que desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1978 lo calificaron como un modelo cuasi-federal, o federo-regional; en la terminología del profesor Gumersindo Trujillo,<sup>55</sup> esta calificación se justifica por el carácter político reconocido constitucionalmente a las Comunidades Autónomas. Actualmente, tras treinta años de expedida la Constitución, existe consenso en que en la primera etapa de configuración autonómica el Estado español compartía los rasgos del Estado regional.<sup>56</sup>

El funcionamiento regional puede apreciarse en las disposiciones constitucionales que contemplan dos procedimientos de acceso a la



<sup>54</sup> Juan José Solozábal Echavarría, “Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Político*, N° 13, 1982, pp. 53-33. Sobre este punto existe una división doctrinal: un sector considera al Estado autonómico del tipo regional y otro lo considera, después de su configuración a lo largo de treinta y un años, como un Estado que comparte los rasgos federales. En este punto del diseño nos interesa resaltar los puntos inicialmente regionales, es decir, el primer período de configuración autonómica, por su utilidad en el análisis del caso colombiano.

<sup>55</sup> Lo calificaron como Estado autonómico Sánchez Agesta, *Sistema político de la Constitución de 1978: ensayo de un sistema*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, p. 395, y Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 24. En el mismo sentido, José Antonio Alonso de Antonio, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. 1, Congreso de los Diputados, 1986, p. 397 y ss. Por su parte, Badía señaló que la naturaleza jurídica del Estado español es la de un Estado intermedio ente el unitario y el federal: *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, op. cit., p. 255. Gumersindo Trujillo señaló que era un Estado Federo-regional, en *Federalismo y regionalismo, instituciones políticas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 16; Jesús Leguina Villa lo entiende como Estado unitario regionalizable, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 20; Santiago Muñoz Machado, como un “Estado semi federal, semi regional o semi centralizado o todo ello a la vez”: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979, p. 17. Óscar Alzaga Villamil sostuvo que es casi federalista para Cataluña y País Vasco y moderadamente regionalizable para el resto: comentarios del artículo 153 en *Comentarios a las leyes políticas, Constitución española de 1978*, tomo X, Edersa, Madrid, 1988, p. 824. Como estado regional lo designaban entre otros: Lucas Murillo de la Cueva, “Nazionalita’e Regioni nel processo costituente”, y Luciano Vandelli, “Il Rapporto Stato Regioni nella riforma costituzionale”, en Giuseppe de Vergottini y Angele Franco (eds.), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angeli, Milano, 1978, p. 203 y ss.; y J. Linz, “De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías”, en Fernando Fernández Rodríguez (coord.), *España de las autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1983, p. 527. Ramón Martín Mateo señaló: “los dos postulados de que parte la Constitución, unidad de la nación española y autonomía de naciones y regiones, dan a nuestro modelo constitucional una original fisonomía política que va más allá de un Estado regional”, “Las potestades legislativas”, en *España de las autonomías*, op. cit., p. 15.

<sup>56</sup> J. Linz, “De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías”, en *España de las autonomías*, op. cit., p. 527. Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, op. cit. p. 281 y ss.; Solozábal Echevarría, “Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 46-47, 1985, pp. 11-33. Trujillo, *Federalismo y regionalismo*, op. cit., pp. 16 y 17. Jesús Leguina Villa, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 24.



autonomía, y con ello dos niveles distintos de competencias: la vía reforzada y la ordinaria, propias de los Estados regionales (en el caso italiano se denominó a las regiones de estatuto especial y de estatuto ordinario).<sup>57</sup> La vía reforzada (art. 151.1 CE) se dirigió a las regiones con antecedentes históricos autonómicos, es decir, aquellas que hubieran realizado referéndum de aprobación de sus estatutos durante la Segunda República, estas son: Cataluña, País Vasco y Galicia,<sup>58</sup> así como para las regiones que pudieran demostrar una voluntad de autogobierno. Estas regiones tendrían capacidad autonómica plena o mayores competencias. El procedimiento ordinario sería para las demás, y conllevaba un nivel de autonomía limitado.<sup>59</sup>

Las regiones con tradición histórica diversa podían asumir mayores y más importantes competencias, enumeradas en el artículo 149.1 CE, con el único límite competencial de las materias atribuidas de forma exclusiva al Estado.<sup>60</sup> Por su parte, las Comunidades de autonomía limitada debían esperar el paso de cinco años para que a través de una reforma de sus estatutos pudieran acceder a las competencias del artículo 149.1 CE. Las competencias no asumidas o no contenidas en los Estatutos de Autonomía serían asumidas por el Estado, según lo señalado en el artículo 149.3 CE, como competencias residuales,<sup>61</sup> dando lugar en estas materias a un funcionamiento unitario.

El diseño constitucional español expuesto, y no su desarrollo,<sup>62</sup> puede comprenderse como un Estado regional, pues en él se contemplaron



<sup>57</sup> Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., pp. 265-275.

<sup>58</sup> Esta determinación se realiza en la disposición transitoria segunda: "territorios que en el paso hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía [...]". Los estatutos de los tres territorios, País Vasco, Galicia y Cataluña, fueron aprobados, pero sólo el de Cataluña entró en vigor 1932.

<sup>59</sup> Ver al respecto: Leguina Villa, *Escritos sobre autonomías territoriales*, op. cit. Así también Almudena, Marazuela Bermejo, et. al., "Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas", en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Pablo García Mexía (dirs.), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 195 y ss.

<sup>60</sup> En consecuencia, asumieron competencias exclusivas en materias procesales de la propia organización, así como administrativas, laboral, de derecho civil especial, de seguridad social, de protección del medio ambiente, medios de comunicación, y policía autonómica, sobre las cuales tienen competencias legislativas. Íñigo del Guayo Castiella, "Las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas", en Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 445 y ss.

<sup>61</sup> Alonso de Antonio, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, op. cit., p. 619 y ss.

<sup>62</sup> Los desarrollos posteriores lo irían alejando del Estado regional y acercándolo al federal. Ver la tesis expuesta por Aja, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, op. cit. Asimismo, Solé Tura, *Veinte años después. Reflexiones de los padres constituyentes*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998, p. 43; y García de Enterría, "Los fundamentos constitucionales del Estado", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 52, 1998. Puede afirmarse que este es uno de los asuntos más

dos funcionamientos políticos diferenciados, o dos niveles de autonomía con un régimen unitario descentralizado para el resto de competencias en cabeza del Estado. El tipo de autonomía característico del Estado autonómico es político, pues las regiones cuentan con potestad legislativa sobre las competencias que asuman como propias en sus estatutos de autonomía, un ámbito de autogobierno dispuesto constitucionalmente en el que no interfiere el poder central, y cuentan con su propia estructura institucional (similar a la del Estado salvo por la organización judicial).<sup>63</sup> En términos de Santi Romano, las Comunidades Autónomas cuentan con “la potestad de darse un ordenamiento jurídico, y objetivamente, el carácter propio de un ordenamiento jurídico que individuos o entidades se constituyen por sí, en contraposición al carácter de los ordenamientos que para ellos son constituidos por otros”.<sup>64</sup> Así, según lo ha expresado la doctrina española, siguiendo en este punto a la clásica alemana,<sup>65</sup> la autonomía de las Comunidades Autónomas confiere la capacidad legislativa,<sup>66</sup> a diferencia de la autonomía administrativa, que se caracteriza por el ejercicio de la potestad reglamentaria.<sup>67</sup> La capacidad legislativa constituye por excelencia un instrumento de la dirección política, distinto de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria, y se garantiza por su reconocimiento constitucional.

### 1.2.1.1. Reforzamiento de la organización territorial

Ahora bien, el reforzamiento de la organización territorial se daría a través de los pactos autonómicos de 1981 y luego de 1992, entre los dos principales partidos políticos españoles.<sup>68</sup> Mediante el Pacto

---

interesantes del desarrollo doctrinal español desde la década del 90, por su amplitud y complejidad no podemos desarrollarlo en este artículo.

<sup>63</sup> Juan Fernando López Aguilar, *Justicia y Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 58-64.

<sup>64</sup> Santi Romano, *Fragments de un diccionario jurídico*, Europa-América, Buenos Aires, 1964, p. 38.

<sup>65</sup> Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, op. cit., p. 31. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, op. cit., p. 179.

<sup>66</sup> Recogiendo en este punto los desarrollos doctrinales italianos respecto de la autonomía, expuestos por Massimo Severo Giannini: “Autonomía: Teoría generale e diritto pubblico”, en *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 356 y ss. En otro escrito, el profesor Giannini señalaría: “Al grupo, que comprende la Región y también el conjunto de Provincias y Municipios ubicados en el territorio regional, le está asegurada una esfera de auto-determinación (en los términos de Paladini) dentro de la colectividad general del Estado”, *Las Regiones en Italia*, Civitas, Madrid, 1984, p. 40.

<sup>67</sup> Badía, *El Estado unitario...* op. cit., p. 62.

<sup>68</sup> El pacto de 1981 se firmó entre el gobierno electo Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Social Obrero Español (PSOE). El pacto de 1992 se firmó por el Gobierno, el PSOE y el PP; con él se decidió la ampliación de la autonomía a las Comunidades Autónomas de la vía ordinaria. Ver al respecto: Atienza Corcuera, “La cuestión regional en España y la construcción del Estado autonómico”, en Jaime Rodríguez

Autonómico de 1981 se acordaría extender el modelo de las asambleas legislativas y de gobierno al resto de las Comunidades no históricas. También se acordaron formas de acceder a la autonomía para algunos territorios que no la habían llevado a cabo. Con el pacto de 1992 se da paso a la igualación competencial entre regiones, acordando las vías constitucionales con las que ello se llevaría cabo. De esta forma se extiende el sistema de regiones políticas, y se mantienen unas singularidades o hechos diferenciales para algunas regiones (lenguas cooficiales, derecho civil especial, régimen fiscal, entre otros).<sup>69</sup>

El Estado autonómico, a partir de estos reforzamientos territoriales, abandona las características unitarias: su comprensión teórica y práctica comienza a tener sentido dentro de los Estados compuestos, así lo ha señalado el Tribunal Constitucional español.<sup>70</sup> Del mismo modo lo sostiene un sector doctrinal tanto español como extranjero, que lo denomina un Estado con características federales. El desarrollo del sistema autonómico, concretamente del poder político que han adquirido las nacionalidades y regiones, ha implicado la transformación del Estado unitario hacia un Estado compuesto, permitiendo apreciar la influencia del federalismo en esta forma territorial: las Comunidades Autónomas cuentan con un poder político muy similar al de los estados en una organización federal.<sup>71</sup> Esta evolución ha sido posible gracias a la consagración de la autonomía política en el artículo 2º de la Constitución, al sistema de distribución de competencias (art. 149 CE), al reconocimiento de la potestad legislativa (art. 151 CE), al control de las leyes expedidas por las Comunidades Autónomas por parte del Tribunal Constitucional, y a la posibilidad de extensión del diseño de regiones al resto de los territorios, es decir, a su homogenización competencial (art. 149.3 CE).



Arana y Pablo García Mexía (dirs.), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 112-113.

<sup>69</sup> Estos rasgos hacen que frente a los federalismos clásicos (Estados Unidos y Alemania) el proceso federal español presente diferencias. Agranoff sostiene que es una federación incompleta, pues no cuenta con una real cámara territorial y las Comunidades Autónomas no participan de las decisiones centrales. "Federal Evolution in Spain", en *International Political Science Review*, vol. 17, N° 4, 1996, pp. 385-401.

<sup>70</sup> Ver sentencias: España, Tribunal Constitucional, Sentencia N° 1 de enero 28 de 1982, M.P.: Francisco Tomás y Valiente; Tribunal Constitucional, Sentencia N° 32 de 28 de julio 1981, M.P.: Francisco Rubio Llorente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Ángel Escudero del Corral; Tribunal Constitucional, Sentencia N° 38 del 22 de junio de 1982, M.P.: Rafael Gómez-Ferrer Morant.

<sup>71</sup> Luis Sánchez Agesta, "Los orígenes del Estado español", en Francisco Tomás y Valiente, *Obras completas*, tomo VI, pp. 4811-4815.

En este sentido, el Estado español ha sido calificado como un caso de federalismo postmoderno,<sup>72</sup> su desarrollo constitucional y postconstitucional lo ha alejado de las características regionales de su inicial configuración.<sup>73</sup> Esta afirmación se evidencia en los actuales rasgos del Estado autonómico: a) dos esferas de gobierno en la estructura estatal creadas constitucionalmente, que cuentan con autonomía y cuyo desarrollo se manifiesta de un lado en la aprobación nacional de los estatutos de autonomía, para no alterar las estructuras básicas del Estado, y en que el estado central no puede modificarlas orgánicamente o funcionalmente; b) el reparto de competencias o atribuciones entre las autoridades centrales y las territoriales por vía constitucional, y su configuración a través de los estatutos de autonomía, completando el cuadro competencial constitucional y determinando con ello la dualidad competencial; c) autonomía garantizada constitucionalmente. Las Comunidades Autónomas poseen real poder político, pues la base del Estado autonómico es la autonomía regional, tal como los estados o *Länder* de una federación (art. 143 CE).<sup>74</sup> A su vez, la autonomía regional está garantizada constitucionalmente, sin que pueda ser modificada por las leyes del Estado, y se traduce en la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas para la gestión de sus intereses propios a través del ejercicio de su poder político y financiero; d) dualidad institucional: órganos centrales y autonómicos. Existe autoridad de orden legislativo y ejecutivo con jurisdicción en la totalidad del territorio (con excepción de la judicial);<sup>75</sup> y otras autoridades que sólo alcanzan los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas; e) solución de conflictos territoriales a través de un tribunal especializado sobre la base de



<sup>72</sup> Como proceso postmoderno federal lo califica Elazar, *Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, op. cit. El profesor Solozábal pasó de calificarlo como compuesto a federal: "El Estado autonómico en perspectiva", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 124, abril-junio, 2004, p. 10. Solé Tura, *Veinte años después. Reflexiones de los Padres Constituyentes*, op. cit., p. 43; Aja, *El Estado autonómico, el Estado federal y hechos diferenciales*, op. cit., pp. 47 y ss.; Juan Alfonso Santamaría Pastor, "La naturaleza jurídica del Estado autonómico", en Rodríguez Arana y García Mexía (dirs.), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Montecorvo, Madrid, 2003, p. 144; García de Enterría, "Los fundamentos constitucionales del Estado", op. cit., pp. 29-30; Francesc de Carreras Serra, "El sistema autonómico español, ¿existe un modelo de Estado?", en *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 99; González Encinar, "El Estado federal asimétrico", en *Anuario Jurídico de La Rioja*, N° 1, 1995, pp. 267-284; entre otros.

<sup>73</sup> Ver Leguina, quien explica que la tesis que predominó en el seno constituyente fue la de Estado regional unitario: "ofrecería todas las ventajas de las fórmulas federales y ninguno de los inconvenientes del Estado Federal", *Escritos sobre autonomías territoriales*, op. cit., p. 17.

<sup>74</sup> Aja, *El Estado autonómico, el Estado federal y hechos diferenciales*, op. cit., pp. 95-166.

<sup>75</sup> Solozábal Echavarría, "El estado autonómico en perspectiva", op. cit., p. 11.

criterios jurídico-constitucionales;<sup>76</sup> f) un sistema de financiación de las regiones; g) la existencia de mecanismos que hagan efectivas las relaciones intergubernamentales; h) el reconocimiento de un proceso subnacional político y de decisión; i) relaciones entre el Estado central y las Comunidades Autónomas sobre la base de la negociación, y no de la imposición; j) una igualación competencial que garantiza un cierto grado de homogeneidad i) rigidez de la Constitución y de los estatutos de autonomía.<sup>77</sup>

La cercanía del Estado autonómico al Estado federal, dentro de la tendencia contemporánea de configuración federal, se ha dado por el progresivo acercamiento entre el principio de autonomía política reconocido en el Estado regional con la autonomía reconocida a los estados en el sistema federal,<sup>78</sup> permitiendo a la doctrina concluir que no existe una frontera precisa ente ambas formas de Estado.<sup>79</sup>

Se ha producido una aproximación notable entre los sistemas federales modernos y algunas fórmulas organizativas denominadas regionales, que hace cada vez más difícil, en la forma y en el fondo, distinguir entre unos y otros, y más aun teorizar sobre los mismos, como si constituyeran formas de Estado distintas y claramente diversificadas pues es bien visible la apropiación que se ha producido de las técnicas organizativas federales para aplicarlas a la ordenación de la autonomías territoriales en algunos Estados regionales.<sup>80</sup>

Así, tras la influencia que ha ejercido el federalismo en la segunda mitad del siglo XX, puede afirmarse que no existe ya una separación entre estas dos formas territoriales de Estado, sus diferencias se reducen al grado de la descentralización política o los reconocimientos



<sup>76</sup> La profundización de los elementos federales puede evidenciarse en los nuevos Estatutos de Autonomía recientemente aprobados. Miguel Ángel Cabellos Espíerrez, "Cataluña, Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial", en *Revista General de Derecho Constitucional*, 2006, p. 216. Carles Viver i Pi Sunyer, et. al., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al Estatuto de Cataluña*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2005. El contenido de los Estatutos puede consultarse en el Ministerio de Administraciones Públicas de ese país: [http://www.map.es/iniciativas/nueva\\_agenda\\_territorial/reforma\\_gobierno\\_local.html](http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local.html)

<sup>77</sup> Ver sobre el particular: Aja, *El Estado autonómico, el federal y hechos diferenciales*, op. cit., pp. 95-166.

<sup>78</sup> Ver en este sentido a La Pergola, *Nuevos senderos del federalismo*, op. cit., p. 67. El autor señala que las autonomías reconocidas en el proceso regional y el federal son equivalentes en los mecanismos constitucionales empleados. En su análisis frente al federalismo como proceso, que Friedrich idea, señala a su vez que el concepto de autonomía construido para la categoría del Estado regional se acerca a la que Friedrich concibe como fundamental en los procesos federales.

<sup>79</sup> Para otros, el Estado regional es sólo una variedad descentralizada de Estado unitario, veáse García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, op. cit. p. 241. Recientemente se acoge la tendencia del Estado regional como una forma de organización en transito al Estado federal: Antonio D'Atena, *L'Italia verso il Federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001; y Giovanni Bogneri, *Federalismo*, Turin, Utet, 2001.

<sup>80</sup> Vergottini, *Regiones y Estado en la dinámica institucional, consideraciones comparadas*, op. cit., p. 12.

diversos de autonomía política.<sup>81</sup> De esta forma, Elazar ha incluido a los Estados regionales dentro de su categoría de acuerdos o arreglos federales (*federal arrangements*), con la que se describe los diversos niveles de autonomía presentes; y estructuras posibles de carácter federal, que evidencian la diversidad de estructuras federales existentes en el mundo contemporáneo. El Estado regional es, pues, una de las formas de autonomía o de auto-normación (*selfrule*) entre la gran variedad que existe en la actualidad.<sup>82</sup>

### 1.3. El Estado federal

El Estado federal es una invención de los Estados Unidos de América, contenida en su Constitución de 1787. Hasta ese momento ninguna alianza de Estados combinaba la unión y la gran autonomía de sus miembros. Los antecedentes más cercanos son la Confederación Suiza y la Provincias Unidas de los Países Bajos. Sin embargo, la primera no poseía un adecuado gobierno central, y en la segunda las provincias carecían de autonomía.<sup>83</sup> La idea federal, por el contrario, es milenaria: data de la organización en el antiguo Israel, hace más de 3.200 años; también se encuentra en la confederación de tribus beduinas y en las de los nativos en Norteamérica, así como en las tempranas ligas de ciudades-estado helenas diseñadas para facilitar el comercio y la defensa común, las cuales tuvieron lugar en lo que hoy es Grecia y Asia Menor.<sup>84</sup> La Constitución de 1787 sella el largo desarrollo histórico



<sup>81</sup> En este sentido veáse Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., pp. 265-275. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, pp. 364 y ss. se refiere al regionalismo como el nuevo federalismo. La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, op. cit., pp. 293 y ss. se refiere al Estado autonómico como una derivación del Estado federal y por tanto con un carácter atenuado, mientras Peter Häberle lo denomina como un federalismo débil, en "El regionalismo como principio estructural nascente del Estado constitucional y como máxima de la política del derecho europeo", en Inaki Herrarte Lasagabaster (ed.), *Retos actuales del Estado constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pp. 47 y ss.

<sup>82</sup> Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, op. cit., pp. xvii-xviii. Son arreglos federales las federaciones (en la actualidad 17), las confederaciones (la Unión Europea), las uniones descentralizadas (los Países Bajos), los arreglos feudales transformados (*feudal arrangements transformed*, por ejemplo Mónaco y San Marino); los *Home-rule*, generalmente municipal, garantizados constitucionalmente; los *Cultural Home-rule*, para preservar la lengua o la religión. Provincias autónomas o distritos nacionales que se desarrollaron en el mundo comunista pero que todavía existen en Nigeria, arreglos regionales dentro de una nación como el caso de España e Italia; o trasnacionales, como los que funcionan en el Valle del Rin; Uniones de Aduanas de uso en el Sur de África; Ligas, como Benelux, la Unión Nórdica y la Árabe; "State-diaspora ties", como la que funciona y une al pueblo judío; arreglos extra-territoriales como en Egipto y Sudan, que ha desarrollado este sistema en las fronteras; condominios como Andorra, que ha funcionado por setecientos años; estructuras estatales que funcionan a través de tribus autónomas como el caso de Afganistán.

<sup>83</sup> Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger, New York, 1968, p. 11.

<sup>84</sup> Elazar, *Federalism: An Overview*, Pretoria, 1995, p. 19.

de la idea federal, constituyéndose los Estados Unidos en la primera nación moderna en organizarse como Estado federal.<sup>85</sup>

Como concepto jurídico, fue construido por los juristas alemanes en el siglo XIX. Especialmente Laband y Jellinek le dieron una connotación precisa que permitió diferenciarlo de la Confederación, y con ello contribuyeron a la introducción positiva del concepto y su posterior generalización.<sup>86</sup> La teoría clásica del Estado federal, como se le denominó al desarrollo teórico de la dogmática alemana llevado a cabo en la segunda parte del siglo XIX, permite la comprensión de la configuración federal a partir del prisma de la soberanía (este atributo reside en el Estado, y los estados son titulares de autonomía, no de potestad estatal). Así, desde autores como Weckler hasta Jellinek,<sup>87</sup> se diferencia el Estado federal de la confederación en que en esta última cada estado mantiene su soberanía, mientras que en el primero la ceden a un segundo nivel en la estructura territorial, la federación.

Jellinek definiría el Estado federal como un sujeto jurídico de derecho público cuya base es la Constitución, compuesto por estados no soberanos.<sup>88</sup> En esta clase de Estado, el poder soberano, a través de la Constitución, divide la totalidad de las funciones para ser ejercidas por la esfera de gobierno estatal, de tal manera que este se reserva únicamente una suma prescrita de aquellas funciones y deja el resto a los estados no soberanos (estados miembros), sobre las cuales el Estado no ejerce ningún control, siempre y cuando los estados miembros, creados por la voluntad del Estado y por la Constitución del Estado, observen las limitaciones constitucionales.<sup>89</sup>

En el siglo XX, el auge de esquemas federales conduce a la necesidad de encontrar nuevos elementos para explicar la realidad federal; el criterio de la soberanía se abandona. Así, el análisis del Estado federal se subsume dentro de una categoría más amplia: el federalismo,



<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> García Pelayo, *Derecho constitucional comparado, op. cit.*, p. 216.

<sup>87</sup> Carl Welcker, *Das Staats Lexikon*, vol. II, p. 714. Pasando por las obras de Georg Waitz, *Grundzüge der Politik*, Kiel Homann, 1862; Joseph von Held, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 1872. Seydel von Max, *Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*, Mohr, Freiburg i. B und Leipzig, 1897; Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1907 y Georg Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Neudr. d. Ausg., Wien, 1882.

<sup>88</sup> Jellinek considera que la naturaleza del proceso de formación del Estado federal no difiere del proceso de formación del Estado nacional, *ibid.*, p. 278 y ss.

<sup>89</sup> *Idem.*

concepto que acoge el examen del fenómeno desde la perspectiva del poder y desde una perspectiva ideológica.<sup>90</sup> Desde la perspectiva del poder, perspectiva jurídica, se caracteriza por ordenar mediante Constitución el ejercicio del poder en una comunidad compuesta por diversas sub-comunidades.<sup>91</sup> De este modo, los nuevos esquemas federales en auge en la primera parte del siglo XX, que no se insertan dentro del modelo doctrinal alemán descrito por Jellinek, se insertan en el concepto de federalismo, concepto más amplio que permite una amplia gama de realizaciones prácticas.

### **1.3.1. Características generales de los Estados federales**

El abandono de la categoría jurídica de la soberanía como único criterio explicativo de la realidad federal conduce a la comprensión jurídica de que la estructura federal responde en cada país a circunstancias y necesidades distintas. Es decir, la forma de sus instituciones no responde a un concepto teórico estático (elementos estructurales de la dogmática alemana) sino a las concretas circunstancias históricas y político-sociales de cada Estado (elementos dinámicos del federalismo).<sup>92</sup> Por esta razón, “el estudio de los Estados federales debe partir de su concreción práctica, de ahí que no se pueda definir el Estado federal conceptualizando, sino estableciendo una serie de elementos estructurales comunes a los distintos Estados federales del mundo occidental”.<sup>93</sup>

Por consiguiente, desde principios del siglo XX ya no es un elemento definitorio la forma en que se llega a un Estado federal, es indiferente si se trata de la adhesión de diversos estados anteriormente independientes en un proyecto común (Estado Unidos, Suiza y Alemania); de un Estado anteriormente unitario que se federaliza (Austria, 1929); si nace de circunstancias diversas como la descolonización (India, 1950; Pakistan, 1956) o de una profunda descentralización política



<sup>90</sup> Ver sobre la perspectiva ideológica a Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)*, EDICUSA, Madrid, 1967, p. 24.

<sup>91</sup> Friedrich, *Limited Government: A Comparison*, op. cit., p. 21.

<sup>92</sup> Así lo sostuvo Friedrich, *Limited Government*, op. cit., p. 21. Ver también del mismo autor: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, op. cit., p. 11.

<sup>93</sup> González Encinar, *El Estado unitario y el federal*, op. cit., p. 108. Elazar, *Federalism: An Overview*, op. cit., p. 50. En el mismo sentido ver: Watts, *Comparing Federal Systems*, op. cit., p. 26, y Aja, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 21.



que con el tiempo se consolida como federal.<sup>94</sup> Lo que es necesario en la unión federal es la existencia previa de factores próximos en lo geográfico, en lo económico o en lo organizativo-institucional, así como históricos y culturales. De su convergencia dependerá luego que el Estado federal se conforme y permanezca en el tiempo,<sup>95</sup> permitiendo “la convivencia estatal de dos fuerzas tan destacadas como la de la unión que entraña la federación y la diversidad de las unidades que la componen”.<sup>96</sup>

También es esencial que la organización federal se realice en el marco de una Constitución y con el concurso de Constituciones federales. La Constitución crea la nueva estructura territorial, y, posteriormente, garantiza la existencia de la federación y la de sus Estados miembros. Esta organización determinará su carácter compuesto, es decir, la organización de esta forma de Estado en dos niveles institucionales, el de la federación y el de las unidades políticas que la componen, con una división vertical de poderes entre la federación y los Estados miembros.<sup>97</sup>

La base del Estado federal es una unidad territorial que cuenta con potestad constitucional y legislativa propia. Cada entidad territorial, en consecuencia, está dotada de la autonomía para darse una Constitución, con el único límite de observar las normas y límites contenidos en la Constitución federal; la observancia de dichos límites la realiza el Estado comprobando que el texto no contradice la Constitución federal. En la Carta Fundamental de un Estado federal suele establecerse la participación de las unidades territoriales en la conformación de la voluntad federal; esta participación, así como su autonomía legislativa, constituyen elementos esenciales del tipo de autonomía política presente en este tipo de organización territorial.<sup>98</sup>

Otros rasgos generales son el control de constitucionalidad de las leyes y la resolución de conflictos competenciales por parte de un órgano



<sup>94</sup> El caso de España, premisa sostenida por un sector doctrinal, además de los citados: Miguel A. Aparicio, *La descentralización y federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Barcelona, Cedecs, 1998. Enric Fossas y Ferran Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, Trotta, 1999.

<sup>95</sup> García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., 1993, p. 218. Ver a su vez: Rodríguez Arana y García Mexía (dirs.), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 63.

<sup>96</sup> Badía, *El Estado unitario, el federal y el regional*, op. cit., p. 80.

<sup>97</sup> Rodríguez Arana y García Mexía (dirs.), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 63

<sup>98</sup> Badía, *El Estado unitario, el federal y el regional*, op. cit., p. 92.

jurisdiccional independiente. En cuanto a la estructura institucional, es habitual la admisión de un legislativo bicameral en el que una de las cámaras representa los intereses territoriales, contrapeso que puede evitar abusos por parte de la federación que afecten el desarrollo de las competencias de los estados miembros; observa que la distribución de las posibilidades y medios financieros responda al reparto de las funciones estatales, y que el sistema de relaciones intergubernamentales entre la federación y los Estados permita la mejor coordinación de las funciones estatales.<sup>99</sup>

A pesar de la identificación de estos elementos mínimos de las organizaciones federales, la doctrina ha reconocido que no constituyen parámetros exactos de un modelo de Estado federal: por ser una organización esencialmente dinámica, en cada caso concreto debe apreciarse cómo se desarrollan o adaptan las características mencionadas. Pueden presentarse reconocimientos diversos de las autonomías en las unidades territoriales, diversos sistemas de financiación, funciones legislativas y administrativas con diferente operatividad, representación en el parlamento de los estados así como sistemas de coordinación y de articulación entre la federación y el estado miembro que varían de un sistema a otro.<sup>100</sup>

La gran flexibilidad de configuración territorial que el Estado federal permite, conduce a que contemporáneamente no pueda diferenciarse nítidamente entre esta forma de organización territorial y la regional; la diferencia radica solamente en el grado de la descentralización política. Un Estado regional puede ser un Estado compuesto en tránsito a federalizarse, o lo que ha sido denominado un proceso federal.<sup>101</sup>

## **2. EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO, TENDENCIA DE CONFIGURACIÓN FEDERAL CONTEMPORÁNEA**

Al principio del siglo XX proliferan los Estados federales, pues además de permitir una configuración territorial flexible (diversos tipos de autonomía, de financiación, etc.) son el tipo de organización que



<sup>99</sup> Integrados de los establecidos por García Pelayo, *Manual de derecho comparado*, op. cit., p. 217; González Encinar, *El Estado unitario y el federal*, op. cit., p. 89; Aja, *El Estado autonómico y hechos diferenciales*, op. cit., p. 44; Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 271; Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, op. cit., p. 7.

<sup>100</sup> González Encinar, *El Estado unitario-federal*, op. cit., p. 89.

<sup>101</sup> Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, op. cit., p. 11.

facilita la convivencia de sociedades diversas, ya sea por factores culturales, étnicos o religiosos.<sup>102</sup> Esta tendencia de configuración federal continuaría en los años subsiguientes.<sup>103</sup>

A finales del siglo se incrementa la formación de sistemas federales: de los 180 Estados que hay en el mundo políticamente soberanos, 24 países reúnen las características generales de un Estado federal, lo que permite a Daniel J. Elazar, sostener que el mundo se encuentra ante un cambio de paradigma hacia la configuración federal.<sup>104</sup> La utilidad de la configuración territorial federal reside en que esta estructura territorial es esencialmente dinámica y se adapta a los cambios sociales y económicos internos e internacionales. A la vez, permite la integración de sociedades complejas en las que confluyen diversos factores étnicos, lingüísticos, tradiciones históricas y prácticas sociales diversas, en una entidad política que las engloba, reconociéndoles su carácter político y autogobierno para el manejo de sus intereses.<sup>105</sup> Bajo las estructuras federales se permite la unión de variables tan diversas como gran extensión territorial y amplia diversidad cultural, étnica o económica entre territorios, tal es el caso de la India, Rusia, o Sudáfrica.<sup>106</sup>

El predominio de la forma federal a partir de la década del 90 puede explicarse porque desde la primera Constitución federal, la de los Estados Unidos, esta estructura territorial se concibió como un proceso, el de *federalizar comunidades políticas (federalizing process)*, así lo sostuvo Carl Friedrich.<sup>107</sup> El proceso de federalizar implica que unidades políticas autónomas encuentren la forma de relacionarse entre sí, con el fin de hallar soluciones conjuntas a problemáticas comunes, adoptar políticas que las beneficien por igual, tomar decisiones concertadas que beneficien a la federación y adaptar dichas relaciones a las



<sup>102</sup> Ya en 1955 Arthur W. MacMahon escribe que el 40% de la población vive en países cuyas Constituciones se nominan federales: *Federalism: Nature and emergent-Garden City*, Double Day, New York, 1955; afirmación que retoma Elazar en sus trabajos sobre federalismo, concretamente en *Federal Systems of the World*, *op. cit.*

<sup>103</sup> Por citar algunos ejemplos, se configura en los casos de Indochina (1945), Burma (1948), Indonesia (1949), India (1950), Pakistán (1956), Malasia (1948) y Malasya (1963). En el Medio Oriente, Emiratos Árabes Unidos (1953), Nigeria (1954), Mali (1959), el Congo (1960), Camerún (1961) y Comoros (1978). Entre las federaciones fundadas y algunas restauradas están: Austria (1945), Alemania (1949). En Suramérica, Brasil (1946), Venezuela (1947) y Argentina (1949). Watts, *Comparing Federal Systems*, *op. cit.*, pp. 3 y ss.

<sup>104</sup> Elazar, *Federal Systems of the World*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>105</sup> *Ídem.*

<sup>106</sup> Watts, *Comparing Federal Systems*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>107</sup> Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, *op. cit.*, pp. 7 y ss.

circunstancias cambiantes de la sociedad. De ahí su dinamismo y utilidad en la integración de sociedades complejas.<sup>108</sup>

Al respecto, Elazar sostuvo que en

la organización federal se realiza la idea de soberanía disminuida y crecientes enlaces interestatales de carácter constitucional. Anteriormente los Estados se debatían por la unidad, homogeneidad bajo la autoridad de un centro. Hoy, los Estados contemporáneos tienden a reconocer su interdependencia, heterogeneidad y el hecho de que sus centros ya no son únicos, sino parte de una red de centros múltiples que en forma creciente se vuelve no centralizada.<sup>109</sup>

El siglo XXI, enfrentado a los retos de las nuevas tecnologías, la organización posindustrial y los intercambios económicos del mercado global,<sup>110</sup> se ve inmerso en esta tendencia, haciendo necesaria la definición de estructuras federales o en su defecto el reforzamiento de las organizaciones territoriales, mediante estructuras altamente descentralizadas o de autonomías políticas. Con ello se pretende integrar los ámbitos subestatales y locales en el escenario mundial.<sup>111</sup> En este sentido, se han incrementado los mecanismos que facilitan las relaciones intergubernamentales de las unidades territoriales (estados miembros, comunidades autónomas, regiones, cantones... etc.) y de estas con ámbitos internacionales, a través de reformas constitucionales para que tengan mayores competencias, mecanismos cooperativos y realicen decisiones conjuntas en inversión y planificación.<sup>112</sup>

### 3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

Dentro de la evolución de los Estados modernos la organización territorial colombiana se ha caracterizado de forma constante por el centralismo, cuyo modelo de organización territorial fue adoptado mediante las Constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843 y 1886,<sup>113</sup> en las que se sigue el modelo Estado-Nación napoleónico, de corte unitario. Las características federales serían solamente adoptadas en las Constituciones de 1853 (de corte centro-federal), de 1858 y de 1863. La Constitución de 1991 recoge la tradición unitaria francesa, pero

<sup>108</sup> *Idem*.

<sup>109</sup> Elazar, *Federalism: An Overview*, op. cit., p. 3.

<sup>110</sup> Watts, *Comparing Federal Systems*, op. cit., pp. 4-5.

<sup>111</sup> A. C. Aman, "The Globalizing State: A Future-Oriental Perspective on the Public/Private Distinction, Federalism and Democracy", en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31-3 (1998), p. 797.

<sup>112</sup> Auby Bernard, "Globalización y descentralización", en *Revista de Administraciones Públicas*, N° 156, septiembre-diciembre, 2001, p. 20.

<sup>113</sup> Andrés de Zubiría Samper, *Constitución y descentralización territorial*, ESAP, Bogotá, 1994, pp. 8 y ss.

a la vez reconoce la autonomía de las entidades territoriales para el logro de sus intereses, de la misma forma que lo hiciera la Constitución española de 1978; pero, como veremos, la autonomía reconocida en la Carta colombiana se aleja de la de un Estado regional.

Como se sabe, la Constitución de 1886 estableció una rígida centralización, aliviada con el reconocimiento de la autonomía administrativa de los departamentos y municipios, que compartían la dirección de la entidad territorial con el gobierno central. La puesta en marcha de la cláusula descentralizadora de tipo administrativo se llevaría a cabo a partir de las reformas constitucionales de comienzos del siglo XX, de 1905, 1910 y 1945,<sup>114</sup> que seguían el modelo francés de centralización política y descentralización administrativa.<sup>115</sup>

En la segunda mitad del siglo XX, al ritmo de la tendencia mundial de profundizar la descentralización, se realizan las reformas de 1968 y 1986. La primera, para la modernización del Estado, lo organiza por servicios y territorialmente. Se introducen las asociaciones de municipios, las juntas administradoras locales, las áreas metropolitanas y los distritos con cierto carácter regional. Pero es con la segunda de las reformas, la de 1986, cuando se realiza la más importante reforma descentralista,<sup>116</sup> se modifica la Constitución permitiendo la elección popular de alcaldes y gobernadores (Acto Legislativo N° 1), se fortalecen las haciendas locales y se transfieren, mediante la expedición de un código municipal, competencias a los municipios, esfera que adquiere desde entonces la más importante relevancia política y administrativa.

En cuanto a la región, como nivel intermedio de organización territorial, ha tenido un carácter administrativo, cuyos cometidos han sido de planeación y desarrollo. Así lo fueron las corporaciones autónomas regionales, cuya creación data de 1954 (es el caso de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC);<sup>117</sup> la introducción en



<sup>114</sup> Jaime Vidal Perdomo, *La región en la organización territorial del Estado*, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Bogotá, 2001, pp. 39 y ss.

<sup>115</sup> En este sentido, entre otros, Vidal Perdomo, *La región en la organización territorial del Estado*, op. cit.; De Zubiría Samper, *Constitución y descentralización territorial*, op. cit., p. 28; Álvaro Tirado Mejía, *Descentralización y centralismo en Colombia*, Oveja Negra, Bogotá, p. 60.

<sup>116</sup> *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, tomo I, Marco conceptual y resultados del progreso municipal, Bogotá, Departamento de Planeación Nacional (DNP) - GTZ, Bogotá, 2003.

<sup>117</sup> Orlando Fals Borda, "El reordenamiento territorial: itinerario de una idea", en *Análisis Político*, N° 20, 1993.

la reforma de 1968 de instituciones supradepartamentales para el desarrollo económico y social, y las regiones de planificación desarrolladas por medio de la Ley 76/1985, que cuentan con un Consejo Regional de Planificación Económica y Social. Se trata de un concepto de región acorde con un Estado unitario, cuya configuración se asemeja a la introducida Francia en la década del 60, formalizada con la Ley de 1972.<sup>118</sup>

A partir de las reformas descentralizadoras Colombia se inserta en la tendencia global de descentralización política, cuyo impulso más importante es la Constitución de 1991, que consagró en este sentido la autonomía para las entidades territoriales (artículo 287 Constitución Política —CP—). Se atribuyó a los departamentos funciones administrativas de coordinación, complementariedad, apoyo de la acción municipal e intermediación entre la esfera municipal y el nivel nacional (art. 298 CP). La esfera municipal se constituye en el ámbito por excelencia de ejecución administrativa y como principal responsable de la prestación de los servicios públicos (art. 311 CP); se consagra la posibilidad de la creación de regiones y provincias (art. 286 CP) y la posibilidad de conversión de las regiones en entidad territorial (art. 307 CP), así como un régimen especial para las áreas metropolitanas (art. 319 CP). La Carta Política también otorgó competencias para fortalecer las estructuras de poder existentes, departamentos y municipios, dándoles mayor legitimidad a las autoridades locales y mayor flexibilidad para atender sus necesidades.

De las consagraciones de la Constitución dos son las más importantes para el tema de análisis en este artículo: i) el reconocimiento de la autonomía para la gestión de los intereses de las entidades territoriales (art. 287 CP), en relación directa con ii) la posibilidad de creación de un nivel intermedio en la estructura territorial del Estado: las regiones (arts. 306 y 307 CP). Respecto de la primera, el artículo 287 está claramente influenciado por el artículo 137 de la Constitución española de 1978, que igualmente reconoce la autonomía de las Comunidades Autónomas, de las provincias y municipios para la gestión de sus intereses. No obstante, la diferencia radica en que la Constitución de 1991 reconoce un tipo de autonomía administrativa a las regiones, propia de la configuración unitaria señalada en el artículo 1º de la



<sup>118</sup> Vidal Perdomo, "El Estado autonómico español y el proceso de regionalización en Colombia", en *Revista de Administración Pública Española*, N° 155, 2001, pp. 355-360.

Carta; mientras en la Constitución española de 1978 se realiza un reconocimiento de autonomía político, se reparten competencias entre el Estado y las regiones y se consagra un procedimiento para la regionalización a libre iniciativa de los territorios.

El reconocimiento de una autonomía de carácter administrativo al nivel intermedio de la organización territorial colombiana es perceptible en la consagración del artículo 306. En él se lee que dos o más departamentos pueden constituirse en región, entidad que contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, y a la cual se le reconocen funciones de administración y planeación para el desarrollo económico y social del respectivo territorio, tareas otorgadas a las corporaciones autónomas regionales desde su creación en 1954. Con ello se recoge la tradición de la “supradepartamentalidad” que traía la Constitución de 1886, y que fuera modificada en 1959<sup>119</sup> y 1969, tipo de región de carácter administrativo de tendencia unitarista.

Una segunda etapa de la región como entidad regional deberá ser regulada por la Ley de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT) como lo señala el artículo 307 de la Constitución. Una etapa post-constitucional o proceso descentralizador con el cual debe concretarse la estructura territorial delineada en la Constitución, en la misma vía empleada en España, pero con la diferencia de que en ese país la configuración post-constitucional la realizaban los estatutos de autonomía, normas aprobadas por las asambleas provisionales de cada territorio, en el ejercicio de un derecho a la autonomía de carácter político. Eran, pues, los territorios los que ejercían su derecho a la autonomía, y posteriormente los estatutos de autonomía serían aprobados por las cortes como leyes orgánicas.

En Colombia, la LOOT deberá concretar la organización territorial, determinando para ello, respecto de las regiones, los requisitos para



<sup>119</sup> Acto Legislativo N° 3 de 1959, modifica el artículo 7° de la Constitución señalando que: “Fuera de la división general del territorio, habrá otras dentro de los límites de cada departamento para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública y el fomento de la economía podrán no coincidir con la división general”. Bajo la influencia de la CVC se creó con posterioridad la CAR, con tareas de planeación regional, en 1961. La reforma de 1968 califica a las corporaciones autónomas regionales como establecimientos públicos, de la misma forma que se hiciera en Francia en 1972. La Ley 99/ 1993 recoge las diversas corporaciones, que cuentan hoy con funciones en medio ambiente y recursos naturales, alejados en este caso de la supradepartamentalidad, y su cometido inicial de planeación y fomento económico. Las instituciones que continuarían con la tradición supradepartamental serían los Corpes, que según el artículo 51 de la Ley 152 de 1994 deberían promover la organización de las regiones que determina el artículo 306. Ver los completos antecedentes de la Región en Vidal Perdomo, *La Región en la organización territorial del Estado*, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Bogotá, 2001, pp. 53 y ss.

su transformación en entidad territorial, sus atribuciones, órganos de administración, recursos, participación en los ingresos provenientes del fondo nacional, así como la definición de los principios para la adopción del estatuto especial. No obstante, para acometer este desarrollo, la Constitución no señala la vía en que debe realizarse, guarda silencio frente a la región como entidad territorial; no establece el tipo de funciones que este tipo de entidades pueden realizar ni el carácter de su autonomía, y en cambio sí se refiere a un elenco de competencias en cabeza de la Nación (art. 288 CP). Al guardar silencio en esta materia, la Carta Política no abre una posibilidad de configuración regional como real poder político intermedio que permita la transformación del Estado unitario hacia un Estado compuesto, como se hizo en España con los artículos 149 y siguientes de la Constitución, luego concretados en los estatutos de autonomía. Se trata de disposiciones esenciales en una Constitución, pues es esta la que define la organización territorial de un Estado.<sup>120</sup>

Al no establecer la Carta Política las funciones que como entidades territoriales pueden desarrollar las regiones y el carácter de su autonomía, no existe la posibilidad de un desarrollo post-constitucional de la autonomía política. Como lo ha señalado la doctrina y se desprende del estudio del caso español, estas disposiciones son fundamentales en una Carta Constitucional. Así también lo es en los Estados federales: el reconocimiento de una autonomía política se concreta en la determinación de las funciones en cabeza del Estado, y en algunos casos, de los estados; de esta forma opera la distribución del poder político sobre base territorial. El reconocimiento de la autonomía en un Estado unitario, como se realiza en Colombia en el artículo 287, garantiza simplemente una autonomía de tipo administrativo.<sup>121</sup>

En esta línea se ha pronunciado la Corte Constitucional, señalando que el Estado unitario colombiano se basa en el principio de la centralización política, lo que se traduce en la unidad de mando en todos los ramos de la legislación.<sup>122</sup> En el mismo sentido, en Sentencia C-579/2001, señala:

---

<sup>120</sup> García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1993, p. 217. Principio desarrollado por Friedrich, *Limited Government: A Comparison*, op. cit., p. 21.

<sup>121</sup> En el mismo sentido, Sandra Morelli Rico, "La autonomía territorial en Colombia, balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación", en *Temas de Derecho*, N° 43, 1996, pp. 34 y ss.

<sup>122</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-517 de septiembre 15 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón.



la autonomía se encuentra limitada, por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional. Puesto que la naturaleza jurídica del Estado unitario presupone la centralización política, que exige unidad en todo los ramos de la legislación y en las decisiones políticas que tenga vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esto supone la capacidad de gestionar los intereses propios, es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro los parámetros de un orden unificado por la ley general.<sup>123</sup>

Dentro de este principio de unidad que prevalece en un Estado unitario las entidades territoriales tienen límites competenciales, pues cualquier exceso puede vulnerar al Estado soberano.<sup>124</sup>

Dentro del marco del Estado unitario a la ley le corresponde definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales. Lo anterior no obsta para que se reconozca que “la autonomía es un grado creciente de libertad de los entes territoriales para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, [pero] siempre dentro del marco del Estado unitario”.<sup>125</sup> En congruencia con el anterior pronunciamiento señala que “la satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad”.<sup>126</sup> No obstante, ello deberá realizarse según lo previsto por la ley, respetando de este modo las potestades nacionales; así, la normatividad de los entes territoriales debe “estar en armonía con la ley general del Estado”.<sup>127</sup> La autonomía administrativa de los entes locales se manifiesta en que “las corporaciones de elección popular que rigen la vida de las entidades territoriales tienen carácter administrativo y carecen de potestad legislativa, porque ella está concentrada en el Congreso de la República” (T-425/1992, 24 de junio).<sup>128</sup>



<sup>123</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-579 de junio de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>124</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-497 A/94 de 1994, M.P.: Ciro Angarita Barón.

<sup>125</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-004 de noviembre de 1993, M.P.: Ciro Angarita Barón.

<sup>126</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-535 de octubre de 1996, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>127</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-497 A de noviembre de 1994, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa, y C-540 de mayo 2001, M.P.: Jaime Córdoba Triviño. La Corte indica en esta sentencia que la garantía de la autonomía administrativa para la Corte Constitucional reposa en la posibilidad de gestionar sus intereses, pero dentro de las limitaciones de un Estado unitario.

<sup>128</sup> Esto se evidencia en los pronunciamientos que señalan que las entidades cuentan con la facultad de establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Corte Constitucional, Sentencia 346 de julio 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell), que deben estar subordinados a ley (Corte Constitucional, Sentencia 538 de julio de 2002, M.P.: Jaime Araújo Rentería). En materia económica la Corte ha sostenido que “dentro de los aspectos y facultades que constituyen la primacía del principio de unidad sobre el principio de autonomía, se encuentra la responsabilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno. Por ello la

Respecto a la garantía constitucional de la autonomía administrativa, la Corte señala:<sup>129</sup>

El artículo 1º de la Carta reconoce la autonomía de las entidades territoriales como elemento integrante de una República unitaria y descentralizada. Esta Corte ha explicado que esta autonomía no se agota en la dirección política de las entidades territoriales sino que éstas deben además gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta en un poder de dirección administrativa<sup>130</sup> (C.P. art. 287). Igualmente, en numerosas oportunidades,<sup>131</sup> esta Corte ha indicado que, en la medida en que Colombia es también una república unitaria (CP art. 1º), es necesario armonizar los principios de unidad y autonomía, por medio del reconocimiento del manejo autónomo por los municipios y departamentos de los intereses locales [...] Este equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones recíprocas. Así, la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la superioridad de las regulaciones del Estado unitario, pero esta normatividad nacional debe respetar el contenido esencial de la autonomía territorial, “que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador”.<sup>132</sup> Este contenido esencial goza entonces de una garantía institucional.<sup>133</sup> De esa manera se afirman los intereses locales y 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.<sup>134</sup>

Así, dentro del marco constitucional y los desarrollos de la Corte Constitucional, que concretan el carácter administrativo a la autonomía de los entes territoriales, existe una limitación al desarrollo de la organización territorial que pueda hacer la LOOT. Esta ley no puede ampliar el contenido de la autonomía de la región como entidad territorial,<sup>135</sup> pues lo que no dispone la suprema norma no lo puede

---

autonomía presupuestal de los entes territoriales debe ejercerse dentro de las metas macroeconómicas y de los planes de financiamiento estatal” (Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001). En materia de autonomía financiera la Corte ha señalado que “nada obsta para que la ley intervenga en la definición de áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación” (Corte Constitucional, Sentencia C-702 de septiembre de 1999, M.P.: Fabio Morón Díaz). Incluso la Corte señala que en algunos casos excepcionales el legislativo puede limitar los recursos propios de las entidades territoriales (Sentencia C-219 de 1997, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz). La potestad de creación de tributos es exclusiva del legislativo, sin que pueda delegarse tal potestad en departamentos y municipios. La potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley. Así también se encuentra limitada la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en ley habilitante; esta intervención se justifica porque existe una conjunción entre los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso (Corte Constitucional, Sentencia, C-538 de julio de 2002, M.P.: Jaime Araújo Rentería).

<sup>129</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-765 del 6 de septiembre del 2006, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

<sup>130</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-535/96, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>131</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-478/92, C-517 de 1992, C-004 de 1993, C-534 de 1996 y C-535 de 1996.

<sup>132</sup> Sentencia C-004 de 1993, M.P.: Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte C-2-c.

<sup>133</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-004 de 1993, C-534 de 1996 y C-535 de 1996.

<sup>134</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-478/92, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>135</sup> En este sentido, Augusto Hernández Becerra, “Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia”, en *Temas de Derecho Público*, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, Bogotá, 2001, pp. 101 y ss.

hacer una ley orgánica; es decir, no puede transformar la región en una entidad política con capacidad legislativa, tipo de entidad que fuera reconocida en las Constituciones española e italiana, y rasgo que ha permitido la cercanía en la evolución de los Estados contemporáneos del Estado regional con el federal. Por el contrario, según lo dispuesto por la Carta, la LOOT puede concretar una regionalización administrativa, sobre la cual se flexibilizan los controles estatales, como la realizada en Francia en la década del 80.

Por consiguiente, la posibilidad que desechó el constituyente de 1991, al no determinar una autonomía de tipo político para las regiones, impide un tránsito hacia las formas compuestas de Estado. Como se señaló, tras la influencia que ha ejercido el federalismo en la segunda mitad del siglo XX, ya no existe una separación entre el Estado regional y el federal, sus diferencias se reducen al grado de la descentralización política o los reconocimientos diversos de autonomía política.<sup>136</sup> Sin un reconocimiento constitucional del tipo de autonomía que puede desarrollar la LOOT para las regiones, vale reiterarlo, la descentralización tendrá un carácter administrativo.

En este sentido, el reconocimiento de una autonomía para la gestión de los intereses limitada a los asuntos administrativos contradice la tendencia descentralizadora de tipo político impulsada desde 1980 mediante las leyes 14 de 1983 (descentralización fiscal), 76 de 1985 (que crea los CORPES) y el Acto Legislativo N° 1 de 1986 (elección popular de alcaldes y gobernadores), dentro del impulso mundial descentralizador, que se hizo presente, a su vez, en las discusiones en el seno constituyente con las propuestas federal y regional. El reconocimiento que hace finalmente la Constitución de una autonomía administrativa a las entidades territoriales no hace mención de una autonomía política ni en qué consistiría la misma, ausencia que supone la sujeción de los marcos legales locales a los nacionales, generando dependencia y subordinación. Esta situación puede advertirse en las leyes que recortan transferencias, intervienen



<sup>136</sup> En este sentido véase Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, pp. 265-275. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, pp. 364 y ss., se refiere al regionalismo como el nuevo federalismo. La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 293 y ss., califica al Estado autonómico como una derivación del Estado federal y por tanto como un Estado federal atenuado. Así también lo denomina Peter Häberle, "El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del derecho europeo", en Inaki Herrarte Lasagabaster (ed.), *Retos actuales del Estado constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, pp. 47 y ss.

los modelos de gestión departamental y local, recentralizan recursos y extienden los controles centrales (Acto Legislativo N° 1 de 2001; leyes 617 y 549 de 2001, Ley 715 de 2001, entre otras), con lo cual se denota el carácter puramente administrativo de la autonomía reconocida constitucionalmente.<sup>137</sup>

En definitiva, dentro del marco constitucional actual, el desarrollo de la organización territorial que puede hacer la Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT), será el de reforzar o profundizar la autonomía administrativa, es decir, de acuerdo con lo expuesto, un diseño regional que se acerca más al modelo francés de la década del 80 que al español.<sup>138</sup> De ahí que se pueda responder al interrogante planteado al inicio de este artículo señalando que el Estado colombiano, en el marco de la Constitución actual, es un Estado unitario en tránsito a reforzar la autonomía administrativa mediante el carácter de entidad territorial que puede reconocer la LOOT a las regiones. La definición de la organización territorial existente puede entonces permitir el funcionamiento de unas regiones administrativas, lo que tampoco es cuestión baladí si se pretende equilibrar, como en Francia, los desarrollos económicos entre territorios. Sobre la experiencia administrativa de estas regiones pueden crearse las condiciones para en un mediano plazo realizar un diseño de regiones políticas. Este diseño territorial requerirá una modificación del tipo de organización territorial definida en el artículo 1° de la Constitución y del título de “Organización territorial”, para definir una organización regional y una autonomía política vía constitucional, garantizada en este plano, elemento esencial de los Estados compuestos.

## BIBLIOGRAFÍA

Auby, Bernard, “Globalización y descentralización”, en *Revista de Administraciones Públicas*, N° 156, septiembre-diciembre, 2001.

---

<sup>137</sup> En este aspecto debe señalarse que la autonomía que ostenta el distrito capital es más amplia que la municipal, de igual forma que todas las grandes ciudades del mundo, independientemente de la forma de Estado. Para el caso colombiano, esta situación se desprende de la consagración de sus funciones en la Constitución y del desarrollo de su régimen especial consagrado en el Decreto Ley 1421 de 1993.

<sup>138</sup> Así también lo ha sostenido el profesor Vidal Perdomo en “El Estado autonómico español y el proceso de regionalización en Colombia”, *op. cit.*, pp. 355-360. Posición que sostendría también en la publicación con el mismo título en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 2001, pp. 209-216, recogida en *La Región en la organización territorial del Estado*, *op. cit.*

- Agranoff, Robert, "Federal Evolution in Spain", en *International Political Science Review*, vol. 17, N° 4, 1996.
- Alonso De Antonio, José Antonio, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. 1, Congreso de los Diputados, 1986.
- Alzaga Villamil, Óscar, *Comentarios a las leyes políticas, Constitución española de 1978*, tomo X, Edersa, Madrid, 1988.
- Aja, Eliseo, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003.
- Aman, A. C., "The Globalizing State: A Future-Oriental Perspective on the Public/Private Distinction, Federalism and Democracy", en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31-3, 1998.
- Aparicio, Miguel A., *La descentralización y federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1998.
- Badía, Juan Fernando, *El Estado unitario, el federal y el Estado autónomico*, Tecnos, Madrid, 1986.
- Bognetti, Giovanni, *Federalismo*, Utet, Turin, 2001.
- Carreras Serra, Francesc de, "El sistema autonómico español, ¿existe un modelo de Estado?", en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- Cascajo Castro, José Luis, "Breve consideración en torno al principio de autonomía", en *Organización territorial del Estado*, Publicaciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993.
- Corcuera, Atienza, "La cuestión regional en España y la construcción del Estado autonómico", en Rodríguez Arana, Jaime y García Mexía, Pablo (directores), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003.
- D'Atena, Antonio, *L'Italia verso il Federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001.
- Del Guayo Castiella, Íñigo, "Las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas", en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003.
- Departamento de Planeación Nacional (DNP) - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, tomo I, Marco conceptual y resultados del progreso municipal, Bogotá, 2003.
- Elazar, Daniel J., *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, London, 1991.
- Elazar, Daniel J., "Cooperative Federalism", *Competition among the States and Local Governments: Efficiency and Equity in American federalism*, en

- Daphne, A. Kenyon y Kincaid, John (editores), *The Urban Institute Press*, Washington D.C., 1992.
- Elazar, Daniel, *Federalism: An Overview*, Pretoria, 1995.
- Espiérrez, Miguel Ángel, "Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial", en *Revista General de Derecho Constitucional*, Portal Derecho, Madrid, 2006.
- Fals Borda, Orlando "El reordenamiento territorial: itinerario de una idea", en *Análisis Político*, N° 20, 1993.
- Fanlo Loras, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- Fossas, Enric y Requejo, Ferran (editores), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, Trotta, 1999.
- Friedrich, Carl J., *Limited Government: A Comparison*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1974.
- Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger, New York, 1968.
- García De Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- García De Enterría, Eduardo, "Los fundamentos constitucionales del Estado", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 52, 1998.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1993.
- García Morillo, Joaquín, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- Gierke, Otto von, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, vol. 1, Weidmann, Berlin, 1868.
- Gierke, Otto von, *Teorías políticas de la Edad Media*, Huemul, Buenos Aires, 1963.
- Giannini, Massimo Severo, "Autonomía": *Teoría generale e diritto pubblico*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959.
- Giannini, Massimo Severo, *Las Regiones en Italia*, Civitas, Madrid, 1984.
- González Encinar, José Juan, *El Estado unitario y el federal*, Tecnos, Madrid, 1985.
- González Encinar, José Juan, "El Estado federal asimétrico", en *Anuario Jurídico de la Rioja*, N° 1, 1995.
- Hernández Becerra, Augusto, "Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia", en *Temas de Derecho Público*, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001.

- Haoriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.
- Haoriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1929.
- Häberle, Peter, "El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del derecho europeo", en Herrarte Lasagabaster, Inaki (editor), *Retos actuales del Estado constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996.
- Jellinek, Georg, *Die Lehre von de Staatenverbindungen*, Neudr. d. Ausg. Wien, 1882.
- Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, tomo II, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1914-1915.
- Jellinek, Georg, *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 1981.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, "Parlamentarisierung der Stadträte und Stadtregierung?", en SCHWAB, D. (editor), *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft*, Berlin, 1975.
- Laband, Paul, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, vol. I, verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1907.
- La Pergola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- La Pergola, Antonio, "Federalismo y regionalismo: el caso italiano", en Trujillo, Gumersindo (coordinador), *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1979.
- Leguina Villa, Jesús, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1995.
- Linz, J., "De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías", en Fernández Rodríguez, Fernando (coordinador), *España de las autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administraciones Publicas, Madrid, 1983.
- López Aguilar, Juan Fernando, *Justicia y Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 1994.
- López Guerra, Luis, *Introducción al derecho constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- López, Ramón Fernando, "Introducción a los significados del territorio en Europa", en *Revista de Administración Pública*, N° 166, enero-abril, 2005.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982.
- Nohlen, Dieter, *El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro* [en línea], Biblioteca Jurídica Virtual, Universidad Autónoma de México (UNAM), 2005, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/>

- MacMahon, Arthur W., *Federalism: Nature and Emergent-Garden City*, Double Day, New York, 1955.
- Martín Mateo, Ramón, "Las potestades legislativas", en *España de las autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administraciones territoriales, Madrid, 1983.
- Marazuela Bermejo, Almudena et. al., "Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas", en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Mexía, Pablo (directores), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Montecorvo, Madrid, 2003.
- Modoro, Raúl, *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Morell Ocaña, Luis, *La administración local en la Constitución, administraciones públicas y Constitución, reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, 1998.
- Morelli Rico, Sandra, "La autonomía territorial en Colombia, balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación", en *Temas de Derecho*, N° 43, 1996.
- Muñoz Machado, Santiago, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979.
- Murillo De La Cueva, Lucas, "Nazionalita'e Regioni nel processo costituente", en *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angeli Editore, Milano, 1978.
- Parejo Luciano, Alfonso, *Derecho básico de la administración local*, Ariel, Barcelona, 1988.
- Prelot, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1972.
- Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución de 1978: ensayo de un sistema*, Editorial Nacional, Madrid, 1980.
- Sánchez Agesta, Luis, "Los orígenes del Estado español", en Tomás y Valiente, Francisco, *Obras completas*, tomo VI, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, "La naturaleza jurídica del Estado autonómico", en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y García Mexía, Pablo (directores), *Curso de derecho público de las Comunidades Autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Montecorvo, Madrid, 2003.
- Santi Romano, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Europa-América, Buenos Aires, 1964.
- Seydel, Max von, *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*, Mohr, Freiburg i. B und Leipzig, 1897.



- Solé Tura, Jordi, *Nación, nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza, Madrid, 1985.
- Solé Tura, Jordi et. al., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1990.
- Solé Tura, Jordi et. al., *Veinte años después. Reflexiones de los padres constituyentes*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- Schmidt-Abmann, Eberhardt, "Die kommunale Rechtssetzungsbezugnis", en Puttner, Günter, *Handwörterbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 3, 2, Aufl., Tubingen, 1983.
- Sosa Wagner, Francisco, *Manual de derecho local*, Thomson Aranzadi, 2005.
- Solozábal Echevarría, Juan José, "Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 46-47, 1985.
- Solozábal Echevarría, Juan José, "Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978", en *Revista de Derecho Político*, N° 13, 1982.
- Solozábal Echevarría, Juan José, "El Estado autonómico en perspectiva", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 124, abril-junio, 2004.
- Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana* [traducción parcial de la obra *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*], Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Tecnos, Madrid, 2001.
- Tomás y Valiente, Francisco, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.
- Tomás y Valiente, Francisco, *Estado autonómico y tribunal constitucional*, en *Obras completas*, vol. VI, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- Trujillo, Gumersindo, *Federalismo y regionalismo, instituciones políticas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- Trujillo, Gumersindo, *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)*, EDICUSA, Madrid, 1967.
- Tirado Mejía, Álvaro, *Descentralización y centralismo en Colombia*, Oveja Negra, Bogotá, 1983.
- Vandelli, Luciano, "Il Rapporto Stato Regioni nella riforma costituzionale", en *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angeli Editore, Milano, 1978.
- Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

- Vergottini, Giuseppe de, "Regiones y Estado en la dinámica institucional. Consideraciones comparadas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 14, 1986.
- Vergottini, Giuseppe de et. al., *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angeli Editore, Milano, 1978.
- Vidal Perdomo, Jaime, *La región en la organización territorial del Estado*, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Bogotá, 2001.
- Vidal Perdomo, Jaime, "El Estado autonómico español y el proceso de regionalización en Colombia", en *Revista de Administración Pública Española*, N° 155, 2001.
- Viver i Pi Sunyer, Carles et. al., *La reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al Estatuto de Cataluña*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2005.
- Waitz, Georg, *Grundzüge der Politik*, Kiel Homann, 1862.
- Watts, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, 1999.
- Zubiría Samper, Andrés de, *Constitución y descentralización territorial*, ESAP, Bogotá, 1994.

## **Jurisprudencia**

### Tribunal Constitucional Español:

- Sentencia N° 1 de enero 28 de 1982, M.P. Francisco Tomás y Valiente.
- Sentencia N° 32 de 28 de julio 1981, M.P. Francisco Rubio Llorente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Ángel Escudero del Corral.
- Sentencia N° 38 de 22 de junio de 1982, M.P. Rafael Gómez-Ferrer Morant.

### Corte Constitucional de Colombia:

- Sentencia C-535/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Sentencia C-478/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Sentencia C-517 de septiembre 15 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.
- Sentencia C-579 de junio de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Sentencia C-497 A/94 de 1994, M.P. Ciro Angarita Barón.
- Sentencia C-004 de noviembre de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.
- Sentencia C-535 de octubre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Sentencia C-497 A de noviembre de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa,
- Sentencia C-540 de mayo 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia 346 de julio 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.  
Sentencia 538 de julio de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.  
Sentencia C-702 de septiembre de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.  
Sentencia C-219 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.  
Sentencia, C-538 de julio de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.  
Sentencia C-765 del 6 de septiembre del 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.