

HACIA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

***PROPUESTA DE AJUSTE A LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL FUNCIONAMIENTO
DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DENTRO DEL NUEVO CONTEXTO
ECONÓMICO Y COMPETITIVO MUNDIAL***

ZICO ANTONIO SUÁREZ SUÁREZ

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.
2009**

HACIA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA
PROPUESTA DE AJUSTE A LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL FUNCIONAMIENTO
DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DENTRO DEL NUEVO CONTEXTO
ECONÓMICO Y COMPETITIVO MUNDIAL

ZICO ANTONIO SUÁREZ SUÁREZ

Trabajo de investigación para optar al
Título de Magíster en Derecho
Administrativo

Director
Miguel Malagón Pinzón
Doctor en Historia del Derecho

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.
2009

Dedicatoria:

A Daniel Felipe, la razón de mi existir.

Agradecimientos:

A mis padres, por su confianza y respaldo.

A mi esposa, por su compañía y espera paciente.

A mi hijo, por el tiempo que le adeudo.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA	14
1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DERECHO COLONIAL	15
2. INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO JURIDICO POLITICO EUROPEO EN EL SISTEMA TERRITORIAL LATINOAMERICANO	18
2.1. <i>CONQUISTA ESPAÑOLA</i>	18
2.2. <i>REVOLUCIÓN FRANCESA</i>	21
3. MOVIMIENTO INDEPENDENTISTA	25
3.1. <i>COLOMBIA</i>	27
3.2. <i>MÉXICO</i>	38
3.3. <i>ARGENTINA</i>	41
3.4. <i>BRASIL</i>	44
3.5. <i>VENEZUELA</i>	47
3.6. <i>ECUADOR</i>	52
II. INCAPACIDAD DE LAS INTITUCIONES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS DE ANTAÑO Y LA NECESIDAD DE DEFINIR UN NUEVO ESQUEMA TERRITORIAL	55
1. ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	56
2. LA FORMA DE ESTADO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	58
2.1. <i>DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA</i>	61
2.2. <i>LA REGIÓN EN LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO</i>	64
2.2.1. <i>La región en la Constitución Política de 1991</i>	64
2.3. <i>EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991</i>	68

3. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE ENTIDAD DE DESARROLLO LOCAL	77
4. HACIA UN NUEVO MODELO DE ENTIDAD TERRITORIAL	80
III. NUEVO MODELO DE DESARROLLO Y ALGUNOS AJUSTES AL ESQUEMA TERRITORIAL ACTUAL	85
1. DERECHO Y DESARROLLO ECONÓMICO	86
2. GLOBALIZACIÓN Y PODER ESTATAL	90
3. NUEVO TERRITORIALISMO	97
3.1. <i>REGIÓN Y ASPECTOS DIFERENCIALES</i>	97
3.1.1. La región como entidad territorial	97
3.1.2. La región en la organización administrativa del Estado	100
4. LAS REGIONES COMO MOTORES DE LA ECONOMÍA GLOBAL	103
5. LA VENTAJA COMPETITIVA DE LAS REGIONES	107
6. ALGUNOS MODELOS REGIONALES EN DERECHO COMPARADO	110
6.1. <i>DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN GENERAL, Y DEL ESTADO DE OREGON Y EL MODELO REGIONAL DE PORTLAND (METRO), EN PARTICULAR</i>	112
7. AJUSTES AL MODELO DE ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL ESTADO COLOMBIANO	118
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFIA	132

INTRODUCCIÓN

El estudio de la problemática territorial aún sigue vigente por estos días, y lo seguirá estando por muchos años más, en procura de determinar o construir un modelo de desarrollo seccional o local que se ajuste lo mejor posible a los postulados económicos y competitivos vigentes en el mundo contemporáneo, situación a la cual se pretende contribuir en importante grado con la presente investigación.

Hoy se abre paso la idea de que la descentralización – y en definitiva la propia realidad del reparto territorial del poder – solo puede entenderse como un proceso en marcha, donde habrá de surgir la necesidad de redimensionamientos y acomodos, para lo cual, los académicos, teóricos e intelectuales dedicados al estudio de estas materias, habrán de afrontar el desafío de continuar creando teorías y marcos de referencia que expliquen las nuevas realidades¹.

Definir un modelo de organización y funcionamiento para los Estados modernos ha sido un tema de constante confrontación política, ideológica e incluso militar, por parte de líderes políticos de toda clase de sociedades, sean éstas más o menos desarrolladas².

Sin embargo, no solo organizaciones estatales modernas se han ocupado de este asunto, y es por ello que antes de la llegada del conquistador español, los aborígenes que ocupaban estos territorios habían desarrollado algunas formas

¹ REVENGA, Miguel. *Las formas de Estado. En: ¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. P 42.

² LYNCH, Jhon. *Problemas de la formación del estado y de la nación en Hispanoamérica: Los caudillos de la Independencia.* Bonn: Internationes, 1984. P. 197-199.

primitivas de organización que les permitía una mejor explotación de sus capacidades y recursos, recordando como ejemplos más destacados los desarrollos logrados por los imperios Azteca e Inca³.

La venida de una civilización tan disímil a la entonces existente en el posteriormente denominado continente Americano, y el deseo de sus líderes por inculcar en los nativos la ideología e instituciones que traían consigo, terminaría produciendo una superposición no integradora de sistemas sociológicos, políticos y jurídicos.

Ahora, a las deficiencias del sistema primitivo había que sumar la problemática que comportaba el nuevo sistema per sé, y más grave aún, cuando se intentaban integrar.

El uso de la fuerza por parte de la potencia invasora hizo que gran parte de la civilización indígena sucumbiera, y en su lugar se adoptaran muchas de las costumbres y políticas venidas del viejo continente⁴; a lo cual, no fue ajeno el elemento territorial, mediante la incorporación de modelos de organización político administrativos como el municipal, a su vez copiados por España de civilizaciones más antiguas como la Romana⁵.

El proceso de desarrollo de las civilizaciones asentadas en estos territorios no paró allí, mucho menos después del cruce de razas entre nativos y extranjeros por

³OTS CAPDEQUI, José María. *El estado español en las indias. Cuarta Edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1965. P. 11.*

⁴ VILLAR BORDA, Luis. *Democracia municipal: Autonomía, planificación y desarrollo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986. P. 71.*

⁵ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. *El municipio. Segunda Edición. México: Editorial Porrúa S.A., 1993. P. 39.*

más de dos y tres generaciones, con lo cual apareció una nueva categoría poblacional bajo la denominación de “criollos”⁶.

Gran parte de éstos criollos tuvieron la oportunidad de ampliar sus conocimientos con las corrientes de pensamiento que procedían de Europa, e incluso viajar y estudiar en el viejo continente, pudiendo así advertir la existencia de movimientos revolucionarios en Europa Continental, el Reino Unido y la parte norte de América⁷.

La anterior situación, despertó en estas generaciones el deseo de combatir en procura de lograr declaratorias de independencia y soberanía respecto de los territorios que habían sido conquistados, transponiendo a éstos parte del ideario revolucionario Norte-americano⁸.

Sin embargo, y para efectos de lo relevante al presente estudio no se trataba simplemente de lograr la liberación del yugo impuesto por la corona española; sino que lo más complejo vendría enseguida, y que quizá cuando comenzó la causa independentista no lograban imaginar, cual era la necesidad de definir un régimen político y administrativo para la naciente República.

Esta situación ocasionó que luego de la victoria de las tropas independentistas sobre los ejércitos invasores se presentaran luchas constantes al interior de los diferentes Estados apenas en formación por parte de seguidores y detractores de unos u otros regímenes políticos, con propuestas que oscilaban entre modelos

⁶ MARTÍNEZ CARREÑO, Aída. *Extravíos: El mundo de los criollos ilustrados*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 1996. P. 3 y 4.

⁷ PIETSCHMANN, Horst. *Los principios rectores de la organización estatal en las Indias*. En: GUERRA, Francois-Xavier (Coordinador). *Inventando la nación Iberoamericana: Siglo XIX*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003. P-52 - 58.

⁸ *Ibíd.*

Unitarios, pasando por los denominados autonómicos, hasta llegar a propuestas Federales, e incluso Con-federales⁹.

Las confrontaciones suscitadas presentaban un panorama bastante prolongado y oscilante, como prueba de ello, y para el caso colombiano en particular, fue necesario que en el transcurso de algo menos de ochenta años se expidieran nueve Constituciones con diversos perfiles políticos¹⁰.

Finalmente, con la Constitución de 1886 se lograría dar cierta estabilidad al país en esta materia, bajo el entendido de que la Constitución perduró formalmente por poco más de un siglo, a pesar de haber sido objeto de múltiples reformas que la hacían ampliamente diferente con el texto inicial, siendo sustituida en 1991 por una Constitución que mantuvo el régimen unitario establecido por su antecesora¹¹.

De manera similar, aunque con una mayor o menor complejidad a la desplegada en el caso colombiano, también se presentaron procesos políticos convulsionados en los demás países del continente en procura de definir problemáticas del mismo orden, por lo cual se realizará una breve revisión de lo ocurrido en los casos Mexicano, Argentino, Brasileño, Venezolano y Ecuatoriano¹².

⁹ MUNERA CAVADIA, Alfonso. *El fracaso de la nación: Región, clase y raza en el caribe colombiano*. Bogotá: Banco de la República, El Ancora Editores, 1998. P. 152, 167, 170, 171, 172.

¹⁰ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho constitucional colombiano*. Quinta Edición. Bogotá: Temis S.A., 1997. P. 162-199.

¹¹ *Ibid.*, P. 199-206, 219.

¹² GUERRA, Francois-Xavier. *Modernidad e independencias: Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Tercera Edición. México D.F.: Editorial Mapfre, 2001. P. 347-350.

Tal como se pone en evidencia a lo largo del presente estudio, los mencionados procesos estuvieron imbuidos por la ideología de las revoluciones ocurridas de manera casi simultánea en otras partes del globo¹³.

Dos siglos después de la victoria sobre las tropas españolas y de haber transcurrido el mismo tiempo debatiendo entorno al tema, y erigiendo regímenes político-administrativos diversos, hoy día resulta necesario continuar perfeccionando estos esquemas de cara a la nueva realidad campante en materia política, económica, tecnológica y competitiva.

Es así como lograremos constatar de qué manera los procesos de desarrollo económico que viven las diferentes sociedades en un momento determinado, condicionan la institucionalidad política y jurídica de las mismas, situación que no es ajena a los modelos de organización política y administrativa de los Estados modernos.

El creciente proceso de globalización por el cual trasegamos actualmente no ha sido la excepción a esta realidad histórica, provocando el replanteamiento por una parte, y el surgimiento por otra, de conceptos e instituciones novedosos relativos a la organización y funcionamiento de sociedades políticamente organizadas¹⁴.

Globalización y revolución tecnológica han supuesto una transformación radical de escenarios políticos, económicos y sociales, adquiriendo una dimensión global, donde nuevas dialécticas territoriales entran en juego, surgiendo un nuevo paradigma de realidades territoriales, Estados y sistemas espaciales de flujos¹⁵.

¹³ *Ibíd.* P. 19-54.

¹⁴ SASSEN, Saskia. *Losing control? sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press. 1996. P. 29.

¹⁵ PRECEDO LEDO, Andrés. *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid: Editorial Síntesis, 2004. P. 13.

Día a día se hace más evidente el detrimento que los Estados modernos vienen padeciendo en su rol como actores principales y determinantes del rumbo de sus economías, estando avocados a una adecuación de los medios con los cuales cuentan para el logro de sus fines y a una redistribución de sus competencias¹⁶.

Es por ello, que a partir de la actual realidad económica, política y competitiva por la cual trasciende el mundo contemporáneo, se hace necesario formularnos el siguiente interrogante: ¿De qué manera pueden resultar afectados los conceptos clásicos de la teoría del Estado sobre los cuales se soporta el concepto de entidad territorial; así como, los principios de la función pública que gobiernan su funcionamiento, haciéndose necesario exigir su replanteamiento, con el propósito de hacerlos armónicos con las exigencias de un nuevo modelo económico, político y competitivo, donde conceptos tales como, gobierno y autonomía deben ser reemplazados o adecuados a una también nueva realidad jurídica, política, económica y competitiva?

De cara al anterior cuestionamiento, se propone como objetivo general para la presente investigación demostrar que no se trata simplemente de transponer o importar instituciones o sistemas políticos, jurídicos, o de otra índole, por parte de países considerados detentadores de un alto, o por lo menos mayor, nivel de desarrollo hacia otros denominados en vía del mismo, como estratagema para acelerar un proceso hacia el progreso económico.

Por el contrario, y tal como se pretende demostrar, esa transformación institucional que el nuevo entorno geo-económico reclama, nos obliga a volver sobre nuestras

¹⁶ *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Declaración de la Habana (Cuba), IX Cumbre Iberoamericana. II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. La Reconfiguración del Estado en la Economía Global: Nuevos Roles, Nuevos Retos. La Habana, Cuba, 1999.*

raíces, a lo básico, a lo local, para integrarlo a lo global, por ser allí donde residen los nuevos motores de la economía global¹⁷.

Así lograremos constatar de que manera este nuevo territorialismo obedece a una lógica distinta a la tradicional, como actor importante de la economía mundial, donde productividad y competitividad constituyen su razón de ser, independientemente del modelo de Estado que se asuma; aunado a la necesidad de asumir nuevos roles como actores determinantes de la competitividad de las empresas asentadas en sus territorios¹⁸.

Dentro de los límites científicos impuestos para el desarrollo del presente estudio, se dará a conocer en qué consisten algunos de estos nuevos fenómenos, qué aspectos los diferencian de modelos anteriores, de qué manera pueden incidir en la organización político jurídica del Estado y finalmente qué ajustes deben incorporarse al modelo de organización territorial del Estado Colombiano, dentro del marco político y jurídico establecido por el Constituyente de 1991, en el evento de optar por su implementación y puesta en práctica.

¹⁷ BOISSIER ETCHEVERRY, Sergio. *Algunas Reflexiones para aproximarse al concepto de Ciudad-Región*. En: *Estudios Sociales*. México. Número 028, Año XIV, Julio-Diciembre, 2006. Universidad de Sonora, Hermosillo. P. 169.

¹⁸ SCOTT, Allen J. AGNEW, John. SOJA, Edward W. STORPER, Michael. *Global City-Regions*. En: SCOTT, Allen J. (Editor). *Global city-regions: Trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press, 2002. P. 21.

HACIA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA
PROPUESTA DE AJUSTE A LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL FUNCIONAMIENTO
DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DENTRO DEL NUEVO CONTEXTO
ECONÓMICO Y COMPETITIVO MUNDIAL

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL EN
COLOMBIA

La cuestión territorial en Colombia presenta diversas manifestaciones según las circunstancias geopolíticas de cada momento, desde un sistema precolombino fundado en una organización social de carácter indígena, hasta un sistema unitario con descentralización administrativa como el actual, pasando por modelos confederales, federales, autonómicos u otros absolutamente centralizados en el interregno.

En razón a lo anterior, se hace oportuna una breve revisión de nuestra historia política y Constitucional para comprender de qué manera se ha llegado al planteamiento territorial actual, y así poder identificar las falencias y virtudes que el modelo trae consigo de cara a la nueva realidad política y económica actualmente en vigor; análisis que debe acompañarse de un estudio sobre lo ocurrido en el contexto latinoamericano, con el objeto de comprender en qué forma se produjeron los mentados desarrollos y su posible influencia, del o hacia, el modelo nuestro.

1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DERECHO COLONIAL

Resulta de primordial importancia hacer referencia a la forma de organización política de la sociedad Precolombina, y seguidamente, a la influencia ejercida sobre esta organización por el conquistador Español, puesto que a partir del encuentro de estas dos grandes civilizaciones, es de donde yacen las raíces más profundas que definen nuestra organización política y social.

La organización social indígena se fundaba entorno a la figura del ‘clan’ *“constituido por un grupo de personas unidas entre sí por vínculos de parentesco, donde la máxima autoridad era el cacique; el conjunto de clanes compatibles conformaban una tribu y la unión de tribus una confederación”*¹⁹.

Con respecto a la evolución de su organización política es importante resaltar cómo del originario clan de carácter cognaticio, es decir, agrupaciones de hombres y mujeres a través y exclusivamente de la descendencia femenina, *“... se pasó a la organización tribal compuesta por clanes afines con gobierno propio, en posesión de un territorio determinado, con un nombre como distintivo y frecuentemente con un dialecto especial y prácticas mágico-religiosas comunes o similares, donde el gobierno de la tribu recaía en un jefe militar Uzaque”*²⁰.

Hay quienes comparan el clan indígena con el municipio;²¹ sin embargo, salta a la vista que una y otra son instituciones de diverso orden, la una como célula básica

¹⁹ SENA. *De la época precolombina a la conquista española*. Bogotá: Edición Biblioteca Virtual, Biblioteca Luis Angel Arango, 2007.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ HERNANDEZ RODRIGEZ, Guillermo. *De los chibchas a la colonia y a la república: Del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1975. P. 76.

de sociedades primitivas (indígena); y la otra como entidad fundamental de la organización jurídico política de sociedades organizadas entorno a un modelo estatal.

La Confederación así formada llegó a ser la máxima expresión del desarrollo político estatal de sociedades como la Chibcha, donde su dinámica fue el producto de necesidades de orden material, como por ejemplo, la expansión territorial sobre la base de la vecindad geográfica, las afinidades de sangre, el dialecto y la cultura en general²².

No se puede desconocer la importancia que el mencionado modelo tuvo como forma de organización política de una comunidad asentada en un territorio determinado, contando con unas autoridades propias en cabeza del respectivo Cacique; sin embargo, tampoco puede dotársele de connotaciones que desborden su verdadero carácter.

En principio, como consecuencia de la organización primitiva para entonces existente, se percibe un fenómeno de falta de unificación e integración territorial, en atención a lo relativamente inconexos que resultaban estar los mencionados territorios, aunado a la ausencia de una autoridad central por todos reconocida²³.

Sin embargo, el derecho Chibcha fue adquiriendo reconocimiento sobre toda la población del mismo nombre, aunque no de manera uniforme; cada una de las regiones en que se dividía el territorio, Hunza, Bacatá, Tundaza e Iraca, tenía un ordenamiento jurídico diferente en algunos aspectos, de acuerdo con sus

²² *SENA, Op. Cit.*

²³ *Ibidem.*

características peculiares y necesidades sociales, pero unificado con los otros en los principios religiosos, éticos y en las principales instituciones jurídicas²⁴.

Así, hacia los siglos XI o XII el proceso de formación del Estado Chibcha se dio de una manera libre y voluntaria entre las tribus del altiplano, dispersas y enfrentadas hasta entonces. En el Estado de los Chibchas se reunían todos los elementos constitutivos: sociedad organizada, territorio determinado y poder político y jurídicamente reglamentado, ejercido de manera soberana y autónoma, existía además conciencia nacional y deseos de existir como Estado²⁵.

Sin embargo, no es posible homologar este Estado a los Estados que surgieron en Europa Occidental en el siglo XVI, o a los que allí existieron anteriormente, toda vez que el Estado Chibcha, al igual que los demás Estados que existieron en América precolombina (Azteca, Maya e Inca), correspondían a otra realidad social, espacio y tiempo histórico, por tanto su origen y estructura fueron diferentes, obedeciendo fundamentalmente a la necesidad de mantener el orden público interno, y asegurar en forma más eficaz la defensa del territorio y de sus habitantes, amenazados por tribus limítrofes²⁶.

²⁴ SUESCUN. Armando. *Derecho y sociedad en la historia de Colombia: El derecho chibcha, siglo IX – siglo XVI. Tomo 1. Tunja: Editorial Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1998. P 118.*

²⁵ *Ibíd.* P 205, 206, 207.

²⁶ *Ibíd.* 208.

2. INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO JURIDICO POLITICO EUROPEO EN EL SISTEMA TERRITORIAL LATINOAMERICANO

2.1. CONQUISTA ESPAÑOLA

Durante los siglos XII al XV coexistieron en España diversos ordenamientos jurídicos. Casi la totalidad de la población – la Cristiana- se regía por un doble derecho: el secular y el canónico²⁷.

El casuismo y la dispersión del ordenamiento municipal no eran nuevos para la época de la conquista, antes bien caracterizaban el régimen municipal castellano y peninsular²⁸.

Con la conquista Española sobre los territorios de indias se incorpora el municipio como entidad administrativa básica, el cual contaba a la vez, con un cuerpo colegiado denominado cabildo, ayuntamiento o concejo, como autoridad máxima en materia jurisdiccional y gubernativa; del cual hacían parte los alcaldes, regidores, oficiales reales y el gobernador, cuando estaba presente en el lugar ²⁹.

Como superior jerárquico del alcalde estaba el gobernador, quien era titular de funciones militares y gubernativas; a la par, en todos los distritos o

²⁷“El derecho secular difería en cada uno de los reinos y aún de las regiones y ciudades, era consuetudinario y de creación popular, aunque esta situación se atenuaba por la acción unificadora de algunas leyes reales y por la imitación del derecho de algunas ciudades a otras”. GARCIA-GALLO, Alfonso. *Manual de historia del derecho español I: El origen y la evolución del derecho*. Octava Edición. Madrid: Artes Gráficas y Ediciones S.A., 1982. P. 88 y 89.

²⁸ LALINDE ABADIA, Jesús. *Iniciación Histórica al Derecho Español*. Barcelona: Editorial Ariel. 1978. P. 79.

²⁹ OTS CAPDEQUI, José María. *Op. Cit.*, 61-63.

circunscripciones territoriales existía un órgano denominado audiencia, encargado de cumplir funciones administrativas y jurisdiccionales; así mismo, existían otras divisiones territoriales con fines especiales como las comandancias generales en el campo mercantil, o las capitanías generales en el ámbito militar³⁰.

“El régimen municipal americano producto de una bifurcación de las instituciones españolas y de un relativo mestizaje con instituciones indígenas, puede ser considerado como la institución política más duradera y de significativa influencia heredada de la Colonia española”³¹.

La mencionada confluencia produjo una superposición no integradora de sistemas sociológicos y político jurídicos (frente al sistema precolombino), agravándose al constatar que la España de entonces presentaba un panorama de unidad dinástica, más no Nacional³². Basta recordar que el descubrimiento de América fue financiado por el Reino de Castilla en cabeza de la Reina Isabel, y que el Estado Español para entonces no existía, y solo años más tarde se integrarían, entre otros, los Reinos de Castilla y Aragón conformando el Reino Español bajo el Gobierno de Carlos I³³.

El derecho que rigió para las Indias se componía no solo de la legislación española para Indias, sino de la legislación indiana criolla y el propio derecho castellano (fuente supletoria), además del derecho consuetudinario indígena; sin embargo, con el transcurso del tiempo fue inevitable una diversificación de los

³⁰ MORELLI RICO, Sandra. *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991. P 20.

³¹ HERNANDEZ BECERRA, Augusto. *Apuntes para la historia del municipio en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1980. P. 222.

³² OTS CAPDEQUI, José María. *Op. Cit.*, P. 9.

³³ VILAR, Pierre. *Historia de España. Décima Edición*. Barcelona: Crítica - Grupo Editorial Grijalbo, 1980. P. 41 – 43.

regímenes jurídicos español y colonial en materia municipal, no obstante el manifiesto propósito de que fueran semejantes³⁴.

Al implantarse en los primeros años de la conquista el vetusto régimen municipal castellano que se hallaba en franca decadencia en España, cobra pronto una vitalidad y vigor sorprendentes, donde el cabildo desempeña un rol importante como contrapeso a los privilegios de la nueva nobleza, y al poder de la burocracia local³⁵.

Sin embargo, con las Ordenanzas de Felipe II de 1573, con las cuales se reestableció la política de provisión de cargos en Pública subasta al mejor postor, incluyendo los oficios concejiles, se inicia la curva de decadencia de los cabildos municipales tan florecientes en los primeros años³⁶.

Agravando aún más la situación del cabildo, se produce el paso de la corona española a la Casa Borbón con Carlos III, estimulando así muchas innovaciones de estilo Francés: *“si bien se sanearon las haciendas locales, se crearon el síndico personero y los diputados del común como cargos de elección directa; las viejas autonomías municipales se vieron disminuidas al establecerse el régimen de las Intendencias en América”*³⁷.

En lo referente al tema de las intendencias vale aclarar cómo ante el amplio rechazo suscitado en aquellas tierras, en estas lograban establecerse (Cuba, Nueva España, Río de la Plata y Perú); aunado a la situación que por cuenta del movimiento comunero se vivía en el Virreinato de la Nueva Granada, con lo cual se terminó por impedir que las mismas tuvieran aplicabilidad; y que

³⁴ HERNANDEZ BECERRA, Augusto. *Op. Cit.*, P. 226.

³⁵ OTS CAPDEQUI, José María. *Historia del derecho español en América y el derecho indiano*. Madrid: Editorial Aguilar S.A., 1969. P. 143.

³⁶ *Ibíd.* P. 144, 145.

³⁷ *Ibíd.* P. 145, 146.

posteriormente en un segundo intento, tampoco se lograría a efectos de la invasión napoleónica a España y los subsiguientes movimientos en pro de la autonomía³⁸.

Seguidamente los cambios que se introdujeron al modelo Español a través de las Cortes de Cádiz, en cuyo artículo 1° de la Constitución de 1812, se preveía que la misma tendría vigencia para toda América Hispánica³⁹, no implicarían prácticamente ninguna influencia en el ordenamiento jurídico de la Nueva Granada, pues para entonces ya se había proclamado independiente de cualquier gobierno extranjero; sin embargo, resulta necesario recordar como aquella Carta fue aplicada entre 1812 y 1814 en la Nueva España, Perú, parte de la Nueva Granada, Cuba, Yucatán y Guatemala⁴⁰.

2.2. REVOLUCIÓN FRANCESA

El período que antecedió a la revolución presentaba una situación político administrativa caótica, producto de la pluralidad de ordenamientos jurídicos reinantes, así como de entidades encargadas de la administración de la cosa pública y funcionarios aislados que no dependían unos de otros, donde sus atribuciones se hallaban frecuentemente entrelazadas, tropezando entre ellos

³⁸ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en policía: Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. P. 280, 281.

³⁹ TOMAS Y VALIENTE, Francisco. *Manual de historia del derecho español*. Cuarta Edición. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1992. P. 344.

⁴⁰ ANNINO, Antonio. *Soberanías en lucha*. En: GUERRA, Francois-Xavier (Coordinador). *Inventando la nación Iberoamericana: Siglo XIX*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003. P.171.

alrededor de los mismos asuntos, aunado a un sistema de concesión de privilegios territoriales al interior del mismo⁴¹.

Además de las anteriores, el sistema feudal, los privilegios fiscales constituidos en favor de la iglesia y la nobleza, el poder absoluto de la iglesia y el grave déficit de la hacienda pública, entre otros, llevaron a que en 1789 el pueblo Francés en cabeza de Emmanuel Sieyès y el Conde de Mirabeau se constituyera en Asamblea Nacional⁴², teniendo que asumir la reorganización de la administración local para lograr la unidad Nacional y la aplicación del principio de igualdad jurídica; *“clero y nobleza hubieron de renunciar a sus privilegios, se abolió el régimen feudal y señorial, se prohibió la venta de cargos públicos y la exención tributaria de establecimientos privilegiados”*⁴³.

La solución a esta situación fue la división del territorio Nacional en municipios, subordinados a un mismo régimen, los cuales realizaban funciones idénticas por medio de órganos institucionalizados según un único modelo, sin tomar en consideración criterios extra-jurídicos, tales como densidad demográfica, extensión, grado de desarrollo socioeconómico, etc., creándose así cuarenta y cuatro mil (44.000) municipalidades. La única excepción fue París para el cual se previó un régimen especial⁴⁴.

Es así como la actual organización del territorio Francés continúa con la misma orientación político administrativa que surgió de aquel movimiento revolucionario, y por ello su organización territorial se encuentra compuesta por 26 regiones⁴⁵,

⁴¹ DE TOCQUEVILLE, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución. Tercera Reimpresión. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1994. P. 77, 78.*

⁴² JAURES, Jean. *Causas de la revolución francesa. Barcelona: Crítica- Grupo Editorial Grijalbo, 1979. P. 13-37.*

⁴³ MORELLI RICO, Sandra. *Op. Cit., P. 32, 33.*

⁴⁴ *Ibíd. P. 33, 34.*

⁴⁵ *La región Francesa (sobre la cual realizaremos un estudio más detallado en un capítulo posterior) se creó como una unidad administrativa intermedia, entre el gobierno Nacional*

cuatro de ella en ultramar, 96 departamentos regidos por un Consejo General, 329 distritos, cada uno de los cuales cuenta con un Subprefecto, encargado de ayudar al Prefecto de su respectivo departamento, 3879 cantones, y 36.571 municipios o comunas, ordenación que comporta una cobertura uniforme del territorio Nacional, garantizando la efectividad de los principios revolucionarios de igualdad jurídica y unidad nacional.

La manera como el proceso revolucionario Francés y su consecuente concepción de organización territorial ejerció cierta influencia en algunos Estados latinoamericanos reside en las luchas internas que por la forma de organización del Estado se libraron en casi todas las Naciones del Continente, especialmente con la adopción de regímenes unitarios en Estados como Colombia en las Constituciones de 1821, 1830, la Nueva Granada de 1832 y 1843, y la República de Colombia con las Constituciones de 1886⁴⁶ y 1991.

Igualmente países como Ecuador, Perú y Bolivia, entre otros Estados latinoamericanos, se caracterizan por una marcada tradición Unitaria, lo cual los hace considerar como de estirpe Francés en cuanto a ello se refiere⁴⁷.

Sin embargo, sobre este aspecto de la forma de Estado en los países latinoamericanos se volverá más adelante, para hacer un breve estudio sobre

y los departamentos, ante la ineficiencia de estos últimos para atender ciertos asuntos que trascendían sus dominios territoriales. En atención a su carácter eminentemente administrativo, carecen de competencias en materia legislativa. VIDAL PERDOMO, Jaime. La Región en la organización territorial del estado. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001. P. 125 – 129.

⁴⁶ *FERNANDEZ BOTERO, Eduardo. Las constituciones colombianas comparadas. Vol. 1. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1964. P. 3-30.*

⁴⁷ *LOPEZ ULLA, Juan Manuel. Estudio comparado de la forma de Estado y el sistema de gobierno en Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Chile y Argentina. En: ¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?, GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. P. 152 – 155.*

algunos modelos Unitarios y otros Federales, y así poder evaluar el contexto dentro del cual se ha institucionalizado nuestra organización política.

3. MOVIMIENTO INDEPENDENTISTA

El proceso revolucionario que nos ocupa y que podemos designar como *“revolución hispánica, tiene dos caras complementarias: la primera de ellas, la ruptura con el antiguo régimen y el tránsito a la modernidad; la segunda, la desintegración de ese vasto conjunto político que era la monarquía hispánica, es decir, las revoluciones de independencia”*⁴⁸.

Desde la independencia de las colonias Inglesas de América del Norte, las élites gobernantes españolas consideraban inevitable la futura independencia de la América española. Así, *“desde un principio estos fueron considerados movimientos separatistas que había de reprimir por la fuerza, pero que el miedo a la independencia contribuyó a precipitar”*⁴⁹.

El proceso emancipador ofrece tal variedad de matices y complejas circunstancias que los intérpretes intentan, cada cual dentro de su propia visión de los acontecimientos, *“determinar influencias y trazar el cuadro de las Indias en el momento de iniciarse la separación de la Metrópoli”*⁵⁰.

Es por ello que para comprender la influencia del movimiento independentista sobre el manejo del tema territorial, se debe tener en cuenta que los líderes del movimiento revolucionario en América fueron hombres nacidos en estos territorios, e hijos de Españoles, algunos de ellos formados en Europa, quienes imbuidos por

⁴⁸ GUERRA, Francois-Xavier. *El ocaso de la monarquía hispánica: Revolución y desintegración. En: Inventando la nación Iberoamericana: Siglo XIX. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003. p. 117.*

⁴⁹ *Ibíd.* P. 145, 146.

⁵⁰ URIBE VARGAS, Diego. *Las constituciones de Colombia: Perspectiva histórica y sociológica. Vol.1. Segunda Edición. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana, Ediciones Cultura Hispánica, 1985. P. 33.*

las ideas revolucionarias francesas de 1789, y concedores de los hechos acaecidos en Norteamérica algunos años antes, con el ánimo de reivindicar los derechos a la libertad y autodeterminación de nuestros pueblos, pretendieron estatuir un nuevo sistema jurídico político en el resto del Continente⁵¹.

Ante la situación descrita uno de los primeros debates que se debió afrontar fue el relacionado con la forma de Estado que más convenía a los habitantes de los nuevos territorios. De esta manera, se expusieron argumentos en favor y en contra de uno u otro modelo, pero la falta de consenso condujo *“al debilitamiento político de las nacientes repúblicas, e incluso ocasionó guerras civiles durante la primera década de independencia, convirtiéndolas en presa fácil de los espíritus de reconquista del poder Español”*⁵².

*“La defensa de un Estado centralista se justificaba para evitar la desmembración del territorio, controlar y administrar las poblaciones carentes de instituciones, regular relaciones económicas y evitar demostraciones de dominio e independencia de aparatos militares con especial autodeterminación territorial”*⁵³; al mismo tiempo, los amigos del modelo Federal rechazaban el centralismo por considerarlo asociado a proyectos impositivos de poder autoritario que desconocía fuerzas, culturas, idearios e intereses de hegemonías regionales, argumentando que *“la legitimidad, la gobernabilidad y la estabilidad de las naciones debía resultar del reconocimiento de fuertes autonomías territoriales a través de Estados federales”*⁵⁴.

⁵¹ PIETSCHMANN, Horst. *Op. Cit.*, P. 52 - 58.

⁵² ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. *El nivel intermedio de gobierno en Colombia: Crisis y vigencia de los departamentos. En: ¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?*, GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. P. 427

⁵³ RESTREPO, Dario I. *Historias de Descentralización: Transformación del Régimen Político y Cambio en el Modelo de Desarrollo, América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006. P 26.

⁵⁴ *Ibíd.*, P. 26.

De este modo la adopción de la filosofía demoliberal en los nuevos Estados –en cuya formación se tuvieron en cuenta los postulados de la Constitución de Filadelfia de manera determinante-, comportó la implantación de las respectivas instituciones jurídicas, *“siendo el modelo de administración territorial específicamente uno de los ejemplos más significativos, al considerar que nos encontrábamos incluso en mejores circunstancias que ellos mismos para implementarlo”*⁵⁵.

La revisión de los respectivos ordenamientos normativos de los países Latinoamericanos hace evidente cómo los sistemas post-revolucionarios Francés y Norteamericano, han estado presentes desde los orígenes de la República y tienden a permanecer, habiéndose consolidado en cada caso el modelo Federal o Unitario a mediados y finales del siglo XIX⁵⁶.

3.1. COLOMBIA

Fácilmente pueden distinguirse dos grandes vertientes o tendencias para indagar los móviles e ideología que influyeron en los próceres: *“por un lado quienes creen que las conmociones ocurridas en el Socorro, Santa Fe, Cartagena, etc., fueron el resultado de las ideas de la Enciclopedia y del influjo que subrepticamente ejercieron sobre los criollos el movimiento de independencia norteamericana y la revolución francesa”*⁵⁷. En la otra orilla militan los que consideran que las causas intrínsecas de la revolución reposan en la coyuntura política por la cual atravesaba España, incluyendo el momento de la abdicación de Carlos IV, la tragicomedia de Fernando VII y la aparición de Napoleón Bonaparte⁵⁸.

⁵⁵ MORELI RICO, Sandra. *Op. Cit.*, P. 27.

⁵⁶ *Ibíd.* P 27,28.

⁵⁷ URIBE VARGAS, Diego. *Op. Cit.*, P 33.

⁵⁸ *Ibíd.*

Independientemente de la postura que se asuma al respecto, lo que verdaderamente interesa al presente estudio, es el aporte que al desarrollo del Derecho Constitucional realizaría el Acta de Independencia, al punto de ser considerada lugar de partida del Constitucionalismo en la etapa independiente⁵⁹.

No obstante a pesar que en el Acta de Independencia se adoptó la forma de Estado Federal y como consecuencia se expidieron tanto la Constitución de la República (si consideramos como tal, el Acta de Federación de las Provincias de la Nueva Granada, suscrita el 27 de noviembre de 1811) como las de sus Estados miembros, al revisar el contenido de éstas últimas se puede constatar una amplia oscilación entre regímenes territoriales más o menos homogéneos, e incluso contradictorios, especialmente ante la presión ejercida por la tendencia centralista liderada por Nariño desde el Estado de Cundinamarca⁶⁰.

El período comprendido entre 1810 y 1821 se caracteriza por no tener una plena identidad en cuanto a la adopción de un sistema político y administrativo, principalmente en razón a que junto a los planteamientos del constitucionalismo liberal, algunos sectores propugnaban por el mantenimiento de varias de las instituciones de antaño⁶¹.

La adopción del sistema Federal en los territorios de la Nueva Granada encuentra su origen más próximo en la influencia ejercida por el prócer Camilo Torres en la redacción del Acta de Cabildo Abierto del 20 de julio⁶², con lo cual se produjo una de las primeras transposiciones de instituciones Angloamericanas a nuestro sistema político apenas en germen, con un desarrollo posterior a través del Acta

⁵⁹ FERNANDEZ BOTERO, Eduardo. *Op. Cit.*, P 4.

⁶⁰ ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. *Op. Cit.*, P. 430

⁶¹ TASCÓN, Tulio Enrique. *Derecho Constitucional Colombiano: Comentarios a la constitución nacional. Segunda Edición. Bogotá: Editorial Minerva S.A., 1939. P. 10.*

⁶² TASCÓN, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano. Bogotá: Editorial Minerva Ltda., 1953. P. 15.*

de Federación de 1811 y cada una de las Constituciones provinciales que en este sentido se expedieron⁶³.

Siguiendo la misma lógica del sistema existente en Norteamericana donde cada uno de los estados miembros de la Unión tiene su propio estatuto Constitucional, el 30 de marzo de 1811 se adopta el que sería el primer texto Constitucional expedido en nuestro país y antecedente más antiguo en la materia para el Estado de Cundinamarca, acto que más tarde sería imitado por las demás provincias⁶⁴.

De esta manera el sistema Federal se constituyó en la primera forma de Organización Política en tener vigencia entre nosotros. No obstante, los diputados de Cundinamarca y Chocó se negaron a firmar el Acta de Federación por considerar inconveniente el sistema Federal adoptado, con lo cual se evidencia la amplia controversia que el tema suscitó entre los líderes del movimiento independentista⁶⁵.

El sistema Federal subsistió como primera forma de organización política del Estado hasta 1821, momento a partir del cual, se produjo la incorporación de un sistema uniforme y generalizado en cuanto a la división territorial del país en Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias⁶⁶.

La Constitución de 1821 rigió para la Gran Colombia territorio que comprendía la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador, del mismo modo que posteriormente lo

⁶³ *SAMPER BERNAL, Gustavo. Breve historia constitucional y política de Colombia. Bogotá: Talleres Editoriales de la Litografía Colombia, 1957. P. 11-18.*

⁶⁴ *Ibíd. P. 14-18.*

⁶⁵ *TASCON, Tulio Enrique. Derecho Constitucional Colombiano. Op. Cit., P. 12.*

⁶⁶ *FERNANDEZ BOTERO, Eduardo. Op. Cit., P. 9.*

hiciera la Constitución de 1830 (Al menos formalmente para este segundo caso, ante la separación de Venezuela y Ecuador)⁶⁷.

Pero la Constitución adolecía de un grave defecto que había de ser disolvente: *“pecaba por exceso de centralización, como si con esto se hubiese querido condenar y proscribir los anteriores excesos de un particularismo federalista que había sido funesto”*⁶⁸.

La Constitución organizó La Gran Colombia bajo la forma centralista porque los desastres sufridos habían hecho que nuestros próceres cobraran horror al sistema federal. Pero así como fue grave error que la primera república hubiera roto la unidad política en que se había mantenido el virreinato, fue más grave aún pretender implantar el centralismo en un Estado que se formaba por la unión de dos: La Nueva Granada y Venezuela⁶⁹.

Como consecuencia de los convulsionados hechos ocurridos hacia finales de la década de los veinte, y después de haber asumido Bolívar como dictador, fue necesario que éste convocara al final de su mandato un Congreso Constituyente, el cual se encargó de expedir la Constitución de 1830⁷⁰.

El nuevo texto Constitucional mantuvo prácticamente la misma estructura y contenido de la Constitución anterior, salvo una ampliación de poderes a las autoridades locales, al dotar a los Departamentos de unas Cámaras de Distrito, *“con facultad de deliberar y resolver en todo lo municipal y local de los*

⁶⁷ CORREA, Ramón. *La Convención de Rionegro: Páginas históricas de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1937. P. 13, 20.

⁶⁸ *Ibíd.*, P. 13.

⁶⁹ TASCÓN, Tulio Enrique. *Derecho Constitucional Colombiano*. Op. Cit., P. 12, 13.

⁷⁰ SAMPER BERNAL, Gustavo. Op. Cit., P. 30 – 33.

*departamentos, y de representar en lo concerniente a los intereses generales de la república”, y a las Capitales de Provincia de Concejos Municipales*⁷¹.

La Constitución de 1830 era considerada por algunos como conciliadora de los antes intereses opuestos, fruto de patrióticas transacciones entre federalistas y centralistas, autoritarios y liberales, así como de gran progreso en la posesión de doctrinas sobre derecho público interno; sin embargo, aquella noble Constitución nacía muerta, pues desde antes de acabarse de elaborar Venezuela había proclamado su separación, al mismo tiempo el General Flórez encabezaba un alzamiento en los departamentos del sur, con los cuales declaraba formar la república independiente del Ecuador⁷².

Como consecuencia de la disolución de la Gran Colombia por la separación de Venezuela y Ecuador se hizo imperioso reconstituir el Estado, entorno a los mismos territorios de lo que había sido la Nueva Granada, proceso que culminaría con la expedición de la Constitución de 1832⁷³.

La nueva Constitución fue bastante conservadora en el sentido de mantener los mismos lineamientos de la Constitución de 1830, modificó los límites territoriales del nuevo Estado, y en lo tocante al régimen interior del nuevo Estado, se suprimieron los departamentos debiendo dividirse el territorio en provincias, éstas en cantones, y los cantones en distritos parroquiales, se confirieron mayores competencias a los órganos de deliberación de carácter seccional y local⁷⁴.

La Constitución de 1832 perduró por poco más de una década hasta que fue subvertida por la reforma Constitucional de 1843, por lo cual se considera que

⁷¹ SAMPER, José María. *Derecho público interno de Colombia*. Bogota: Editorial Temis, 1982. P. 127.

⁷² *Ibíd.*, P. 128, 129.

⁷³ SAMPER BERNAL, Gustavo. *Op. Cit.*, P. 40-43.

⁷⁴ SAMPER, José María. *Op. Cit.*, P. 143.

nació un nuevo texto Constitucional que mantuvo como principal característica el régimen unitario precedente, pero acentuó en gran medida el centralismo, despojó a las Asambleas de la competencia de enviar las listas para el nombramiento de gobernadores, dotando al ejecutivo del poder para nombrarlos y removerlos libremente como agentes políticos e inmediatos suyos⁷⁵.

La Constitución de 1853 puso término a la hegemonía centralista reinante en la vida política e institucional de estos territorios desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1821 para dar paso a un modelo de organización autonómico, o centro-federal, híbrido, como antesala al restablecimiento del Federalismo⁷⁶.

Esta Constitución estableció un régimen considerado como autonómico, pues no obstante mantuvo la misma división del territorio de la Constitución anterior, dotó a las provincias de especiales poderes para su autogobierno, e incluso, les confirió poder para expedir sus propias Constituciones (Artículos 48 y 51)⁷⁷.

Especial consideración merece el hecho de que esta Constitución haya previsto que a nivel de las provincias su poder se encontraba constituido por el ejecutivo a cargo de un Gobernador, y el legislativo a cargo de una Legislatura Provincial (característica de regímenes autonómicos), y que sus funciones serían determinadas por la Constitución de cada provincia (Artículos 47 a 55)⁷⁸.

Como se indicó anteriormente, la Constitución de 1853 sirvió de antesala o puerta de entrada para el restablecimiento del Federalismo en la Constitución de 1858. Esto debido en gran parte al ejercicio de las competencias atribuidas en cabeza de

⁷⁵ FERNANDEZ BOTERO, Eduardo. *Op. Cit.*, P. 15.

⁷⁶ SACHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano: Historia, teoría y realidad del sistema*. Bogotá: Editorial El Voto Nacional, 1962. P. 14.

⁷⁷ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Tercera Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. P. 285, 286.

⁷⁸ *Ibíd.* P. 285, 286.

las provincias para dictar sus propias Constituciones, con lo cual, se fundaron movimientos provinciales en favor de elevar a categoría de Estados varias de las antiguas provincias⁷⁹.

Algunos de estos movimientos lograron su objetivo y así se convirtieron en Estados: Panamá, Antioquia, Santander, entre otros, con lo cual se produjo una desarticulación grotesca del sistema de organización territorial que había sido creado en 1853; ello en virtud de una reforma Constitucional que creaba el Estado de Panamá y que dotaba de especiales poderes al Congreso para que por medio de Ley pudiera elevar a Estado cualquier porción del territorio de la Nueva Granada, con lo cual se hacía necesario expedir un nuevo estatuto Constitucional⁸⁰.

La Constitución de 1858 reconoció jurídicamente la realidad reinante, estableciendo un régimen que impropialemente denominó Confederal, puesto que en realidad se trataba de una simple Federación según el propio texto Constitucional y las atribuciones establecidas en cabeza de la Federación y los Estados miembros⁸¹.

Cuando todo parecía oportuno para el desarrollo pacífico de la Confederación Granadina, un grupo de Generales se levantó en armas contra la Federación porque la causa Federal así lo exigía, "*como protesta porque el Congreso había invadido con sus leyes la soberanía de los Estados*"⁸².

Producto del mencionado alzamiento se constituiría un Gobierno de facto que culminó convocando a una Convención Nacional instalada en Rionegro en 1863,

⁷⁹ SAMPER, José María. *Op. Cit.*, P. 159, 160, 161.

⁸⁰ *Ibíd.* 161-168.

⁸¹ URIBE VARGAS, Diego. *Op. Cit.* P. 149 y ss.

⁸² PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *Op. Cit.*, P. 183.

la cual expidió la Constitución que lleva su nombre⁸³. Esta sería la última Constitución de corte Federal que se expidiera en Colombia, incluso se considera que con poca diferencia es la misma aprobada en 1858, y que en ella “*persistió el movimiento por la recomposición de la Gran Colombia que se había hecho sentir en las cartas de 1832, 1855 y 1858*”.⁸⁴

Esta Constitución se caracterizó por preservar el sistema Federal que había sido implantado en 1858, reconociendo el derecho que les asiste a los Estados parte para dictarse su propia Constitución; sin embargo, al revisar los textos Constitucionales expedidos por éstos, se puede constatar cómo las administraciones locales se rigieron por una normativa calcada sobre los trazos fundamentales del modelo de administración post-revolucionario francés⁸⁵.

Era connatural que la situación creada por la Constitución de 1863 despertara un sentimiento de reforma en algunos líderes políticos de la época, en razón a que los delegatarios de esta Asamblea representaban exclusivamente al Partido Liberal, por lo cual, “*se considera no tenían la vocación suficiente para imponer sus aspiraciones a la Nación entera, pues no obstante el personal de la Convención era muy bueno, nada compensaba la ausencia de representación del Partido Conservador*”⁸⁶.

Igualmente sería la última de aquellas Constituciones de corta duración que se expidiera desde el momento en que comenzamos nuestra vida Republicana.

Hacia 1880 asume la Presidencia Rafael Núñez, quien para entonces comandaba un sector del partido Liberal conocido como independiente. “*Núñez conformó una*

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ CAMACHO ROLDAN, Salvador. *La convención de Rionegro*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000. P. 59, 60.

⁸⁵ MORELLI RICO, Sandra. *Op. Cit.*, P. 220.

⁸⁶ CAMACHO ROLDAN, Salvador. *Op. Cit.*, P. 19, 20, 32.

*liga política con un grupo conservador liderado por Miguel Antonio Caro, con el objeto de implantar una Constitución centralista que permitiera superar la situación anárquica del país*⁸⁷.

Como resultado de la guerra civil que suscitó por el enfrentamiento entre radicales y la coalición, los primeros culminaron derrotados, y entonces los miembros de la alianza convocaron un Consejo Nacional de Delegatarios para elaborar un nuevo texto fundamental⁸⁸.

El Presidente de la República estimuló a los nuevos gobernantes de los estados por un decreto de 10 de septiembre de 1885 para que cada uno enviase dos delegatarios al Consejo Nacional que debía resolver sobre los asuntos constitucionales. *“No estando reunidas las Legislaturas y siendo imposibles las elecciones por los peligros de la guerra, habría que acudirse al sistema de nombramientos empleado en 1861”* para la formación del Senado de Plenipotenciarios que expidió el Pacto de Unión de aquel año⁸⁹.

El 11 de noviembre de 1885 se instaló solemnemente en Bogotá el Consejo Nacional de Delegatarios, compuesto de dieciocho miembros divididos por mitad en conservadores e independientes, *“dominados todos por la idea de unidad nacional bajo el imperio de sólidas instituciones fundamentales sin más autoridad representante de la soberanía que la de un solo poder”*⁹⁰.

Según discurso emitido por el Presidente Núñez cuando apenas comenzaba a reunirse el cuerpo Constituyente esa nueva Constitución debía en absoluto prescindir de la índole y tendencias características de la que había desaparecido.

⁸⁷ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Op. Cit.*, P. 111,112.

⁸⁸ *Ibíd.* P. 112.

⁸⁹ POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Constituciones de Colombia. Segunda Edición. Bogotá: Imprenta de La Luz, 1911. Vol. 2. P. 1182.*

⁹⁰ *Ibíd.*, P. 1182.

“El particularismo enervante debía ser reemplazado por la vigorosa generalidad; así los códigos que funden y definen el derecho deben ser nacionales; y lo mismo la administración pública encargada de hacerlos efectivos”⁹¹.

La historia de nuestras constituciones y los resultados producidos por ellas desde el punto de vista del supremo interés de la paz, resultaban elocuentes y decisivos. La Constitución de 1832 era central y sobria en declaraciones de supuestas garantías individuales; y el orden público conservado bajo su influencia durante ocho años consecutivos. La de 1843 fue más central todavía y durante sus diez años de vida hubo paz mucho más efectiva que en el período constitucional precedente porque la insurrección que ocurrió en 1851 fue casi inmediatamente reprimida. La de 1853 –llamada centro federal- abrió camino a la rebelión en el año siguiente. La de 1858 –netamente federal- preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860, la cual nos condujo al desgraciado régimen establecido en 1863 sobre la base débil de una soberanía seccional⁹².

En el mismo sentido que lo hiciera el Presidente Núñez, don Miguel Antonio Caro dando respuesta al discurso emitido por el señor Presidente, en virtud de comisión que para el efecto le confiriera el Consejo de delegatarios del cual hacía parte, consideraba que al haber sido expedida la Constitución de Rionegro por un solo partido, con exclusión de los vencidos, no fue ciertamente lo que le imprimió sello funesto, pues había triunfado una revolución y era preciso restablecer en alguna forma la legalidad. Añadía: *“no hay orden sin regla, y los que tienen en su mano el*

⁹¹ NUÑEZ, Rafael. *Discurso emitido por el Presidente de la República a la Asamblea de Delegatarios*. Bogotá: Noviembre 11 de 1885. En: POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Op. Cit.*, P. 1183.

⁹² *En este sentido el Presidente Rafael Núñez declaraba: “El curso de los acontecimientos ha destruido el régimen constitucional productor de permanente discordia en que hemos agonizado, más que vivido durante un cuarto de siglo; y la opinión del país, con lenguaje clamoroso e inequívoco reclama el establecimiento de una estructura política y administrativa enteramente distinta de la que manteniendo a la Nación en crónico desorden ha casi agotado sus naturales fuerzas en repararle inseguridad y descrédito”.* *Ibíd.* P. 1185.

*poder son los únicos en quienes reside la capacidad y, por lo mismo, la obligación de dictarla*⁹³.

*“Los Convencionales de Rionegro habían cometido el doble error de expedir una Constitución quimérica y al mismo tiempo tiránica: hicieron una obra impracticable. Ellos crearon perpetuo conflicto entre opuestas soberanías y redujeron a la impotencia al gobierno general”*⁹⁴.

En agosto de 1886 sería aprobado el nuevo texto constitucional, el cual se caracterizaba por establecer, desde su primer artículo, que la Nación colombiana se reconstituía en forma de República unitaria, así mismo, que el territorio Nacional se dividiría en Departamentos, Provincias y Distritos Municipales (Artículo 182)⁹⁵.

El modelo creado por la Constitución de 1886 respondía a la conocida fórmula de ‘centralización política y descentralización administrativa’, con el cual se pretendía conciliar el añejo debate entre federalismo y centralismo que tantos males y desasosiegos políticos trajo al país desde los días iniciales de la República⁹⁶.

La Constitución de 1886 fue objeto de múltiples reformas durante su período de vigencia⁹⁷ (poco más de un siglo), lo cual no afectó en mayor medida su estructura ni contenido en lo que respecta al asunto materia de estudio.

⁹³ CARO, Miguel Antonio. En: En: POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Op. Cit.*, P. 1189.

⁹⁴ *Ibíd.*, P. 1189.

⁹⁵ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Op. Cit.*, P. 389, 423.

⁹⁶ RIVADENEIRA VARGAS, Antonio José. *Historia constitucional de Colombia 1510 – 1978*. Bogotá: Editorial Horizontes, 1978. P. 136.

⁹⁷ *La Constitución de 1886 fue objeto de 67 reformas constitucionales durante su período de vigencia, a través de Leyes Reformatorias, Actos Reformatorios, Actos Legislativos y Decretos Legislativos*. RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Op. Cit.*, P. 389 - 622.

Sin embargo, resulta oportuno hacer una breve mención a la reforma Constitucional de 1968, mediante la cual, entre otras cosas, se pretendía asegurar la operatividad de la descentralización, implantando nuevas formas de descentralización a escala administrativa como las Asociaciones de municipios, Areas Metropolitanas, Juntas Administradoras Locales y el otorgamiento a los Alcaldes de la representación legal de los municipios, adscrita tradicionalmente a los Personeros⁹⁸.

Se puede considerar que esta Constitución puso término a ese período de nuestra historia Republicana caracterizado por cierto grado de inestabilidad política, producto de la constante puja entre liberales y conservadores por definir cual sería el régimen político administrativo que más convenía, pues si bien la misma no se encuentra vigente actualmente, la Constitución de 1991 que hoy nos rige mantiene el ideario unitario con descentralización administrativa de su antecesora (Artículo 1, 285 – 331)⁹⁹.

El desarrollo dado por la Constitución Política de 1991 al presente asunto, será desarrollado en el capítulo II.

3.2. MÉXICO

Al mismo tiempo que en el Sur del Continente se desarrollaban procesos políticos convulsionados a fin de consolidar el proceso de independencia, y en procura de definir cual sería el régimen político administrativo que más convenía, en los

⁹⁸ RIVADENEIRA VARGAS, Antonio José. *Op. Cit.*, P. 182.

⁹⁹ CASTRO, Jaime. *Constitución Política de Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008. P.143-168.*

territorios del antiguo Imperio Azteca se libraba una lucha similar por parte de los líderes del movimiento revolucionario e independentista mexicano¹⁰⁰.

Poco después de una serie de victorias que obtuvo el movimiento revolucionario liderado por Morelos, tomó posesión como Virrey don Félix María Calleja (febrero 13 de 1813), quien dirigiéndose hacia la Costa el 14 de septiembre del mismo año, dejó instalado en Chilpancingo el primer Congreso Nacional. El Congreso recién formado dio un decreto que es considerado como la verdadera declaración de independencia mexicana, afirmando que el país *“recobra el ejercicio de su soberanía usurpada”*, y declaraba así mismo *“quedar rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español”*¹⁰¹.

En mayo de 1814 se sabe en México de la vuelta al poder de Fernando VII, hecho que coincidiría con la extinción del movimiento revolucionario mexicano; sin embargo, sería necesario esperar hasta 1821 para que el General Iturbide ponga en marcha el Plan de Iguala, *“mediante el cual se establece la absoluta independencia del reino, se promete un gobierno monárquico y Constitucional, y se ofrece el gobierno a Don Fernando VII”*¹⁰².

Iturbide aprovecha la llegada a Veracruz de un nuevo Virrey, Don Juan de O’Donojú, y *“celebra con él los tratados de Córdoba por los que se ratificaba el Plan de Iguala, así, en septiembre de 1821 Iturbide haría su entrada triunfal a México con el ejército de las tres garantías”*¹⁰³.

Poco después de la independencia, México experimentó brevemente un sistema monárquico, pero la rápida desaparición de una estructura colonial de trescientos

¹⁰⁰ VASCONCELOS, José. *Breve Historia de México. México: Compañía Editorial Continental S.A., 1976. P. 269 y Ss.*

¹⁰¹ *Ibíd., P. 276, 277.*

¹⁰² *Ibíd., P. 277, 278, 290.*

¹⁰³ *Ibíd., P. 291.*

años de antigüedad dejó un vacío político. *“La única autoridad legítima, la corona, y su representante colonial, el virrey, desaparecieron. A continuación hubo un intenso conflicto político cuando diversos grupos trataron de legitimar sus respectivas filosofías políticas”*¹⁰⁴.

Al igual que muchos países latinoamericanos, México estaba atrapado entre la idea de rechazar su herencia política española, centralista y autoritaria, y en su lugar, adoptar el sistema reformista estadounidense. La obstinación de sus defensores mantuvo los asuntos políticos en cambio constante convirtiendo la violencia en medio frecuente para resolver desacuerdos políticos.¹⁰⁵

*“Las batallas entre conservadores y liberales culminaron en la guerra de reforma, 1858 – 1861, en que los liberales victoriosos impusieron por la fuerza sus opiniones políticas a los derrotados conservadores”*¹⁰⁶.

Fiel a esta línea de pensamiento, el Constituyente Mexicano estableció de manera perentoria el modelo Federal en los procesos de 1824, 1857 y 1917, en este último exactamente decretó:

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*¹⁰⁷.

¹⁰⁴ CAMP, Roderic Ai. *La política en México. Cuarta Edición. México: Siglo Veintiuno Editores, 2000. P. 51.*

¹⁰⁵ *Ibíd., P. 51.*

¹⁰⁶ *Ibíd., P. 52.*

¹⁰⁷ QUIROGA, LAVIE. Humberto. *Las constituciones latinoamericanas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. V.10. P. 31.*

Sin embargo, al interior de la doctrina mexicana hay quien considera “la centralización política, administrativa y económica como característica dominante del Estado federal mexicano durante el siglo XX y el comienzo de este milenio, con lo cual, termina adoptando un carácter coercitivo e imponiendo mayores controles a los Estados”¹⁰⁸, fortaleciendo una tendencia centralista al interior del federalismo.

Aunado a lo anterior, durante el período comprendido entre 1835 y 1846 tuvo vigencia la Constitución de las Siete Leyes, variándose el régimen Federal preexistente por uno de carácter Unitario, mediante la Ley Sexta Constitucional que dividió el territorio de la República en Departamentos, Distritos y Partidos¹⁰⁹.

De esta manera, queda en evidencia lo poco pacífico que ha resultado la definición de éste aspecto en los antiguos territorios de indias, y que contrario a lo que se cree, ni siquiera en Estados como el Mexicano, reconocido tradicionalmente por su corte Federal, se logró imponer de manera indiscutida un modelo determinado, y aún más, que después de casi dos siglos, la doctrina especializada continúa desentrañando su contenido y extractando de allí caracteres propios de regímenes centralistas.

3.3. ARGENTINA

Los historiadores argentinos al igual que sus pares del resto del continente, consideran como causas externas de la revolución de mayo: la revolución

¹⁰⁸ ROGEL SALAZAR, ROSARIO. *El centralismo del federalismo descentralizado en México. En: Historias de Descentralización: Transformación del Régimen Político y Cambio en el Modelo de Desarrollo América Latina, Europa y EUA. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006. P. 103.*

¹⁰⁹ RABASA, Emilio O. *Historia de las constituciones mexicanas. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. P. 33 y ss.*

norteamericana, la revolución francesa y la difícil situación de gobernabilidad que afrontaba España¹¹⁰.

Para las Provincias Unidas del Río de la Plata, el período de emancipación comprende un término de seis años, 1810 - 1816, en cuya fecha el Congreso de Tucumán jura y consagra la obra de la revolución de mayo; sin embargo, asegurada la emancipación del país, se presentaba a resolver el difícil problema de la organización nacional¹¹¹.

Ejemplo elocuente de las dificultades y complicaciones que comporta la organización política y territorial de un país nos lo ofrece toda América española. En la República Argentina el proceso de emancipación e independencia tomó seis años, pero definir la cuestión política y constitucional de la República exigió invertir casi medio siglo, período que estuvo acompañado de guerras civiles y escisiones entre provincias hermanas¹¹².

La Asamblea General Constituyente de 1813 dictó diferentes leyes orgánicas parciales, pero no promulgó una Constitución; el congreso de Tucumán de 1816 trató la cuestión de la organización del país, "*pero este Congreso no llegó a dictar una Constitución hasta el año de 1819, en cuya fecha promulgó una de carácter unitario que los caudillos y pueblos desobedecieron*"; el Congreso constituyente de 1824 dictó también una constitución unitaria en el año de 1826 que fue resistida por segunda vez; finalmente, el Congreso constituyente de Santa Fé aprobó en 1853 la Constitución federal que hoy rige, pero se puso en vigencia para toda la nación argentina después de la batalla de Pavón (1861)¹¹³.

¹¹⁰ LEVENE, Ricardo. *Lecciones de historia argentina: Descubrimiento, conquista, colonización. Novena Edición. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia. Editores, 1925. Vol. 1. P. 456-459.*

¹¹¹ LEVENE, Ricardo. *Op. Cit., Vol. 2. P. 7, 8,9.*

¹¹² *Ibíd., P. 10, 11.*

¹¹³ *Ibíd., P. 11.*

Del mismo modo que los demás países de la región soportaron fuertes pugnas internas en procura de definir su régimen político y adoptar una organización territorial de acuerdo a sus necesidades y antecedentes, la República Argentina vivió un prolongado período de luchas constantes entre defensores y detractores de uno y otro modelo¹¹⁴.

La problemática Argentina giraba entorno a la definición como República Unitaria o Federal, y “*al enfrentamiento entre los sectores políticos que ejercían su poder en Buenos Aires y los movimientos del interior, producto de la hegemonía económica de la Ciudad portuaria*”¹¹⁵ (centralistas), y “*la inconformidad de algunos líderes de aquellas provincias menos desarrolladas*” (federalistas)¹¹⁶.

La confrontación entre los partidarios de estos movimientos generó una guerra civil de setenta años, la cual comenzaría a cesar hacia 1853 con la expedición de la Constitución Nacional de ese año, declarando a la República Argentina conforme a un modelo de Estado Federal¹¹⁷, y en 1880 a Buenos Aires capital de la República¹¹⁸.

En la actualidad Argentina se rige por la Constitución de 1853 modificada en múltiples ocasiones, la cual establece un Estado Federal compuesto por veintitrés provincias y una ciudad autónoma¹¹⁹.

¹¹⁴ BUCICH ESCOBAR, Misael. *Buenos Aires ciudad*. Buenos Aires: El Ateneo, Librería Científica y Literaria, 1930. P. 91.

¹¹⁵ HAPERIN DONGUI, Tulio. *Revolución y guerra: Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores S.A., 1972. P. 40 - 52.

¹¹⁶ LEVENE, Ricardo. *Op. Cit.*, Vol. 2. P. 11 – 15.

¹¹⁷ QUIROGA, LAVIE. Humberto. *Las constituciones latinoamericanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. V.2. P. 7.

¹¹⁸ DROMI, Roberto. *Ciudad y municipio*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997. P. 157 y ss.

¹¹⁹ QUIROGA, LAVIE. Humberto. *Op. Cit.*, P. 33,34.

3.4. BRASIL

*“La colonización portuguesa en el Brasil se realizó por medio de capitanías inalienables y hereditarias, cuyos propietarios poseían prerrogativas típicas del señorío que nos recuerdan el régimen feudal”, las cuales, no tenían relaciones políticas ni administrativas entre sí, y dependían directamente de la metrópoli europea*¹²⁰.

La herencia colonial se caracterizó por cierto acoplamiento débil entre el Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve. Por ello, en la época de la independencia no existía un sentimiento de patria común y no había una identidad nacional. *“La idea de patria se aplicaba en algunas de las unidades aisladas, entonces denominadas provincias”*¹²¹.

Lo anterior nos permite constatar cómo la unidad brasileña no se realizó al igual que la estadounidense por la federación de unidades previamente independientes; *“sino que la misma se consiguió por la acción de una dirigencia nacional, heredera de la tradición imperial portuguesa”*. Siendo así, la centralización resultaba esencial para mantener la precaria unidad de la antigua colonia y preservar el orden social¹²².

En septiembre de 1822 se proclama la separación de Brasil, y en mayo de 1823 comienza a sesionar un cuerpo constituyente¹²³, cuya obra sería jurada

¹²⁰ CARPIZO, Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973. P. 24.

¹²¹ MURILLO DE CARVALHO, José. *El federalismo brasileño: Perspectiva histórica*. En: *¿Hacia un nuevo federalismo?* HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia (Coordinadora). México: Fondo de Cultura Económica, 1996. P. 35.

¹²² *Ibíd.*, P. 36.

¹²³ *A fin de garantizar la centralización y tornarla aceptable para las provincias, la dirigencia nacional optó por mantener la forma monárquica de gobierno, por lo cual, la*

solemnemente en marzo de 1824. “*Esta constitución se caracterizaba por ser de orden central y unitario, conservaba la existencia de las provincias y declaraba que las mismas, podían ser divididas como lo pidiera el bien del Estado*”¹²⁴.

No obstante la situación creada por la Constitución de 1824, la idea federal tenía fuertes representantes por ser considerada la más conveniente a las condiciones físicas e históricas de Brasil, confrontación que se mantendría hasta el fin del imperio en 1889¹²⁵.

La Constitución de 1891 estableció un régimen republicano y federal, “*disponiendo que las antiguas provincias constituían los Estados Unidos del Brasil*”, modelo tomado de la Constitución de los Estados Unidos de América. En razón a ello, el texto aprobado guardó gran similitud con el de sus inspiradores, prestando especial interés el que se reconociera a las provincias el poder para dictarse su propia Constitución¹²⁶.

La primera República terminó con el movimiento de 1930, esos años se caracterizaron por el uso que el gobierno central hizo tanto de las declaraciones de estado de sitio, como de las intervenciones en los estados miembros. “*La Constitución de 1934 se singularizó por un aumento notable de la competencia de la federación en detrimento de las entidades federativas, como lo fue respecto de la reglamentación del comercio, la industria, los bancos y las compañías de seguros*”.¹²⁷ La norma de 1934 tuvo una vigencia corta, siendo sustituida en noviembre de 1937.

Constitución de 1824 fue redactada por un Consejo de Estado escogido por el Emperador. MURILLO DE CARVALLO, José. Op. Cit., P. 36.

¹²⁴ CARPIZO, Jorge. Op. Cit., P. 25.

¹²⁵ FRAGA IRIBARNE, Manuel. Prologo a: *Las constituciones de los Estados Unidos del Brasil*. CAVALCANTI, T.B. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, Instituto de Cultura Hispánica, 1958. P. XXIX – XXXV.

¹²⁶ MURILLO DE CARVALLO, José. Op. Cit., P. 41.

¹²⁷ CARPIZO, Jorge. Op. Cit., P. 25, 26.

Un amplio sector de la doctrina considera que la Constitución de 1937 no tuvo oportunidad de merecer debida ejecución, toda vez que los poderes no fueron organizados dentro de la estructura de la misma¹²⁸. “*La Constitución fortaleció al ejecutivo federal y estuvo impregnada de elementos unitarios, razón por la cual, se considera que esos años fueron de un federalismo nominal, caracterizado por las numerosas intervenciones federales que ocurrieron*”¹²⁹.

La Carta de 1937 fue el producto de un golpe de Estado propiciado por el propio Presidente Vargas. A lo que resulta oportuno añadir la intervención de Brasil en la segunda guerra mundial del lado de los Aliados, haciéndose acreedora al calificativo de fascista¹³⁰.

Esta Carta fue abolida por el movimiento de 1945, cuyo fruto fue la Constitución de 1946, mediante la cual, se regresó a la línea clásica del federalismo brasileño¹³¹.

Apenas transcurridas poco menos de dos décadas, un nuevo golpe de Estado acontecería en 1964 ante los temores existentes por el establecimiento de un régimen comunista. Los militares nombraron presidente a un general, quien al año siguiente, abolió los partidos políticos que habían sido creados en 1945 y canceló las elecciones directas para gobernadores estatales como antídoto a la victoria de la oposición en Minas Gerais y Río de Janeiro; y a pesar que la Constitución establecía un régimen federal la maquinaria del gobierno central aumentó durante el régimen militar. En conclusión, la nueva centralización superó en mucho a la de 1937¹³².

¹²⁸ CAVALCANTI, T. B. *Las constituciones de los Estados Unidos del Brasil*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, Instituto de Cultura Hispánica, 1958. P. 9.

¹²⁹ CARPIZO, Jorge. *Op. Cit.*, P. 26.

¹³⁰ TORRES DEL MORAL, Antonio y TAJADURA TEJADA, Javier. *Los Preámbulos Constitucionales en Iberoamérica*. Madrid: centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. P. 69.

¹³¹ CARPIZO, Jorge. *Op. Cit.*, P. 26.

¹³² MURILLO DE CARVALLO, José. *Op. Cit.*, P.51, 52,53.

En 1985 terminarían los veintiún años de gobierno militar unitario al producirse la victoria en las elecciones presidenciales del candidato opositor. La Asamblea Constituyente de 1988 jugó un papel primordial en la recomposición del federalismo, favoreciendo a los Estados y municipios en detrimento del gobierno federal al aumentar las transferencias hacia los primeros. Decisión que ha sido constantemente cuestionada desde entonces por las autoridades Federales, especialmente cuando a esa transferencia de recursos no se acompañó un traslado de funciones y responsabilidades, dejando las mismas en cabeza de la Federación, pero con una merma importantísima de recursos¹³³.

De esta manera, se pone término a un breve repaso por la historia independentista y republicana del Brasil, pudiendo comprobar que ella no es ajena a la situación vivida por los demás países de la región, caracterizada por un proceso fuertemente oscilante entre ideas federales y centralistas en cuanto a la definición de la forma de Estado. Incluso, presentándose en algunas ocasiones regímenes centralistas camuflados, utilizando como ropaje constituciones federales, pero sin dejar de ser verdaderamente centralistas.

3.5. VENEZUELA

Para los efectos del presente acápite y la realización del análisis correspondiente a este fragmento de la historia venezolana, debemos tomar como punto de partida el lugar común que en algunos momentos junto a nuestra propia historia, compartieron estas dos naciones; de la misma manera, en lo relativo a las causas que sirvieron de inspiración a estos movimientos, aspectos a los que se hizo referencia en la parte inicial del presente estudio.

¹³³ *Ibíd.*, P. 55 – 59.

Por ello, tan pronto se conocieron en Caracas las noticias respecto de la difícil situación de gobernabilidad que afrontaba España comenzando el siglo XIX, se iniciaría un proceso revolucionario, mediante el cual, “*el cabildo de Caracas se erigía en Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, asumiendo el mando supremo de la provincia y destituyendo a las autoridades españolas*”¹³⁴.

La revolución de Caracas tuvo por objeto establecer un nuevo gobierno, “*mientras una Constitución aprobada por la representación nacional legítimamente constituida, sancionaba, consolidaba y presentaba con dignidad política a la faz del universo la provincia de Venezuela*”, según lo mencionado por la propia Junta¹³⁵.

En Venezuela la independencia la declararon las provincias mediante sus cabildos capitales, y muchas, como también sucedió en Colombia, adoptaron sus propias constituciones provinciales antes de la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811¹³⁶.

El origen fundacional del Estado venezolano brota de su primera Constitución (1811), con ocasión del pacto federal celebrado por los representantes de las Provincias que antes conformaban la Capitanía General de Venezuela. Por ello, el inicio del federalismo venezolano está en el origen mismo del Estado, y en su posterior desarrollo institucional¹³⁷.

En razón a esta realidad histórica, el fracaso de la primera República venezolana se ha endilgado a la fórmula federal adoptada. Esa fue la tesis del Libertador

¹³⁴ BREWER-CARIAS, Allan R. *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América colonial*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1997. P. 37.

¹³⁵ *Ibíd.*, P. 38.

¹³⁶ *Ibíd.* P. 119.

¹³⁷ AYALA CORAO, Carlos M. *Comentarios constitucionales*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1996. P. 49.

Simón Bolívar, quien en un escrito redactado en Cartagena de Indias en 1812, titulado *“Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño”*, expresaba:

“Pero lo que debilitó más al gobierno de Venezuela fue la forma Federal que adoptó” (...) *“cada provincia se gobernaba independientemente; y a ejemplo de éstas, cada ciudad pretendía iguales facultades”*¹³⁸.

Adicionaba en otra parte:

*“Yo soy del sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas”*¹³⁹.

En similar sentido se pronunciaría años más tarde en el Congreso de Angostura, resaltando la excelencia de la Constitución de Venezuela, pero a la vez, la imposibilidad de su aplicación a nuestros Estados¹⁴⁰.

Lo anterior no ha sido óbice para que algún sector de la doctrina considere como causa reina del fracaso de la primera República al centralismo, especialmente, por el papel protagónico desempeñado por el General Francisco de Miranda, a quien se atribuye haber orquestado el más extremo centralismo durante este período de la historia de Venezuela¹⁴¹.

Este difícil trasegar de la institucionalidad venezolana estaría precedido por el espacio comprendido entre 1821 y 1830, como integrante o parte de uno de aquellos momentos que anteriormente denominados lugares comunes de nuestra

¹³⁸ SALCEDO-BASTARDO, J.L. *Simón Bolívar: Siete Documentos Esenciales*. Buenos Aires: Publicaciones de la Embajada de Venezuela, 1978. P. 21.

¹³⁹ *Ibíd.*, P. 22.

¹⁴⁰ *Ibíd.* P. 85, 86.

¹⁴¹ BREWER-CARIAS, Allan R. *Op. Cit.*, P. 120.

historia, al estar sometidas bajo un solo cuerpo constitucional (absolutamente centralista) las posteriormente denominadas Repúblicas de Colombia, Venezuela y Ecuador, tal como quedó expuesto en la primera parte de este capítulo.

A pesar de la clara posición del Libertador sobre el sistema federal, éste, sin embargo, no solo se impuso en Venezuela en la Constitución de 1830, sino después de las guerras federales, en la Constitución de 1864¹⁴².

Antes de avanzar hacia 1864, debemos hacer mención a la Constitución de 1858, que aunque de corta duración, resulta de especial interés por no haber instaurado una estructura federal, no obstante reconocer el triunfo de las ideas descentralizadoras que pusieron fin a la dictadura anterior¹⁴³.

El tramo comprendido entre 1864 y 1945, se caracterizó por una permanente y acentuada centralización de las competencias propias de los estados y municipios, en el campo económico, legislativo y tributario principalmente. *“La evolución de este proceso ocasionó que en la reforma constitucional de 1945 se eliminara el poder judicial de los Estados, ante la falta de leyes estatales de contenido sustancial”*.¹⁴⁴

La Constitución de 1953 elimina el nombre oficial de “Estados Unidos de Venezuela”, sin embargo, se conserva la definición del Estado venezolano como

¹⁴² BREWER-CARIAS, Allan R. *Estudios sobre el Estado constitucional: Cuadernos de la cátedra de derecho público en la Universidad Católica del Táchira*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2007. P. 304.

¹⁴³ MARIÑAS OTERO, Luis. *Las constituciones de Venezuela*. Madrid: Ediciones Cultura hispánica, 1965. P. 40 – 43.

¹⁴⁴ AYALA CORAO, Carlos M. *Op. Cit.*, P. 50.

federal¹⁴⁵. Pero la dictadura militar vivida entre 1948 y 1958, incrementaría paulatinamente la centralización del Estado venezolano¹⁴⁶.

El pacto de Punto Fijo suscrito por tres de las cuatro fuerzas políticas del país, organizaciones opuestas a la dictadura del General Pérez Jiménez, fue el resultado de una reflexión de liderazgo político sobre las causas que impidieron la implantación de la democracia en Venezuela. De manera que *“la democracia instaurada en 1958 debía contar con suficientes mecanismos de defensa que impidiesen los efectos perniciosos de esa cultura autoritaria”*¹⁴⁷.

Este pensamiento político da origen a la Constitución de 1961, buscando que el nuevo sistema fuera realmente integrante y protegido de la cultura autoritaria y el caudillismo regional. El efecto directo de estas consideraciones resultaría ser, el fortalecimiento del centralismo como mecanismo de protección del régimen democrático. Consolidándose así, una federación centralizada, o un verdadero Estado unitario con formas federales¹⁴⁸.

La Constitución de 1999 fue elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente convocada por el Presidente de la República, Hugo Chávez, luego de que *“la Corte Suprema admitiera que mediante referéndum consultivo, el pueblo podía crear dicha instancia política no prevista en la Constitución de 1961, para revisar la Constitución”*. Esta sentencia serviría para que el proceso Constituyente de 1999 desbordara los límites que intentó ponerla la propia Corte, asumiendo un carácter

¹⁴⁵ *Ibíd.*, P. 50.

¹⁴⁶ FERNANDEZ TORO, Julio César. *La distribución territorial del poder en Venezuela. En: Jornadas colombo venezolanas de derecho público. Bogotá: Grupo Editorial 87 Ltda., 1996. P. 322.*

¹⁴⁷ *Ibíd.*, P. 324.

¹⁴⁸ *Ibíd.* P. 323 – 329.

originario, acompañado de un golpe de Estado que intervino todos los poderes constituidos, incluida la propia Corte Suprema¹⁴⁹.

La Constitución de 1999 conservó la organización del Estado con forma Federal, estableciendo la distribución del poder en los niveles: Nacional, Estatal y Municipal. Sin embargo, la gran transformación política que debía haber ocurrido en este proceso Constituyente, sustituyendo la Federación Centralizada por una Federación Descentralizada no pasó del nominalismo expresado tanto en el preámbulo como en el artículo cuarto; y más bien, se retrocedió institucionalmente al permitirse la limitación por ley Nacional de la autonomía de los estados (Art. 162) y de los municipios (Art. 168)¹⁵⁰.

Así, podemos concluir que no existe un único modelo Federal sino múltiples; y por ello, de los cuatro Estados federales de América Latina, los modelos de Venezuela Brasil, e incluso Argentina no son tan fuertes como el Mexicano, pudiendo ser considerado el Venezolano como puramente formal¹⁵¹.

3.6. ECUADOR

Históricamente los territorios que conforman la República del Ecuador habían estado vinculados a los centros de poder establecidos en Santa Fe y/o el Perú; sin embargo, ello no fue un impedimento para que la Audiencia de Quito, a principios del siglo XIX, “*revelara sus tendencias autonomistas respecto de la metrópoli, so*

¹⁴⁹ BREWER CARIAS. Allan R. *La Constitución de 1999: Derecho Constitucional venezolano. Cuarta Edición. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2004. P. 23.*

¹⁵⁰ *Ibíd.* P. 325 -327.

¹⁵¹ LOPEZ ULLA, Juan Manuel. *Op. Cit.*, P. 155.

*pretexto de defender la soberanía y derechos de Fernando VII, contra el usurpador José Bonaparte*¹⁵².

La historia Republicana del Ecuador se encuentra marcada por dos hechos importantes, siendo el primero de ellos, la incorporación a la Gran Colombia en 1822¹⁵³, y posteriormente su exclusión en 1830¹⁵⁴.

En las condiciones antes descritas, el naciente *“Estado ecuatoriano inició su camino hacia la unidad nacional, dentro de una perspectiva político-administrativa vinculada al ideario centralista”*¹⁵⁵. Así, mediante la ley de división territorial de 1824 se inició el proceso de organización en departamentos, distritos y provincias¹⁵⁶.

La historia Constitucional del Ecuador se caracteriza por la multiplicidad de textos Constitucionales expedidos a lo largo de su vida Republicana, siendo uno de los Estados de la región que más Constituciones ha promulgado.

Sin embargo, en lo que respecta al manejo del tema territorial siempre ha existido una secuencia lógica por seguir una línea de pensamiento centralista o unitario, lo cual, se puede evidenciar al consultar los diferentes textos constitucionales, teniendo como único antecedente Federal el breve período de su historia

¹⁵² PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo. *Historia del Ecuador*. Quito: Editorial Colon, 1962. P. 195 – 197.

¹⁵³ CORREA, Ramón. *Op. Cit.*, P.13 – 20.

¹⁵⁴ SAMPER, José María. *Op. Cit.*, P. 128, 129.

¹⁵⁵ BORJA BORJA, Ramiro. *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. 1979. Vol. 1. P. 148 – 149.

¹⁵⁶ SENADO Y CAMARA DE REPRESENTANTES DE LA GRAN COLOMBIA. *Ley de división territorial de la república de Colombia*. Junio 25 de 1824.

Republicana en que hizo parte de la Gran Colombia, al menos formalmente con la Constitución de 1830¹⁵⁷.

Actualmente se encuentra en vigor la Constitución de 1998; no obstante, el pueblo del Ecuador ha decidido convocar una Asamblea Nacional Constituyente la cual tiene a su cargo expedir un nuevo texto Constitucional, respecto del cual existe bastante expectativa en lo relacionado con el manejo del tema territorial.

De esta manera, se ha querido evidenciar lo poco pacífico que ha resultado para los Estados de la región adoptar un determinado modelo o forma de Estado, y por el contrario, que tal decisión, ha sido el producto de un proceso de aproximadamente dos siglos de constantes confrontaciones ideológicas, políticas y hasta militares, en cada caso con sus particularidades propias; y ni siquiera, en modelos considerados tradicionalmente como representantes de uno u otro esquema, ha existido una posición inequívoca al respecto.

¹⁵⁷ PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo. *Historia del Ecuador*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1954. Vol. IV. P. 253 - 295.

II. INCAPACIDAD DE LAS INTITUCIONES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS DE ANTAÑO Y LA NECESIDAD DE DEFINIR UN NUEVO ESQUEMA TERRITORIAL

El objetivo propuesto para el desarrollo del presente capítulo consiste en demostrar cómo la organización político administrativa del Estado requiere ajustarse a las necesidades impuestas por el nuevo sistema económico y competitivo; para efectos de lo cual, se comenzará por presentar algunos conceptos generales sobre la materia, acto seguido se realizará un breve estudio del caso colombiano, para finalizar con algunos planteamientos doctrinales modernos que permitan comprobar el planteamiento inicial.

1. ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial se ha concebido en Colombia como *“instrumento de apoyo a la gestión planificadora, y política estatal para lograr la descentralización y democracia participativa establecidas en la Constitución Política”*¹⁵⁸.

Puede ser visto a la vez como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global que tiene por objetivo lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector¹⁵⁹.

También puede ser entendido como *“un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes”*, todo lo anterior con el firme propósito de *“disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”*. (Ley 388 de 1997, Artículo 5°)¹⁶⁰.

¹⁵⁸ BORJA, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1996. P. 17.

¹⁵⁹ CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (CEMAT). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Torremolinos (España) 1983.

¹⁶⁰ MASSIRIS CABEZA, Angel. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: U.P.T.C., 2005. P. 16.

La diversidad de definiciones entorno al concepto de ordenamiento territorial, y los elementos diferenciadores que cada una de ellas conserva, evidencian la pluralidad de talentos para entender la naturaleza y objeto del ordenamiento territorial y la inexistencia de una definición universalmente aceptada entorno al mismo.

A los sesgos anteriores, cabe agregar la concepción del ordenamiento territorial como reorganización de la división político-territorial de los Estados e instrumento de descentralización¹⁶¹.

Finalmente, en la conciliación del desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que se aspira, subyace una búsqueda de coherencia entre las relaciones sociales de producción y la articulación del espacio, siendo conocido que a cada modo de producción, como forma básica de la sociedad, le corresponde un modelo de articulación espacial, lo cual significa, que cualquier cambio en los objetivos socio-económicos irá acompañado de un cambio en la estructura espacial que lo hará coherente con los nuevos objetivos¹⁶².

Sin embargo, para el caso nuestro en particular, resulta absolutamente insensato formular cualquier tipo de propuesta al planteamiento anterior, si previamente no se ha determinado cuál es el estado actual de la administración pública en Colombia, y de manera especial, lo que hace referencia a la rama ejecutiva del poder público y sus autoridades del orden seccional y local, constituyendo así el siguiente acápite que se aborda.

¹⁶¹ *Ibíd.* P. 20.

¹⁶² *Ibíd.* P. 17.

2. LA FORMA DE ESTADO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

El pueblo de Colombia en ejercicio del Poder Político del cual es titular, representando por una Asamblea Nacional Constituyente, promulgó el 7 de julio de 1991 la Constitución Política de Colombia, la cual reemplazó la expedida en 1886 que rigió por poco más de un siglo¹⁶³.

La Constitución Política es norma de normas en el ordenamiento jurídico interno de cualquier Estado Social y Democrático de Derecho; por lo tanto, su cuerpo normativo constituye la piedra angular sobre la cual se edifica toda la estructura de la organización jurídico política del Estado.

Al estudiar el preámbulo de la Constitución de 1991, se puede constatar de qué manera el Constituyente primario estableció como fin de la propia Carta, el fortalecimiento de la unidad Nacional¹⁶⁴.

Este hecho puede que no constituya nada novedoso en la historia Constitucional de Colombia, por lo menos a partir de 1886, año en el cual al tenor del artículo primero de la Constitución Política que entró a regir, “*la Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria*”¹⁶⁵, dejando en el pasado la forma Federal que había adoptado mediante la Constitución de 1863 y la Confederal de 1858.

Siendo coherentes con el postulado expuesto en el preámbulo constitucional, el artículo primero de la Constitución vigente estableció: “*Colombia es un Estado*

¹⁶³ HENAO HIDRON, Javier. *Constitución Política. Decimosexta Edición. Bogotá: Temis, 2006. P. XIII, XIV.*

¹⁶⁴ *Ibíd. P.1.*

¹⁶⁵ URIBE VARGAS, Diego. *Op. Cit. Vol. III. P. 1091.*

*social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (...).*¹⁶⁶

Con fundamento en las reseñadas disposiciones, en la actualidad resulta indiscutible que el Estado Colombiano se organiza bajo un esquema Unitario, con las implicaciones de orden político y jurídico que ello conlleva.

En consonancia con el principio Constitucional transcrito, el titular del poder público es uno solo, quien lo ejerce de manera exclusiva sobre todo el territorio del Estado, concentrando en él, el ejercicio de las funciones básicas del Estado.

En un esquema constitucional como el actualmente en vigor, el poder constituyente radica de manera exclusiva en el pueblo, quien ha decretado, sancionado y promulgado la única Constitución del Estado, por lo cual, no es posible que existan dentro de su territorio otras Constituciones. Adicionalmente, el mismo Constituyente primario ha creado un poder Constituyente derivado, el cual tiene unas facultades limitadas que le permiten modificar el texto constitucional dentro de las condiciones establecidas por su creador.¹⁶⁷

En este mismo sentido, el poder para el ejercicio de las demás funciones públicas tales como la legislativa, ejecutiva, judicial, fiscalizadora o de control, electoral, de banca central y de seguridad y defensa Nacional, se encuentran en cabeza del único Estado existente.

El modelo tal como ha sido expuesto hasta el momento correspondería al de un Estado Unitario completamente centralista, donde todas las funciones públicas son ejercidas directamente por la persona jurídica Nación; sin embargo, frente a la imposibilidad material para llevar a buen término tan importante gestión, el

¹⁶⁶ HENAO HIDRON, Javier. *Op. Cit.* P. 3.

¹⁶⁷ *Ibíd.* P. 247 – 250.

Constituyente ha previsto en el mismo artículo primero, junto a la organización Unitaria del Estado, la descentralización administrativa como mecanismo para hacer más eficiente el ejercicio de esta función pública¹⁶⁸.

La materialización del mencionado fenómeno subyace de las disposiciones del Título XI de la Constitución Política, mediante las cuales se establece la organización político administrativa del Estado Colombiano, razón por la cual se hace imperativo ahondar en el estudio de las mencionadas normas luego del breve recorrido realizado través de nuestra historia Republicana.

En primer lugar, vale la pena destacar los alcances del artículo 285 superior¹⁶⁹, en cuanto abre una puerta para que a la par con la división general del territorio realizada por la misma Constitución, puedan existir otras, para la mejor realización de las funciones y prestación de los servicios a cargo del Estado.

Por esta vía, el artículo 285 Constitucional se erige en la piedra angular para que puedan existir divisiones especiales del territorio en ámbitos tales como la administración de justicia, la seguridad y defensa nacional, y tantas otras como igual número de funciones desarrolle el mismo Estado.

La importancia dogmática de la mencionada norma radica en otorgar diferentes valores y connotaciones al vocablo territorio; así, cuando la norma se refiere a la división general del territorio lo está haciendo a las entidades territoriales que en los artículos subsiguientes se desarrollan, caso en el cual el territorio es un elemento constitutivo de la respectiva entidad territorial; cosa diferente ocurre en el supuesto de divisiones especiales del territorio, donde este concepto solamente

¹⁶⁸ *Los artículos 209, 210 y 211 de la Constitución Política de 1991 desarrollan lo establecido por el artículo 1° y prevén la existencia de otros mecanismos como la desconcentración y la delegación de funciones. CASTRO, Jaime. Op. Cit. P. 104,105.*

¹⁶⁹ *Ibíd. P. 143.*

alcanza la categoría de circunscripción o ámbito de la competencia para el desarrollo de determinadas funciones¹⁷⁰.

2.1. DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La descentralización a que hacen referencia las mencionadas disposiciones constituye un dispositivo para atenuar la excesiva concentración de poder en manos de las autoridades del nivel central, adquiriendo así no solo la capacidad de administrarse, sino también de gobernarse.¹⁷¹

La descentralización administrativa puede comportar diferentes vías de expresión, por lo cual suele ser común que este sustantivo se acompañe de alguno de los siguientes calificantes, funcional o por servicios, territorial o por colaboración¹⁷².

La descentralización funcional o por servicios ha sido entendida por la doctrina, como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a entidades u organismos que se crean para ejercer una actividad especializada¹⁷³.

Se trata de entidades creadas directamente por ley o con su autorización, las cuales tienen como objetivo principal el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o

¹⁷⁰ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *Op. Cit.*, P. 242, 243.

¹⁷¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tercera Edición*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. P. 412, 413.

¹⁷² PENAGOS, Gustavo. *Derecho Administrativo*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1994. Tomo I, P. 320.

¹⁷³ RODRÍGUEZ RODRÍGEZ, Libardo. *Derecho administrativo general y colombiano*. Decimotercera Edición. Bogotá: Temis. 2000. P. 56.

comerciales, gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio¹⁷⁴.

Este tipo de descentralización encuentra su razón de ser en la necesidad de especialización y tecnificación para el ejercicio eficiente, eficaz y efectivo de la función administrativa, pues en principio, la naturaleza eminentemente política del Estado no permite una prestación en tales condiciones¹⁷⁵.

De otra parte, la descentralización territorial comporta el otorgamiento de funciones o competencias administrativas a entidades del orden territorial (hasta el momento departamentos, distritos y municipios), para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad dentro de cierto nivel de autonomía¹⁷⁶.

En adición a lo anterior, disposiciones constitucionales prevén que a futuro puedan existir otras entidades territoriales, tales como, regiones, provincias y territorios o entidades territoriales indígenas¹⁷⁷.

Finalmente, la descentralización por colaboración ha sido entendida como el otorgamiento de competencias administrativas a particulares, quienes están en la obligación de ejercerlas en nombre de la administración¹⁷⁸.

La principal consecuencia derivada de la adopción de un sistema descentralizado de integración del Estado y de organización de sus competencias y controles,

¹⁷⁴ IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Las funciones públicas y la estructura del Estado para cumplirlas*. Bogotá: Instituto de Investigaciones Sociojurídicas para el Desarrollo Sostenible-Justicia y Desarrollo Sostenible- Ltda., 2006. P. 251.

¹⁷⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: Tres estudios*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. P. 89-152.

¹⁷⁶ PENAGOS, Gustavo. *Op. Cit.*, P. 320-322.

¹⁷⁷ HENAO HIDRON, Javier. *Op. Cit.*, P. 190, 216.

¹⁷⁸ DE LAUBADÈRE, Andre. *Manual de droit administratif special*. En: YOUNES MORENO, Diego. *Curso de derecho administrativo*. Sexta Edición. Bogota: Temis, 1997. P. 15.

radica en la existencia de unos entes administrativos diferenciados y autónomos para el cumplimiento de funciones determinadas por la especialidad (funcional o por servicios) o por ámbitos territoriales de competencia, bien sea del orden seccional o local¹⁷⁹.

La exposición anterior, evidencia cómo el modelo de Estado creado por el Constituyente de 1991 comporta una concentración absoluta de poder en cabeza de las autoridades centrales en lo que respecta al ejercicio de competencias con un gran componente político, tales como, la constituyente, la legislativa y la jurisdiccional; mientras que, el ejercicio de la función administrativa se halla en cabeza de todas o casi todas las entidades públicas, admitiendo así una vasta morigeración del concepto de Estado unitario, mediante la descentralización administrativa en sus diferentes manifestaciones.

Sin embargo, esta amplia morigeración de la centralización administrativa no implica una absoluta independencia y autonomía para el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades locales, toda vez, que siempre existe la posibilidad de ejercer un control de tutela por parte de las autoridades que conforman el sector central,¹⁸⁰ por lo cual, resulta oportuno revisar el contenido del concepto de “*autonomía*” que se encuentra presente en el nuevo texto constitucional¹⁸¹, tal como se realizará en un acápite posterior.

¹⁷⁹ HERNANDEZ BECERRA, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2001. P. 49.

¹⁸⁰ RODRÍGUEZ, Libardo. *Op.Cit.*, P. 61-64.

¹⁸¹ HENAO HIDRÓN, Javier. *Op. Cit.* P. 3.

2.2. LA REGIÓN EN LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

En el mismo sentido que lo señalamos para el ordenamiento territorial en general, en el Numeral 1 del presente capítulo, el tema regional puede ser abordado desde distintas ópticas según el interés de quien lo estudie, razón por la cual es posible hablar de región en sentido sociológico, económico, político o jurídico, o de alguna combinación de éstas, y a su vez, cada uno de los anteriores esquemas o modelos regionales pueden ser susceptibles de subclasificaciones¹⁸².

Es así como el constituyente de 1991 al estudiar el modelo territorial a adoptar para el Estado colombiano, abrió la posibilidad para que al interior de la estructura político-jurídica del Estado puedan existir dos modelos regionales diferentes, estableciendo además el uno como etapa previa para constituir el otro.

2.2.1. La región en la Constitución Política de 1991

El Constituyente de 1991 abrió la puerta de entrada al tema regional, al permitir que se puedan constituir diversas entidades de alcance regional al interior del Estado.

En lo que respecta a la región como simple entidad administrativa, la Constitución previó que “*dos o más departamentos puedan constituirse como región administrativa y de planificación*”, en cuyo caso gozarán de personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, teniendo como objeto principal el desarrollo económico y social del territorio correspondiente¹⁸³.

¹⁸² FALS BORDA. *Orlando. Op.Cit., P. 28.*

¹⁸³ SACHICA, *Luis Carlos. Nuevo Constitucionalismo Colombiano. Duodécima Edición. Bogotá: Temis, 1996. P. 294, 295.*

Tal como lo señala la norma transcrita, en este caso se trata de un modelo regional en virtud del cual, la entidad que se crea tiene como objeto principal el desarrollo económico y social del respectivo territorio, limitando a estas materias los poderes y competencias que pueden ser asumidos por estas entidades¹⁸⁴.

Así mismo, por tratarse de una entidad que se constituye entre entidades territoriales exclusivamente, y por lo mismo entidades de derecho público, parece indiscutible que su régimen es el propio de una entidad pública, aunque no de carácter territorial, el cual se devela en la segunda etapa de su existencia¹⁸⁵.

En cuanto a la vista territorial de este concepto, se debe advertir que la definición del tema territorial al interior de la Constituyente generó una gran controversia, por lo cual, y en razón de los diversos intereses principalmente de orden político que se encontraban en juego, el asunto no se definió de fondo y se prefirió dejar en cabeza del Legislador la potestad para realizarlo con un amplio margen de maniobra¹⁸⁶.

Como consecuencia de este acontecimiento, la nueva Constitución mantuvo el esquema clásico de Estado unitario con descentralización administrativa, en el cual, la administración pública se encuentra constituida por tres niveles, el Nacional, el intermedio (Departamental), y el local (Municipal o Distrital)¹⁸⁷.

Igualmente, la citada norma estableció que los territorios indígenas también constituyen una entidad territorial; sin embargo, mediante un artículo posterior, la

¹⁸⁴ CASTRO, Jaime. *Op.Cit.* P. 153,154.

¹⁸⁵ *Ibíd.* P. 154.

¹⁸⁶ KATIME ORCASITA, Abraham A. y SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús. *Op. Cit., P. 110.*

¹⁸⁷ SACHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano. Op. Cit., P.293-308.*

Constitución sujetó el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales a lo dispuesto por la ley orgánica de ordenamiento territorial¹⁸⁸.

Esta situación generó la connatural discusión, entorno a si el Constituyente había creado directamente o simplemente había autorizado la creación de los territorios indígenas como entidades territoriales. Finalmente, mediante un Acto Legislativo del año 2001 se puso término a la discusión, confirmando la segunda hipótesis¹⁸⁹.

Continuando con el desarrollo del tema regional, acudimos al artículo 286 Constitucional, el cual establece que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley¹⁹⁰.

De lo anterior se colige que el Constituyente de 1991 creó directamente como entidades territoriales a los Departamentos, Distritos y Municipios; y en lo que respecta a las regiones, las provincias y los territorios indígenas, dejó en manos del legislador determinar las condiciones para que se puedan constituir como entidades territoriales.

El artículo 307 de la Constitución hizo explícito este reconocimiento en lo que se refiere al tema regional al decretar que la respectiva ley orgánica previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial¹⁹¹, establecerá las condiciones para

¹⁸⁸ CASTRO, Jaime. *Op. Cit.*, P. 166,167.

¹⁸⁹ “Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, **una vez constituidas**. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, **siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena**”. Negrilla fuera de texto. Acto Legislativo 01 de 2001. CASTRO, Jaime. *Op. Cit.* P. 211.

¹⁹⁰ SACHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano. Op. Cit.* P. 295.

¹⁹¹ Instancia técnica adscrita a la Presidencia de la República creada (Artículo 38 transitorio, constitucional) para que asesora al legislador en su tarea de expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debido a la complejidad con la que se presentó el

solicitar la conversión de la región (Administrativa y de Planificación) en entidad territorial¹⁹².

Al tenor de la misma norma, la ley orgánica de ordenamiento territorial determinará las atribuciones, órganos de administración, recursos de las regiones y la participación de éstas en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías; así como, la definición de los principios para la adopción del estatuto¹⁹³ especial de cada región¹⁹⁴.

Finalmente, el Constituyente de 1991 equiparó el Distrito Capital a nivel de un Departamento, al menos en lo que hace al tema regional, al señalar que éste podrá constituir una región con otras entidades territoriales de carácter Departamental¹⁹⁵.

En razón de esto último, resulta válido considerar que el inciso final que había sido adicionado al artículo 306, en el sentido de autorizar al Distrito Capital y a los departamentos contiguos a éste para constituir una Región Administrativa y de Planificación Especial¹⁹⁶, comportaba una reiteración a lo ya establecido por las normas de orden Constitucional que han sido citadas a lo largo de este acápite; con lo cual, la declaratoria de inconstitucionalidad con relación al mencionado

problema de la organización territorial. KATIME ORCASITA, Abraham A. y SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús. Op. Cit., P. 110.

¹⁹² HENAO HIDRÓN, Javier. Op. Cit., P. 201.

¹⁹³ *El concepto de “estatuto” utilizado dentro de este contexto no es propio del ordenamiento jurídico colombiano, sino que responde a una trasposición que se hiciera de la Constitución Española de 1978, pues entre nosotros el concepto estaba limitado a ser el reglamento de asociaciones, corporaciones, cooperativas y demás entidades similares, pero no la norma básica de una entidad del orden territorial, volviéndose de uso nuestro en el mismo sentido que lo hace el derecho Español a partir de entonces, por lo cual ahora no es extraño referirnos al Decreto-Ley 1421 de 1993 como el Estatuto de Bogotá.*

¹⁹⁴ HENAO HIDRÓN, Javier. Op. Cit. P. 201.

¹⁹⁵ *Ibíd.* P. 215.

¹⁹⁶ *Acto Legislativo 01 de 2003. CASTRO, Jaime. Op.Cit., P. 235.*

inciso¹⁹⁷, no impide la participación del Distrito Capital en la conformación de una entidad del orden regional sea esta de naturaleza administrativa o territorial.

2.3. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

En atención a lo indeterminado que puede resultar el concepto de autonomía, y con ello, la pluralidad de interpretaciones que del mismo se pueden elaborar, resulta de esencial importancia precisar el contenido y alcance que la doctrina especializada sobre la materia y el Constituyente de 1991 le reconocen.

El artículo 1° de la Constitución de 1991 preceptúa que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales¹⁹⁸.

Sin embargo, *“si los principios rectores que inspiraron el nuevo texto constitucional hubiesen sido objeto de un desarrollo coherente en la parte orgánica del mismo, este primer artículo por sí solo justificaría el proceso constituyente”*¹⁹⁹, en razón de la riqueza doctrinaria y relevancia ideológica que contiene, pero éste parece cumplir tan solo una función simbólica en nuestro ordenamiento jurídico, o ser el resultado de la falta de conciencia del Constituyente de 1991 en cuanto al contenido e implicaciones de estos conceptos.

¹⁹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-313 de marzo 31 de 2004. M. P.: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁹⁸ *Ibíd.* P. 3.

¹⁹⁹ MORRELLI RICO, Sandra. *La autonomía territorial en Colombia, balance y perspectivas cuatro años después de su promulgación.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996. P. 35.

En la obra antes citada, el autor plantea la existencia de una gran confusión conceptual alrededor de las nociones de autonomía, autarquía, descentralización, entre otras, lo cual redundará siempre en favor de la centralización.

Para encontrar una respuesta satisfactoria al concepto de autonomía y comprender cual fue el alcance que el Constituyente de 1991 le reconoció, se debe analizar el artículo primero constitucional de manera sistemática con otras disposiciones del mismo cuerpo normativo, especialmente con el artículo 287, el cual señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, reconociéndoles los siguientes derechos²⁰⁰:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que les correspondan.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales.

No obstante, la teoría del Estado tradicionalmente ha considerado que la autonomía reconocida en favor de las entidades territoriales al interior de un Estado unitario, no equivale a un poder absoluto en favor de las mismas;²⁰¹ y por el contrario, que sus autoridades continúan siendo parte de la rama ejecutiva del poder público, pertenecientes al sector descentralizado, sujetas al control de tutela que deben ejercer las autoridades del sector central²⁰².

²⁰⁰ HENAO HIDRON, Javier. *Op. Cit.* P. 190.

²⁰¹ Según entiende nuestra doctrina el concepto de autonomía, como la capacidad jurídico-política que tienen las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Op. Cit.*, P. 690.

²⁰² RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo. *Op.Cit.*, P. 56, 63.

Lo anterior por oposición a los modelos de Estado federal y regional o de las autonomías, donde las entidades del nivel territorial alcanzan un nivel de verdadera autonomía, por cuanto las competencias en ellas radicadas exceden las estrictamente administrativas, estando facultadas para expedir leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal²⁰³.

Históricamente el municipio es una entidad que nace de forma natural y previa al Estado, lo cual hace que le pertenezcan por derecho propio ciertos asuntos (los municipales), sobre los que posee competencias exclusivas²⁰⁴.

La autonomía municipal termina siendo así, el derecho de los municipios a gestionar ese contenido competencial propio, resultado del reconocimiento estatal de los asuntos que naturalmente pertenecen al municipio en su posición de ente integrado en el Estado²⁰⁵.

En contravía al planteamiento anterior, existe la teoría racionalista o de legitimidad Constitucional, la cual plantea que el municipio “*tiene el carácter de ficción, el cual nace por voluntad del Constituyente, como una opción organizativa para que determinados asuntos se gestionen por las autoridades territoriales que han sido creadas*”²⁰⁶.

Donde para el caso colombiano a nuestro entender, ambas teorías tienen cabida; la primera de ellas, al decir que tales autoridades “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”; y la segunda, en la enumeración de los cuatro derechos que acto seguido les reconoce.

²⁰³ BADIA, Juan Fernando. *El Estado unitario, el federal y el autonómico*. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1986. P. 177.

²⁰⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Editorial IEAL, 1981. P. 133-140.

²⁰⁵ *Ibíd.*

²⁰⁶ DROMI, Roberto. *Op. Cit.*, P. 110.

Volviendo sobre nuestro texto Constitucional, encontramos como por esta vía se pretendió introducir un nuevo elemento a la relación “centralización política – descentralización administrativa”, que se presenta al interior de un modelo de Estado Unitario, mediante el reconocimiento de una serie de derechos en el artículo 287 del nuevo texto Constitucional, a fin de hacer efectivo el axioma de la autonomía de las entidades territoriales, junto a la noción de unos intereses propios o diversos a los de la Nación según el mismo artículo superior²⁰⁷.

Sin embargo, frente al derecho reconocido en favor de las entidades territoriales de gobernarse por unas autoridades locales propias, elegidas popularmente, se presenta una gran disminución del efecto que se pudiese lograr con ello, en razón a que aún conservan el carácter de agentes del Presidente de la República o del Gobernador respectivo, para el ejercicio de determinadas competencias, y más grave aún, al subsistir la posibilidad de ser suspendidas o destituidas por el mismo Presidente (Gobernadores y Alcaldes) o por los Gobernadores (Alcaldes), según corresponda²⁰⁸.

De esta manera, la conquista lograda en favor de las entidades territoriales de tener una autoridades encargadas del gobierno de sus territorios, y no de la simple

²⁰⁷ CASTRO, Jaime. *Op. Cit.* P. 144.

²⁰⁸ “... El gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento...”.

“Son atribuciones del Alcalde: 2^a) Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador” (...).

“El Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores”.

“El Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. HENAO HIDRON, Javier. *Op. Cit.* P. 198, 199, 206, 207, 208.

“Los gobernadores serán nombrados para un período de tres años y pueden continuar en su puesto por nuevo nombramiento”. URIBE VARGAS, Diego. *Op. Cit.*, Vol. III, P. 1127. Similar principio aplicaba para los Alcaldes, quienes son objeto de elección popular a partir de la reforma de 1986.

administración de los mismos, sino del ejercicio de un verdadero gobierno local dentro de los límites trazados por la Constitución y la ley, se hacen nugatorios de cara a los preceptos Constitucionales que mantienen estas autoridades dependientes de las del poder central, lo cual nos retrotrae a recordar el origen del gobernador en el intendente del *Ancien Régime* francés²⁰⁹.

Lo anterior, para significar que el modelo de Estado de 1886, conocido como “la centralización política y descentralización administrativa de Núñez”, no ha cambiado, simplemente que el modelo de Estado unitario con descentralización administrativa se ha acentuado en mayor medida al reconocer el derecho a gobernarse por unas autoridades propias mediante el ejercicio de un voto programático, en comparación al modelo de la Constitución anterior donde las autoridades de este orden ni siquiera eran elegidas popularmente²¹⁰.

De ahí que ese reconocimiento en favor de las entidades territoriales de unas autoridades propias elegidas popularmente, fuera un elemento determinante para sostener que nos encontramos de cara a un novedoso sistema de descentralización política al interior de un Estado Unitario, pero ello se viene al traste con disposiciones constitucionales como éstas, convirtiéndose en un avance con un retroceso inmediato que nos vuelve de golpe al punto original.

Haciendo referencia al concepto de autonomía de las entidades territoriales, resulta oportuno revisar la sentencia C-506 de 1995, mediante la cual, se decidió la demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3°, numeral 7°, artículo 32 de la ley 136 de 1994, para tener en cuenta la posición jurisprudencial asumida al respecto²¹¹.

²⁰⁹ MORELLI RICO, Sandra y SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime. *Op. Cit.* P. 18, 21, 22.

²¹⁰ *Ibíd.* P. 18, 24, 25.

²¹¹ “El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita -

De esta forma podemos señalar que el Constituyente de 1991 ahondó en el mecanismo de la descentralización territorial pero no logró sustraerlo de la órbita administrativa al campo político, sino que de una manera inapropiada denominó autonomía a lo que en realidad representa una capacidad de gestión meramente administrativa huérfana de contenido político, y cuando éste avizora lo anula a través de otras disposiciones.

Sin embargo, no se pueden desconocer importantes avances de gran contenido político, como el reconocimiento de un verdadero poder impositivo, aunque limitado, en favor de las autoridades del orden local, confirmando aún mas la ampliación del poder a ellas reconocido; frente a lo cual, se pudiera pensar que se trata del ejercicio de una competencia que deja de ser meramente administrativa para trasladarse al campo político, independientemente que para ello se utilice un procedimiento administrativo, el cual culmina con la expedición de una Ordenanza Departamental o un Acuerdo Municipal/Distrital, que continúan siendo Actos Administrativos, pero con un componente político fuerte solo equiparable al poder impositivo que ejerce el Congreso de la República²¹².

entre otras- a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central”. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-506 de noviembre 09 de 1995. M. P.: Doctor Carlos Gaviria Díaz.

²¹² *“La Constitución asigna la facultad impositiva al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales; pero el ámbito de potestad impositiva de estos últimos debe estar señalado por aquél, salvo en lo relativo a la propiedad inmueble, **pues sobre su gravamen tienen los municipios la potestad exclusiva.** Es decir, la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, **las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos.***

“Sin embargo, el poder impositivo del Congreso se halla también limitado, en la medida en que no puede afectar los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales, los cuales gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, ni puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de

Así, se podría concluir que el Constituyente de 1991 introdujo importantes desarrollos en favor de la autonomía de las entidades territoriales, sin embargo en algunos aspectos se quedó cortó y jamás abandonó la órbita administrativa, lo que algunos autores no dudan en catalogar como mecanismos propios de un modelo autárquico más no autónomo²¹³.

En lo que respecta a la participación en las rentas nacionales y a la administración de sus recursos, se debe tener en cuenta que tampoco allí existe una verdadera autonomía, toda vez, que la mayor parte de los recursos provenientes de las rentas nacionales tienen una destinación predeterminada por el legislador, con lo cual desaparece el respeto a la identidad comunitaria local y a la capacidad de autodeterminarse al que hacía referencia la H. Corte Constitucional en la sentencia reseñada.

Lo anterior conlleva que las autoridades locales queden reducidas a ser simples ejecutores o mandatarios de las autoridades del nivel central; constituyendo lo más grave, cuando so pretexto de tutelar el bien jurídico “orden público”, y en ejercicio de los poderes emanados de la declaratoria de conmoción interior, se ha llegado a admitir que el gobierno nacional pueda a través de un decreto disponer de recursos propios de las entidades territoriales²¹⁴.

Finalmente en cuanto al ejercicio del segundo derecho, “*ejercer las competencias que les correspondan*”, se trata de atribuciones eminentemente administrativas

éstas. Dicha prohibición no se presenta con la cesión que en un momento dado haga el legislador a los municipios, del producto de un impuesto de carácter nacional, caso en el cual la atribución sigue siendo del Congreso, y éste podrá derogar el tributo; pero no puede disponer del producto ya cedido, el cual será libremente administrado por la entidad territorial beneficiaria”. (negritas fuera de texto). CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-506 de 1995. Op. Cit.

²¹³ MORRELLI RICO, Sandra y SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime. *Op.Cit.*, P. 38, 39.

²¹⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2008 de 1992, “Por el cual se dictan medidas presupuestales referentes a las entidades territoriales”. *Diario Oficial No. 40.690 de diciembre 15 de 1992.*

limitadas a la ejecución de la Constitución y la ley, con la salvedad hecha del poder impositivo del cual son titulares.

Aunado a lo anterior, su régimen de competencias ha sido establecido a nivel Constitucional, aunque deba ser objeto de un desarrollo legal a través de la ley de ordenamiento territorial, y no obstante que a través de los llamados “*controles oblicuos*”, como el que se ejerce a través del poder legislativo del cual es titular el Congreso de la República, se ha llegado también a preordenar o establecer un marco para el ejercicio de este derecho²¹⁵.

El texto constitucional asigna las competencias a los departamentos y municipios, facultándoles para desarrollar políticas propias que atiendan a sus particularidades, aunque siempre con plena sujeción a lo que disponga el legislador. Con lo cual, “*las competencias de los entes territoriales son básicamente competencias de ejecución y desarrollo de la voluntad del gobierno central, que se reserva la dirección funcional de la mayoría de las competencias estatales*”²¹⁶.

“*No son, por ello, competencias exclusivas, sino que son ejercidas de forma compartida con la Nación, quien ostenta los títulos competenciales necesarios para incidir legítimamente en las esferas reservadas a los municipios y departamentos*”²¹⁷.

En razón a la argumentación anterior, se puede concluir que éste esquema no resulta adecuado para afrontar las exigencias que el modelo económico actual

²¹⁵ KATIME ORCASITA, Abraham A. y SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús. *Op. Cit.*, P. 137 – 146.

²¹⁶ GIRON REGUERA, Emilia. *La forma de Estado en la Constitución política de 1991. En: ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. P. 199.

²¹⁷ *Ibíd.* P. 200.

impone, situación que se evidencia al acudir a las diferentes normas que regulan el reparto de competencias entre las autoridades centrales y las de otros niveles, coadyuvado por la omisión legislativa de expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a lo cual se añade la dependencia administrativa que aún subsiste, y que se expresa a través de los controles y potestades que las autoridades del poder central ejercen sobre los entes locales, así como, a los escasos recursos económicos con los cuales cuentan, que salvo algunas excepciones provienen exclusivamente de la participación a que tienen derecho en las rentas nacionales.

3. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE ENTIDAD DE DESARROLLO LOCAL

Al decir de Borja y Castells, el resultado de estos procesos contradictorios entre globalización tecno-económica y la especificidad creciente de las identidades es la crisis sistémica de los Estados Nacionales²¹⁸.

Lo anterior, por la confluencia de dos circunstancias principalmente, en primer lugar, la impotencia de los Estados para controlar los flujos globales de información y poder, aunado a una organización rígida que le dificulta en gran medida adaptarse a los cambios constantes del sistema mundial; y de otra parte, la pluralidad de identidades territoriales y culturales que aspiran a ser representadas por los Estados nacionales, generando procesos conflictivos que terminan por deslegitimar la idea de representación nacional²¹⁹.

En atención a los razonamientos expuestos en los acápites anteriores, resulta evidente que el concepto clásico o tradicional de municipio (o cualquier otra denominación que se le dé a la entidad territorial o colectividad territorial del orden local), no responde de manera plenamente satisfactoria a las necesidades que impone el modelo económico y competitivo imperante en la actualidad.

Por esta razón, no resulta suficiente con establecer en cabeza de las autoridades administrativas o gubernativas del orden local diferentes poderes y/o competencias, las cuales varíen de un Estado a otro, según la concepción política de cada uno de tales Estados; es decir, que al interior de un Estado organizado

²¹⁸ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la Información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, S.A. 1997. P. 30, 31.

²¹⁹ *Ibíd.* P. 31.

entorno a un modelo Federal, se reconozcan en favor de sus autoridades locales unas competencias determinadas que se considera poseen un mayor componente político y autonomía, frente a las que se reconocen al interior de un Estado Unitario con Descentralización Administrativa, en favor también de sus autoridades locales²²⁰.

Lo anterior no implica un desconocimiento de la gran importancia que una decisión de este orden comporta, sin embargo el determinar la forma de Estado (Federal, Regional o Unitario) y en esa medida, realizar la asignación de competencias en cabeza de las diferentes autoridades del mismo, en sus órdenes nacional, seccional y local, acorde con los postulados de la teoría del Estado clásica, no resulta suficiente para afrontar los retos que el modelo económico y competitivo reinante impone; por el contrario, las políticas urbanas practicadas hasta ahora parecen desfasadas ante los desafíos de la globalización de la economía y la tecnología²²¹.

En su lugar, debemos concentrar nuestra atención entorno a la manera como el desarrollo económico local debe ser entendido, como modelo de gestión político administrativo de carácter integral que articula gobierno y sociedad local, que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico como en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de mayor equidad, sostenibilidad, gobernabilidad y participación²²².

Siguiendo el mismo sendero, resulta viable plantear que así como el concepto de ciudad se ve constreñido a un cambio, la institucionalidad que permite su gobierno necesita adecuarse al nuevo concepto y necesidades de la ciudad

²²⁰ REVENGA, Miguel. *Op. Cit.*, P. 41.

²²¹ *Ibíd.* P 22.

²²² PNUD / Senado de la Nación. *Informe argentino sobre desarrollo humano. Buenos Aires: 1997. P. 198.*

contemporánea, lo cual significa para la ciencia jurídica una reforma política y administrativa de los gobiernos locales²²³.

El nuevo concepto de entidad territorial o entidad del orden local, no puede tener como fundamento los mismos criterios o aspectos que ha tenido en cuenta la ciencia política y la teoría del Estado clásica para definirla, toda vez, que el nuevo paradigma de Entidad territorial, surge de los requerimientos impuestos por la ciencia económica y la competencia global como determinantes de las acciones de los gobiernos contemporáneos²²⁴.

Al amparo de este nuevo esquema, la política deviene más que en un postulado de sociedad a construir, en decisiones técnicas tomadas y ejecutadas para garantizar y defender los nuevos principios de competitividad, baja inflación, bajo déficit fiscal, libre concurrencia al mercado para oferentes y consumidores, garantía de seguridad, arbitramento de la prestación y cobertura de los servicios públicos²²⁵.

Estos escenarios obligan a los municipios a modificar sus objetivos y estrategias; deben tomar nota que hacer “buen gobierno” hoy es fomentar el desarrollo y operar un tránsito forzoso hacia un nuevo modelo, en lo político-institucional, lo económico y lo social²²⁶.

²²³ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. *La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho*. En: RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto (editor). *El derecho administrativo en los albores del siglo XXI*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007. P. 50-52.

²²⁴ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Op. Cit.*, P. 31,32.

²²⁵ KATIME ORCASITA, Abraham A. y SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario. 2006. P. 40.

²²⁶ BURIN, David (Compilador). *DI PIETRO PAOLO, Luis José. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2001. P. 33.

4. HACIA UN NUEVO MODELO DE ENTIDAD TERRITORIAL

La globalización como fenómeno económico en conjunto con los cambios tecnológicos producidos, ha puesto en evidencia lo inapropiado o inviable que puede resultar el concepto tradicional de ciudad, y por el contrario que conceptos novedosos como los de Ciudad-Región, Ciudad Global, Ciudad-Región Global y Red de Ciudades Globales, responden de una mejor forma a la nueva realidad económica y política del mundo contemporáneo²²⁷.

La globalización ha traído importantes transformaciones respecto al antiguo orden en que se encontraban las cosas. Existen varios experimentos institucionales en desarrollo que son liderados en el sentido de establecer una nueva organización política y social del espacio. Esta nueva organización consiste sobre todo, en una jerarquía de interpenetración a escala territorial de la actividad económica y de las relaciones de gobernanza²²⁸, oscilando desde lo global a lo local, y donde emerge el sistema Ciudad-Región Global como figura prominente²²⁹.

²²⁷ SCOTT, Allen J. AGNEW, John. SOJA, Edward W. STORPER, Michael. *Op. Cit.*, P. 11.

²²⁸ *La utilización del término gobernanza puede resultar un tanto polémica por ser una traducción del inglés "governance", sin embargo, en atención al contexto en que se utiliza y al significado que se le da al mismo en esta obra, se puede considerar como la mejor traducción posible.*

Gobernanza: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua española. Vigésima Segunda Edición. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 2001. P. 1141.

²²⁹ *The Globalization has brought about significant transformations of this older order of things. There are many institutional experiments now under way that are leading in the direction of a new social and political organization of space. This new organization consists above all of a hierarchy of interpenetrating territorial scales of economic activity and governance relations, ranging from the global to the local, and which the emerging system of global city-regions figures prominently. SCOTT, Allen J. AGNEW, John. SOJA, Edward W. STORPER, Michael. *Op. Cit.*, P. 12 y 13.*

En estos términos se hace evidente la necesidad de darle un redimensionamiento al concepto de ciudad, entorno a las nuevas características y exigencias imperantes en un contexto económico global.

Dentro de las herramientas existentes para el logro de este propósito encontramos el concepto de ciudad-región, el cual no resulta del todo preciso y por el contrario es más o menos flexible, lo cual permite, que el mismo se ajuste a las diferentes circunstancias y características de cada caso en particular.

Es así como se pueden verificar modelos de ciudad-región que se caracterizan por poseer un área central metropolitana o conurbación, con un espacio de variable extensión; mientras en otros casos se presenta como una agrupación de áreas urbanas o aglomeración metropolitana, dominada por un fuerte desarrollo de la ciudad central²³⁰.

También suele presentarse en forma de alianza entre diferentes centros urbanos, que comparten cierta proximidad geográfica, en orden de cosechar los mejores beneficios de la cooperación mutua²³¹.

A nivel de Latinoamérica autores como Boissier han entendido por tal, un territorio que contiene en sí mismo en forma real o latente, un conjunto de subsistemas de cuya articulación y direccionamiento (sinopsis y sinergia) surge una complejidad evolutiva capaz de generar tanto crecimiento económico como desarrollo societal y que tiene un lugar central que funciona como una ciudad-global de primera clase, que articula un sistema de ciudades secundarias y que actúa como emisor y receptor de procesos de intercambio entre la región y el mundo²³².

²³⁰ *PRECEDO LEDO, Andrés. Op. Cit., P. 33.*

²³¹ *SCOTT, Allen J. AGNEW, John. SOJA, Edward W. STORPER, Michael. Op. Cit., P. 21.*

²³² *BOISSIER ETCHEVERRY, Sergio. Op. Cit., P. 178.*

Así, el propósito que se persigue a través de estos instrumentos, es el de fortalecer los sectores productivos de cara a la competencia global, generando una nueva especialización productiva regional, mediante la consolidación de cadenas productivas que ofrezcan ventajas competitivas y el desarrollo de *clusters*, que surgen de la concentración espacial de empresas y servicios de apoyo²³³.

Igualmente, el mejoramiento de la competitividad de las empresas, las organizaciones y la ciudadanía se espera traiga consigo un nivel de desarrollo equitativo y sostenible para estos territorios; y consecuentemente, un desarrollo humano que también resulte equitativo y sostenible, el cual abra posibilidades reales para el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de la población.

Lo anterior salta a la vista, luego de la vertiginosa transformación que en materia económica se ha producido en la organización mundial, afectando cada una de las unidades de producción que conforman el aparato productivo de una nación y la de sus entes seccionales y locales²³⁴.

Podríamos señalar que mientras el concepto de Estado Nación ha sido objeto de una afectación negativa, en la medida en que se ha producido una merma de poder y de capacidad de éste para autodeterminarse; el concepto de entidad territorial se nutre de nuevos poderes y atribuciones como participe de un modelo económico y competitivo que se estructura a escala global²³⁵.

²³³ *CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA. Bogotá-Cundinamarca, Hacia una Ciudad-Región Competitiva, Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014. P. 13-16.*

²³⁴ *SASSEN, Saskia. Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Katz Editores, 2007. Op. Cit., P. 35-46.*

²³⁵ *GARCÍA DELGADO, D. Hacia un nuevo modelo de gestión local, municipio y sociedad civil en Argentina. Buenos Aires: FLACSO, 1997. P. 38.*

Este fenómeno gravita entorno al cambio introducido en el modelo competitivo, el cual se caracteriza por la incertidumbre de un mundo abierto, donde la productividad depende de la participación en las nuevas redes, de las cadenas productivas, del acceso inmediato a la información, al mercado y de la comunicación en tiempo real, etc.²³⁶.

Las administraciones locales deben superar su papel tradicional como suministradores de servicios básicos, complementando dichas funciones con las de favorecer la creación de entornos territoriales innovadores, a fin de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas, dinámicas y la difusión de una cultura local de desarrollo²³⁷.

Debemos dejar sentado que ese resurgir del ente territorial, tampoco obedece al concepto tradicional de colectividad territorial del derecho francés, sino a las necesidades de un sistema económico que condiciona la existencia de éstos como agentes altamente productivos y competitivos a través de las empresas radicadas en sus territorios²³⁸.

Por esta razón, la nueva entidad territorial no puede continuar operando con fundamento en los principios jurídico políticos de antaño, sino que necesariamente se tendrán que reevaluar conceptos tan arraigados como el de gobierno para abrir paso a modelos e instrumentos de gestión modernos como el de gobernanza²³⁹, donde tiene gran importancia la interpenetración del aparato público y el sector privado para la toma de decisiones²⁴⁰.

²³⁶ *Ibíd.* P. 35-46.

²³⁷ ALBUQUERQUE, Francisco. *Dos facetas del desarrollo económico y local: Fomento productivo y políticas frente a la pobreza.* Santiago de Chile: ILPES, 1996. P. 7.

²³⁸ PORTER, Michael E. *Op. Cit.* P., 28-57, 63, 214-219.

²³⁹ *Este modelo se presenta como un gobierno relacional por medio de redes de interacción publico-privado a lo largo del eje local- global.* RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. *Op. Cit.*, P. 52.

²⁴⁰ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Op. Cit.*, P. 31,32.

El concepto también ha sido entendido como un modo de gobernar caracterizado por la superación de la exclusividad de los poderes públicos, tradicionalmente dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad, reconociendo una pluralidad de agentes sociales con posibilidades de intervenir en los asuntos públicos y con interdependencia entre los mismos, de modo que su asociación implique su participación y cooperación en la toma de decisiones, gestión y responsabilidades²⁴¹.

Ahora, debemos concentrar nuestra atención entorno a la manera en que el desarrollo económico local debe ser entendido, como modelo de gestión político administrativo de carácter integral que articula gobierno y sociedad civil²⁴², que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico y en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de mayor equidad, sostenibilidad, gobernabilidad y participación²⁴³.

Es para este nuevo esquema de entidad territorial para el cual las ciencias jurídica y política deben elaborar toda una teoría jurídico política moderna, acorde con su razón de ser y objetivos primordiales²⁴⁴; por ello, dentro de los límites trazados para el desarrollo del presente estudio se formulará adelante una propuesta concreta para el caso colombiano.

²⁴¹ *Esta concepción se apoya en la crisis del Estado social y en su ejercicio exclusivo del poder, como nueva aportación a la superación del modelo anterior y a las dificultades que para el mismo han derivado de la nueva realidad económica. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. Op. Cit., P. 319.*

²⁴² *Entendida la sociedad civil como aquel conjunto de organizaciones y asociaciones de personas para fines socio-políticos, que no han sido creadas ni son dirigidas por los poderes públicos, ni tienen algún estatuto público, como las no gubernamentales, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las cooperativas, las organizaciones populares, etc. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. Op. Cit., P. 315.*

²⁴³ *PNUD / Senado de la Nación. Informe argentino sobre desarrollo humano. Buenos Aires: 1997. P. 198.*

²⁴⁴ *REVENGA, Miguel. Op. Cit., P. 42.*

III. NUEVO MODELO DE DESARROLLO Y ALGUNOS AJUSTES AL ESQUEMA TERRITORIAL ACTUAL

El objetivo trazado para el desarrollo del presente capítulo consiste en formular una propuesta de ajuste a la organización territorial del Estado colombiano, que permita satisfacer los requerimientos impuestos por el modelo de desarrollo económico y competitivo actualmente en uso; para lo cual, se realizará una descripción inicial de los alcances requeridos para que estos ajustes resulten satisfactorios, se expondrán algunos planteamientos doctrinales que refuerzan la comprobación de la hipótesis planteada en los capítulos precedentes y se analizarán algunos esquemas de derecho comparado, haciendo énfasis en uno de ellos, y así reunir los elementos de juicio suficientes que permitan cumplir con el objetivo antes propuesto.

1. DERECHO Y DESARROLLO ECONÓMICO

La relación existente entre derecho y desarrollo ha estado vigente en diferentes momentos y civilizaciones del mundo, algunas ocasiones cumpliendo una labor instrumental como regulador *a posteriori* de la realidad económica, y en otras como determinante del desarrollo²⁴⁵.

A continuación se transcriben algunos ejemplos del mencionado fenómeno que responden a coyunturas históricas diferentes, con el propósito principal de comprobar la relación existente entre los conceptos antes referidos.

El primero de ellos, se produce con la conocida transposición o importación de instituciones jurídicas de países desarrollados a otros en vía de desarrollo, como estrategia para acelerar un proceso evolutivo universal hacia el progreso económico²⁴⁶.

En este sentido y sin necesidad de remontarnos a épocas tan lejanas, podemos constatar una viva expresión de este fenómeno hacia mediados de los años 70, coincidiendo con el movimiento derecho y desarrollo, el cual nació como parte de las políticas de ayuda al desarrollo impulsadas por el gobierno estadounidense en África, América Latina y Asia²⁴⁷.

²⁴⁵ CAO, Lan. *Law and economic development: A new beginning?* En: *Texas international law journal*. Austin. Vol. 32. 1997. P. 546 – 548.

²⁴⁶ DAVIS, Kevin y TREBILCOCK, Michael J. *What role do legal institutions play in development?* Toronto: University of Toronto, Faculty of Law, 1999. P. 12, 13.

²⁴⁷ BURGOS SILVA, Germán. *Derecho y desarrollo económico: De la teoría de la modernización a la nueva economía institucional*. En: *Revista de Economía Institucional*. Bogotá. Vol. 4, No. 7, Segundo Semestre de 2002. Universidad Externado de Colombia. P. 175.

Este movimiento pretendía que mediante la implementación de una institucionalidad jurídica racional, clara, autónoma y estable, especialmente en el ámbito económico, en países en vía de desarrollo, se crearan ciertas condiciones que permitieran mejorar el funcionamiento de los mercados, de tal manera que estuvieran en capacidad de generar la riqueza suficiente para lograr su desarrollo, y con ello, Estados democráticos, liberales y pluralistas, sirviendo a la vez como antídoto contra regimenes estatales de hecho²⁴⁸.

El tema recobró prestancia en los años 80 con los planteamientos de “*la Nueva Economía Institucional (NEI) y las políticas del Banco Mundial y demás bancos regionales de desarrollo, que llamaron la atención sobre la necesidad de constituir un verdadero Estado de Derecho, que no fuera formal o de papel, sino real y efectivo, como condición para el desarrollo económico*”²⁴⁹.

A partir de este momento, el fenómeno se torna verdaderamente exigente para el derecho, en razón a que las normas jurídicas, deben ser sometidas a un análisis económico, teniendo en cuenta criterios de eficiencia económica exclusivamente²⁵⁰.

Retrotrayéndonos un poco más en la línea del tiempo encontramos dos eventos importantes de transposición de instituciones para el caso Colombiano, el primero de ellos lo constituye la *Misión kemmerer* que arribó a Colombia en 1923, tenía a su cargo asesorar al Gobierno Colombiano en el diseño de la legislación necesaria para crear y organizar un instituto emisor o banco central; así mismo, en 1918 se

²⁴⁸ DAVIS, Kevin y TREBILCOCK, Michael J. *Op. Cit.*, P. 13.

²⁴⁹ BURGOS SILVA, Germán. *Op. Cit.*, P. 175.

²⁵⁰ *Ibíd.* P. 181.

había presentado un proyecto para crear un banco central en Colombia, basados en un estudio de la Reserva Federal de los Estados Unidos²⁵¹.

De las propuestas formuladas por la Misión vale la pena destacar la creación del Banco de la República como Banco Central con naturaleza de establecimiento de derecho privado, cuyo principal accionista sería el Estado colombiano; igualmente la creación de la Contraloría General, reemplazando a la Corte de Cuentas, institución que había surgido en los Estados Unidos con las función principal de examinar cualquier programa o actividad en el que se manejaran recursos públicos, estableciendo normas de control financiero y realizando funciones de contabilidad, entre otras asuntos²⁵².

Posteriormente y dentro del contexto internacional de la gran depresión, se produciría la segunda expedición de Kemmerer a Colombia, con la cual se introdujeron novedades importantes en materia de convertibilidad o respaldo legal oro de los billetes emitidos por el Banco de la República, entre otras materias²⁵³.

Igualmente, de suma importancia resultaron los aportes realizados a la institucionalidad política colombiana por la Misión Currie a mediados del siglo XX y una vez finalizada la segunda guerra mundial, en el sentido de reorganizar la estructura administrativa estatal dotándola de una herramienta importante de planeación, y diseñando una mejor distribución de las competencias existentes²⁵⁴.

²⁵¹ URRUTIA, Miguel y ROBINSON, James (Editores). *Economía colombiana del siglo XX: Un análisis cuantitativo*. Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica, 2007. P. 332-335.

²⁵² MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro y BRITO RUIZ, Fernando. *La Influencia del Derecho Administrativo Norteamericano en Nuestra Administración Pública, las Misiones Kemmerer y Curie*. En: *Teoría de la organización administrativa colombiana, una visión jurídico administrativa*. Bogotá: Colección Textos de Jurisprudencia, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005. P. 23, 24.

²⁵³ URRUTIA, Miguel y ROBINSON, James. *Op. Cit.*, P. 335, 336.

²⁵⁴ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro y BRITO RUIZ, Fernando. *Op. Cit.*, P. 31 y ss.

Se evidencia de esta manera cómo los cambios introducidos al interior del modelo económico inciden directamente respecto al rol del derecho en su relación con el desarrollo económico; sin embargo, queda claro que independientemente del modelo que se asuma, la relación derecho y desarrollo se mantiene, y lo que se produce es una mutación de la misma en cuanto a la manera como se expresa y la forma de legitimarla.

Es precisamente para esto último que en el campo interdisciplinario del derecho y la economía surge el *análisis económico del derecho*, ejerciendo una fuerte influencia sobre las políticas públicas; sin embargo, y de manera recurrente fácilmente se pasa por alto que una de las contribuciones más importantes del derecho y la economía a las políticas públicas, reposa sobre esta disciplina y sus diferentes perspectivas²⁵⁵.

²⁵⁵ ROEMER, Andrés. *Introducción al análisis económico del derecho. Tercera Edición. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica, 2001. P. 3.*

2. GLOBALIZACIÓN Y PODER ESTATAL

Actualmente la globalización se instituye en el fenómeno de mayor trascendencia en la sociedad y en la economía mundial, de manera paralela con un elevado nivel de desarrollo en tecnologías de la comunicación y la información (TIC's), lo que ha generado una mayor interdependencia entre los diferentes Estados²⁵⁶.

La globalización ofrece grandes oportunidades de crecimiento económico interno, pero al mismo tiempo genera un alto grado de incertidumbre e inestabilidad económica y social que los Estados deben estar preparados para afrontar²⁵⁷.

De hecho, la globalización está afectando en forma creciente la propia naturaleza del Estado y su posición frente al contexto global, incluso, limitando las clásicas potestades soberanas que por siglos ha detentado, las cuales ahora debe compartir con otros Estados y/o agentes sobre los cuales tiene muy poco o ningún control²⁵⁸.

Sin lugar a dudas, la progresiva erosión del Estado-nación como espacio territorial y social en el que se adoptan de forma libre e independiente las decisiones políticas fundamentales y se elaboran de manera autónoma las normas jurídicas del correspondiente Estado, puede considerarse como uno de los principales

²⁵⁶ DEL BRUTTO, Bibiana Apolonía. *Globalización y el nuevo orden internacional: Las tecnologías de la información*. En: *Revista Textos de la Cibersociedad* Número 3. 2003 (Revista Electrónica: www.cibersociedad.net).

²⁵⁷ VARGAS HERNANDEZ, José G. *Crisis de la gobernabilidad del Estado nación*. Porto Alegre: Universidad Federal de Río Grande de Soul, 2007 (Publicación Electrónica: www.ub.es/geocrit/9porto/jvargas.htm).

²⁵⁸ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, NOVENA CUMBRE IBEROAMERICANA. *Declaración de la Habana. La reconfiguración del estado en la economía global: Nuevos roles, nuevos retos*. Cuba, 1999. P. 1.

efectos que sobre el derecho público ha venido produciendo la globalización económica²⁵⁹.

Es así como las decisiones que en materia macroeconómica se adoptan en el seno de la mayoría de Estados del mundo, por parte de sus autoridades Fiscales y Hacendísticas, se encuentran fuertemente condicionadas por el contexto económico internacional, y en algunas ocasiones son el producto de lineamientos impartidos por entidades internacionales, las cuales tienen el poder de influir de manera ostensible y directa en la vida económica Nacional²⁶⁰.

Se ha demostrado cómo las políticas económicas de los países en vía de desarrollo fueron moldeadas durante la década de los ochenta por presiones internacionales, toda vez que las instituciones financieras internacionales y los grandes bancos privados se movilizaron para estabilizar las economías en desarrollo como un prerrequisito para el comercio y la inversión internacional²⁶¹.

De este modo, la tradicional descripción del paradigma Estado y soberanía resulta inadecuado para comprender el nuevo escenario que genera la globalización, cuando estamos siendo testigos de la aparición de importantes formas de autoridad política fuera del Estado y a la vez de múltiples fuentes de derecho, convirtiendo así las fronteras de los Estados más permeables y amenazando concepciones tradicionales de Estado²⁶².

²⁵⁹ PUIGPELAT, Oriol Mir. *Globalización, Estado y derecho: Las transformaciones recientes del derecho administrativo*. Madrid: Thomson Civitas, 2004. P. 36, 37.

²⁶⁰ CARDOSO, Fernando Henrique y Faletto Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. Trigésima Edición. México: Siglo Veintiuno Editores, 2002. P. 144 – 160.

²⁶¹ CASTELLS, Manuel. *La era de la información: El poder de la identidad*. Segunda Edición. Madrid: Alianza Editorial, 2003. Vol. 2. P. 337, 338.

²⁶² SALDIVIA, Laura. *Globalization and the Transformation of the Argentine Executive Branch*. New York: Yale University, Law School, SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), 2006. P. 7, 8.

La soberanía²⁶³ del Estado continúa siendo una característica del sistema Nacional; sin embargo, ahora se ha ubicado en una multiplicidad de arenas institucionales, tales como el emergente régimen jurídico-privado transnacional, las nuevas organizaciones transnacionales (Unión Europea, Comunidad Andina. OIC), los tratados internacionales de derechos humanos, con lo cual la soberanía en lugar de erosionarse como consecuencia de estas nuevas legalidades, se está transformando²⁶⁴.

Tanto aquel engranaje institucional forjado entorno al Estado-nación como el pensamiento jurídico constituido a partir de los principios de soberanía, autonomía de lo político, del monismo jurídico, han sido crecientemente puestos en jaque por la diversidad, heterogeneidad y complejidad del proceso de transnacionalización de los mercados²⁶⁵.

Es por ello, que cada día se hace más evidente el detrimento que los Estados modernos han sufrido en su rol como actores principales y determinantes del rumbo de sus economías, estando avocados a una adecuación de los medios con los cuales cuentan para la realización de sus propios fines, y a una redistribución no voluntaria (en realidad pérdida o arrebato) de sus competencias²⁶⁶.

A la par con este fenómeno, en algunas ocasiones se suele producir un traslado de protagonismo hacia las autoridades de los niveles inferiores, pudiendo referir a

²⁶³ *Espina dorsal de la así llamada Teoría General del Estado, elaboración teórica que se desarrolló a principios del siglo XIX con base en la concepción de la soberanía como expresión del poder político. Se expande con el advenimiento de las doctrinas del derecho público alemán sobre la personalidad jurídica del Estado, desembocando a partir del siglo XX, en diferentes concepciones. FARIA, José Eduardo. El derecho en la economía globalizada. Madrid: Editorial Trotta, 2001. P. 19.*

²⁶⁴ SASSEN, Saskia. *Una sociología de la globalización. Op. Cit., P. 29.*

²⁶⁵ FARIA, José Eduardo. *Op. Cit. P. 21.*

²⁶⁶ *Ibíd. P. 22, 28.*

él como *glocalización*²⁶⁷, a fin de explicar la relación causa efecto entre la globalización como fenómeno de gran trascendencia a nivel mundial, y el desplazamiento del que son objeto los Estados Nacionales por parte de las entidades locales como importantes centros de poder económico y político, que desde la base se articulan al complejo modelo económico y competitivo que rige en la actualidad²⁶⁸.

Los cambios sociales, económicos, tecnológicos y culturales que acompañan a la globalización han tenido como efecto sintético complejizar la vida social y colectiva. *“Complejizar supone un incremento acelerado de la variedad intra-sistémica y de la interacción intra-sistémica así como entre cada sistema y su entorno, dando lugar a una proliferación de conceptos denotativos y connotativos cuyo común denominador es una revalorización de la territorialidad en la globalización”*²⁶⁹.

*“Hemos entrado en un nuevo tipo de sociedad que podríamos denominar sociedad de flujos, en la que el poder y la riqueza están organizados en redes globales por las que circulan flujos de información”. (...) “Sin embargo, para poder entender el nuevo juego político, hay que añadir que no todo en las sociedades actuales son flujos”, sino que “hay otra historia, otra dinámica que se está desarrollando en reacción y contradicción al sistema de flujos globales: la afirmación de la identidad, histórica o reconstruida”*²⁷⁰.

²⁶⁷ *La cultura global no puede entenderse estáticamente, sino solo como un proceso contingente y dialéctico, en cuya propia unidad se aprecian y descifran elementos contradictorios. La globalización es asible en lo pequeño y en lo concreto, todo lo cual lleva el sello de lo glocal. BECK, Ulrich. ¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2001. P. 77-85.*

²⁶⁸ SCOTT, Allen J. AGNEW, John. SOJA, Edward W. STORPER, Michael. *Op. Cit.*, P. 12-14.

²⁶⁹ BOISSIER ETCHEVERRY, Sergio. *Op. Cit.*, P. 169.

²⁷⁰ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Op. Cit.*, P. 30,31.

Por esta vía, podemos comprender cómo las transformaciones en curso no se limitan a los ámbitos tecnológico y económico, sino que afectan también la cultura, las comunicaciones y las instituciones políticas en un sistema interdependiente de relaciones de todo orden²⁷¹.

Los procesos de descentralización en América Latina, como en Europa, son concomitantes a la Globalización y sin duda tienen con ella muchas intersecciones. La forma del Estado Nación está siendo sometida a una triple tensión: hacia fuera, por la globalización de los intereses de las empresas transnacionales y el incremento de la interdependencia productiva, comercial y financiera en el sistema económico mundial; hacia adentro, mediante procesos de descentralización de recursos, competencias y un acrecentado liderazgo político local; hacia el mercado, a través de la privatización de activos y empresas antes de propiedad estatal²⁷².

Es así como el fenómeno globalizador afecta de manera directa el funcionamiento del Estado, limitando sus potestades y poderes, y exigiendo de él la implementación de mecanismos más flexibles que faciliten su actuar y eleven su nivel de competitividad en el sistema económico²⁷³.

“Identidad local con ciudadanía global parece ser la tendencia espoleada por los fenómenos analizados. El individuo contemporáneo se identifica con su territorio original-local, pero propende simultáneamente a desplegar y compartir hábitos y patrones de comportamiento globales”²⁷⁴.

²⁷¹ PRECEDO LEDO, Andrés *Op. Cit.* P. 13.

²⁷² RESTREPO, Dario I. *Op. Cit.*, P. 30 y 31.

²⁷³ MONCAYO C., Víctor Manuel. *El leviatán derrotado: Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004. 125-130.

²⁷⁴ WONG GONZALEZ, Pablo. *Globalización y virtualización de la economía: Impactos territoriales*. En: BOISSIER ETCHEVERRY, Sergio. *Op. Cit.*, P. 170.

En síntesis, lo local constituye una especie de compensación, de contrapeso ante la lejanía que se deriva de la globalización. La globalización tiende a multiplicar la cantidad de instancias y autoridades políticas, y a relativizar el principio de jerarquía en sus relaciones recíprocas, sentando las bases para la proliferación de entes infra-estatales dotados de competencias propias²⁷⁵.

Los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional, toda vez que los desafíos específicos del desarrollo se dan también hoy preponderantemente en el espacio metropolitano y regional²⁷⁶.

Tal como se ha evidenciado hasta el momento, no solo la doctrina especializada sobre la materia, sino autoridades como el Banco Mundial han considerado la descentralización como medida de buen gobierno que deberían adoptar los diferentes países para su efectivo desarrollo económico, en procura de promover la competencia inter-territorial y de alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, entre otros beneficios²⁷⁷.

Los cambios aludidos suscitan importantes retos al modelo de Estado, su administración y el derecho administrativo, haciendo parte de un proceso de cambio que los afecta a ellos mismos, como reflejo de las transformaciones sociales, económicas y culturales producidas, acompañado de una variación en las estructuras del poder de los Estados nacionales, hacia una pertenencia a

²⁷⁵ PUIGPELAT, Oriol Mir. *Op. Cit.*, P. 77,78.

²⁷⁶ PRATS CATALÁ, Joan. *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. En: SÁINZ MORENO, Fernando (Director). *Estudios para la reforma de la administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública INAP, 2004. P. 37.

²⁷⁷ BANCO MUNDIAL (Directores: Michael Bruno, Lyn Squire y Joseph E. Stiglitz). *World development report 1997: The State in a changing World*. New York: Oxford University Press, 1997. P. 3, 11, 28, 78, 89-90, 110-111, 120-130.

espacios regionales y organizaciones internacionales que afectan su poder soberano, e igualmente, por los procesos de descentralización interna²⁷⁸.

²⁷⁸ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. *Derecho administrativo y globalización*. Madrid: Thomson Civitas, 2004. P. 309.

3. NUEVO TERRITORIALISMO

En el presente estado de cosas, y dentro de la misma línea de pensamiento del acápite precedente, en el segmento que viene a continuación, se analizará lo relacionado con el nuevo territorialismo, producto del movimiento económico global por el cual trasegamos en la actualidad.

3.1. REGIÓN Y ASPECTOS DIFERENCIALES

El solo término región sin ningún calificativo comporta varios significados según la materia de que se trate, el concepto ha sido enciclopédico y muy general, pues se emplea según necesidades analíticas, políticas o literarias²⁷⁹. Por esta razón y en procura de hacer claridad respecto de la materia que será objeto de análisis en el presente estudio, se presentan a continuación algunos significados o usos disímiles que puede tener el mismo, y que podrían causar algún tipo de confusión.

3.1.1. La región como entidad territorial

Al utilizar el concepto región para hacer referencia a un modelo de entidad territorial, no necesariamente nos encontramos frente a la tesis del surgimiento de un tercer modelo de organización territorial del Estado, distinto a los dos modelos tradicionales de Estado Unitario y Federal²⁸⁰.

²⁷⁹ FALS BORDA, Orlando. *Región e historia: Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 1996. P. 28.

²⁸⁰ BADIA, Juan Fernando. *Op. Cit.*, P. 164-168.

Sin embargo, cuando nos encontramos de cara a un verdadero tercer modelo de Estado, o Estado regional, podemos constatar cómo la región se convierte en un nivel de la administración pública, desempeñando el rol de entidad intermedia entre la Nación y las entidades territoriales de nivel inferior, pudiendo funcionar como circunscripción político administrativa para aquellos asuntos que se encuentran bajo su órbita de competencia²⁸¹.

Para una mayor comprensión del tema a continuación se presentan las principales características de este modelo, para lo cual se acude a la obra del profesor Vidal Perdomo, sobre la materia²⁸²:

- Poder Constituyente: Radica de manera exclusiva en la entidad Nacional, tal como ocurre en un modelo unitario, pero la entidad regional tiene la potestad de dictarse sus propios estatutos, determinando por este medio la organización interna de la región.
- Poder Legislativo: El titular es tanto la entidad nacional como la regional, quien expide normas con carácter legislativo, las cuales rigen al interior de su jurisdicción, por lo cual se considera que en este aspecto guarda una mayor cercanía con el modelo Federal.
- Poder Judicial: Radica de manera exclusiva en la Nación, aspecto en el cual, conserva gran similitud con el modelo unitario.
- Poder Administrativo: Máxima expresión de la descentralización administrativa.

²⁸¹ *Ibíd.*, P. 165,166.

²⁸² VIDAL PERDOMO, Jaime. *Op. Cit.*, P. 14.

De las características anteriores, vale la pena resaltar que la función política por excelencia de darse una Constitución reside de manera exclusiva en la Nación, tal como ocurre en el modelo Unitario, y en contraposición al Federal, donde la mayor autonomía de los Estados miembros les confiere un poder Constituyente aunque limitado.

El modelo de Estado regional se sitúa en una posición intermedia, en la cual, la estructura del Estado unitario es mantenida, a la vez que las nuevas entidades seccionales son titulares de un poder normativo, y que resulta técnicamente correcto considerarlo legislativo, el cual tiene una titularidad compartida con el ente nacional, a diferencia de lo que acontece con otras entidades que solo gozan de un poder normativo de carácter meramente administrativo o reglamentario²⁸³.

Como modelos de Estado regional que respondan a los lineamientos antes trazados encontramos a Italia (Constitución de 1947, Título V) y España (Constitución de 1978, Título VIII, Capítulo III), que aunque cada uno de ellos posee unos matices propios, en general se encuentran en consonancia con las características antes reseñadas²⁸⁴.

Según la terminología jurídica, la región es una entidad autónoma y autárquica, en cuanto no solo crea leyes que tienen eficacia normativa en los límites de la propia competencia, sino que también lleva a cabo sus propios fines mediante una actividad administrativa²⁸⁵.

Entre nosotros, debe tenerse presente que el Constituyente colombiano abrió la posibilidad para que el fenómeno regional como entidad territorial pueda tener

²⁸³ KATIME ORCASITA, Abraham A. y SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús. *Op. Cit.*, P. 33.

²⁸⁴ BADIA, Juan Fernando. *Op. Cit.*, P. 167.

²⁸⁵ SANTONI RUGIU, M. *Il nuovo Diritto costituzionale italiano*. Roma: 1968. P. 191. En: BADIA, Juan Fernando. *Op. Cit.*, P. 168.

ocasión, previa definición por parte del legislador Colombiano de los requisitos y condiciones para su implementación a través de una ley orgánica de ordenamiento territorial²⁸⁶.

Sin embargo, en los términos Constitucionales hoy previstos, en el evento de constituir regiones como entidades territoriales, no se podría hablar de un modelo regional en idéntico sentido a los modelos italiano y español, debido a que el propio Constituyente limitó el poder para expedir normas con rango de Ley en favor del Congreso de la República²⁸⁷.

En estos términos, las eventuales regiones serían titulares de un poder normativo de igual naturaleza al que actualmente detentan los Departamentos y Municipios, sin comportar el carácter de ley²⁸⁸.

Con la faceta antes descrita, el concepto de 'región' adquiere toda su expresión, al tratarse del máximo regionalismo posible al interior de un Estado, el cual comporta mayúsculas implicaciones de orden político y administrativo.

3.1.2. La región en la organización administrativa del Estado

La región en el orden administrativo se concibe como aquella unidad geográfica y económica sobre la cual se asienta una organización administrativa, con funciones de naturaleza exclusivamente administrativas²⁸⁹.

²⁸⁶ HENAO HIDRON, Javier. *Op. Cit.*, P. 190, 191, 201.

²⁸⁷ CASTRO, Jaime. *Op. Cit.*, P. 72-76.

²⁸⁸ *Ibíd.* P. 148 - 150, 156 - 158.

²⁸⁹ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Op. Cit.*, P. 14.

Adicionalmente, debe indicarse que existen diversas manifestaciones o enfoques del concepto regional: regiones uniformes u homogéneas, regiones nodales, regiones de planificación o de programación y regiones como espacios sociales.

La región homogénea atiende a la similitud de características económico-sociales en determinada extensión geográfica. La polarizada, funcional o nodal, centra el análisis en la interdependencia entre núcleos centrales llamados polos y la periferia correspondiente a áreas satelitales, siendo heterogéneo el espacio resultante y, en general, complementarias sus partes integrantes. La región plan está determinada especialmente por los fines perseguidos por las diversas planificaciones o programaciones²⁹⁰.

En el mismo sentido, se puede consultar el trabajo sobre desarrollo regional realizado por Alfredo Rangel Suárez²⁹¹.

²⁹⁰ BOUDEVILLE JAUQUES. *Los espacios económicos*. Buenos Aires: Eudeba, 1965. P. 9 - 18.

²⁹¹ “Regiones Uniformes: Se fundamenta en establecer lo que constituye una región de acuerdo con determinadas características que distinguirían una región de otras contiguas, tomando en cuenta factores geográficos, topográficos, climáticos, económicos, sociales y culturales, sin embargo, la dificultad de encontrar zonas o regiones con tal identidad, recomienda que tales conceptos de homogeneidad deben ser muy flexibles para que sean útiles, debido a que tal uniformidad absoluta no existe.

“Regiones Nodales: Para este enfoque, una región está constituida por una zona o conjunto de zonas agrupadas alrededor de un centro principal, el cual suele ser una gran ciudad. Adicionalmente, existe una gran dependencia entre cada una de las zonas que conforman la región y el centro predominante y de otra parte, una importante influencia mutua de las zonas entre sí.

“Regiones Plan: La unidad regional esta constituida por una porción del territorio sobre la cual, el gobierno ejerce jurisdicción para efectos de obtener coherencia en la adopción e implementación de políticas.

“Regiones como Espacios Sociales: Considera la región como el espacio donde se realizan y reproducen las relaciones sociales. Plantea la posibilidad de hacer más complejo el concepto de región, incorporando elementos económicos, políticos e ideológicos, a partir de la inclusión de todas las relaciones sociales que se dan allí”.

RANGEL SUAREZ, Alfredo. *El desarrollo regional*. Bogotá: Centro de Publicaciones Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1993. P. 13.

Al hacer una breve revisión de nuestro texto constitucional, se puede considerar que dentro del ordenamiento jurídico colombiano la modalidad de regionalismo administrativo resulta absolutamente compatible con la forma de Estado actualmente vigente, como materialización del principio de descentralización administrativa.

Como caso emblemático de regionalismo administrativo al interior de nuestra organización jurídico política, encontramos las CAR²⁹², que existen desde mucho antes que entrara en vigencia la Constitución de 1991, y las cuales constituyen una clara manifestación de Regiones Plan, toda vez, que sus objetivos primordiales son la adopción e implementación de políticas en materias medioambientales dentro de su respectiva jurisdicción, aclarando que esta última no es coincidente con ningún otro tipo de organización territorial o demarcación del territorio al interior del Estado colombiano²⁹³.

De otra parte, el Constituyente de 1991 previó en el artículo 306 la posibilidad para que dos o más departamentos puedan constituirse en regiones administrativas y de planificación, buscando principalmente el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

Así mismo, al regular el régimen especial del Distrito Capital, la Constitución Política (Artículo 325) estableció que el Distrito podrá conformar una región con entidades territoriales del orden Departamental, sin hacer distinción en cuanto a una u otra expresión regional²⁹⁴.

²⁹² *El caso de las CAR, cuyo punto de partida fue la creación de la Corporación Autónoma Regional del valle del Cauca, CVC, tuvo como fuente de inspiración la ideología de David Lilienthal, quien había sido el director de la Tennessee Valley Authority, en los Estados Unidos de América. VIDAL PERDOMO, Jaime. Op. Cit., P. 58.*

²⁹³ *DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Corporaciones Autónomas Regionales. Bogotá: DNP, 1986. P. II - 3.*

²⁹⁴ *Ver más en Capítulo III, 3.3.1.*

4. LAS REGIONES COMO MOTORES DE LA ECONOMÍA GLOBAL

Tal como se evidenció en acápites anteriores, el proceso globalizador como parte del modelo capitalista, ha traído consigo variadas consecuencias entorno a la organización y funcionamiento de los Estados modernos, generando una serie de cambios en la concepción clásica de la estructura del Estado y su funcionamiento²⁹⁵.

“La caída del Muro de Berlín en 1989 inclinó la balanza de poder en el mundo entero, en favor de quienes defendían gobiernos democráticos, consensuados y orientados al libre mercado; en detrimento de quienes propugnaban por un régimen autoritario y economías cerradas dirigidas desde un poder central”²⁹⁶.

La principal característica de este fenómeno ha sido la supresión de barreras comerciales, con lo cual se ha ampliado ostensiblemente el campo de acción de todos los agentes económicos, en especial de las empresas multinacionales, corporaciones transnacionales y de los propios Estados cuando actúan como agentes del mercado²⁹⁷.

En el plano político los Estados se han visto obligados a abrir sus fronteras para facilitar la circulación de bienes y servicios, lo cual ha sido interpretado por algunos como un debilitamiento de conceptos tan arraigados como el de soberanía²⁹⁸.

²⁹⁵ SACHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano Op. Cit., P. 23, 30, 31.*

²⁹⁶ FRIEDMAN, Thomas. *La tierra es plana: Breve historia del mundo globalizado del siglo XIX.* Bogotá: Editorial Planeta S.A., 2006. P.58.

²⁹⁷ *Ibíd., P. 59-63.*

²⁹⁸ SASSEN, Saskia. *Una sociología de la globalización. Op. Cit., 26- 29.*

Así mismo, se ha materializado una nueva expresión de regionalismo en el ámbito supranacional constituyendo como caso emblemático el de la Unión Europea, donde los países miembros han determinado aunar esfuerzos, creando instituciones comunes en las cuales han delegado parte de su soberanía; y a través de ellas, adoptan las decisiones que estiman pertinentes a nivel de la Unión, sobre aspectos considerados de interés común de acuerdo con lo previsto en sus tratados fundacionales²⁹⁹.

Pero este no ha sido el único renacer regional y por el contrario, *“esa transformación institucional hacia afuera promovida por los Estados, se vuelve en forma de bumerang hacia su interior a través de una presión desde la base regional que demanda transformar las instituciones internas, porque las regiones se han convertido en los verdaderos motores de la economía global”*³⁰⁰.

La tendencia universal del momento puede ser identificada como una reacción contra la centralización y el gigantismo del Estado-nación, de regreso a las comunidades originarias, a las formaciones sociales anteriores a la integración de aquella absorbente organización. Estas nuevas realidades que quiebran las estructuras tradicionales obligan a un reordenamiento no solo de la administración del Estado en el espacio sino de las relaciones mismas entre la sociedad y el Estado³⁰¹.

Así como, se ha reconfigurado el mapa económico y político a nivel internacional, también se ha producido un reordenamiento interno en varios Estados, desbordando los límites políticos y/o administrativos que subsistían hasta el

²⁹⁹ BECK, Ulrich y GRANDE, Edgar. *La Europa cosmopolita: Sociedad y política en la segunda modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2006. P. 22-30, 40,41.

³⁰⁰ ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto. *Ciudades región globales: El nuevo papel de las autoridades urbanas y regionales en la gestión de las políticas públicas, Euskadi ciudad global y la nueva gobernanza territorial*. Donostia - San Sebastián: Departamento de Industria, Comercio y Turismo, Gobierno Vasco, 2004. P. 4.

³⁰¹ SACHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Op. Cit., P. 293, 294.

momento, en procura de reunir a su interior las condiciones necesarias para afrontar los nuevos retos que el sistema globalizado impone³⁰².

Todo este fenómeno gravita entorno al cambio introducido en el modelo competitivo, el cual se caracteriza por la incertidumbre de un mundo abierto, donde la productividad depende de la participación en las nuevas redes, de las cadenas productivas, del acceso inmediato a la información, al mercado y de la comunicación en tiempo real, etc.³⁰³.

De cara a esta nueva realidad, surgen también nuevas regiones como motores de la economía global, las cuales, por contraposición a los modelos regionales o regiones que habían existido anteriormente, no responden al simple querer de los gobiernos centrales de aquellos países donde se encuentran ubicadas, sino a las exigencias del modelo económico y competitivo actual, aunque para protocolizar su existir se requieran decisiones de Estado³⁰⁴.

Este “nuevo regionalismo”, obedece a una lógica distinta como actor importante de la economía mundial, donde la productividad y la competitividad constituyen su razón de ser; mientras que los conceptos tradicionales de región responden a expectativas de otro orden, como pueden ser, la homogeneidad geográfica, la mejor prestación de servicios (públicos) a cargo del Estado, o la simple voluntad política de los mandatarios de turno³⁰⁵.

Dentro de este moderno contexto regional, han surgido en diversos lugares del mundo importantes espacios de desarrollo económico que se integran con gran vigor al sistema globalizado, sin estar circunscritos exclusivamente a aquellos Estados considerados los más ricos y/o desarrollados, encontrando claros

³⁰² SASSEN, Saskia. *Una sociología de la globalización. Op. Cit., P. 29 - 32.*

³⁰³ *Ibíd. P. 35-46.*

³⁰⁴ SCOTT, Allen J. AGNEW, John. SOJA, Edward W. STORPER, Michael. *Op. Cit., P. 21.*

³⁰⁵ *Ibíd. P. 21.*

ejemplos en Bangkok, Yakarta, Shanghai, y en algunos casos, sobreponiéndose a las propias fronteras Estatales³⁰⁶.

Vale la pena resaltar no sólo la pertinencia de modelos desarrollo local como estos, sino su flexibilidad para desarrollarse independientemente de la forma de Estado vigente en cada caso, por lo cual, se presenta en Estados unitarios, federales o autonómicos.

³⁰⁶ *Ibíd. P. 23, 27.*

5. LA VENTAJA COMPETITIVA DE LAS REGIONES

Los tiempos siguientes a la segunda guerra mundial se han caracterizado por cambios importantes en el escenario económico de las Naciones y sus empresas como consecuencia de una sorprendente internacionalización de la competencia, donde el modelo económico y competitivo que se impone responde a una lógica completamente diferente al que venía en uso, los modos de producción y los movimientos de capital se articulan a escala planetaria superando los límites Estatales³⁰⁷.

Este hecho ha traído consigo el contundente florecer de varias Naciones del mundo, que como consecuencia del nuevo modelo competitivo, han corrido con la suerte de ser la base central o la sede principal de importantes compañías transnacionales o empresas multinacionales, que se han posicionado en sus respectivos sectores económicos a nivel mundial³⁰⁸.

Sin embargo, no podemos reducir todo a la ingente capacidad de las empresas, y a un golpe de suerte de los Estados donde se hallan asentadas las sedes principales de sus negocios, para lo cual basta con revisar los aportes que a partir de la ciencia económica han realizado importantes autores a fin de explicar este fenómeno.

La pregunta clave que ha de responderse es ¿por qué alcanzan las empresas con sede en determinadas Naciones un éxito internacional en segmentos y sectores

³⁰⁷ KNOX, Paul L. *World cities in a world system*. En: TAYLOR, Peter y KNOX, Paul L. (Editores). *World cities in a world system*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. P. 3, 4.

³⁰⁸ SASSEN, Saskia. *On concentration and centrality in the global city*. En: TAYLOR, Peter y KNOX, Paul L. (Editores). *Op. Cit.*, P. 66-70.

claramente diferenciados? La búsqueda se centra en las características decisivas de una Nación que permiten a sus empresas crear y mantener una ventaja competitiva en determinados campos, esto es, la ventaja competitiva de las Naciones³⁰⁹.

Son las empresas y no las Naciones quienes compiten en los mercados internacionales; sin embargo, las Naciones donde se encuentran radicadas influyen en la capacidad de sus empresas para triunfar en determinados sectores, puesto que son los atributos Nacionales los que determinan las ventajas competitivas en determinados sectores y segmentos; de otra parte, si bien ninguna Nación puede ser competitiva en todo porque el conjunto de recursos de una Nación necesariamente son limitados, el ideal es que estos recursos se apliquen necesariamente a los usos más productivos³¹⁰.

Es así como los Estados modernos están llamados a cumplir un nuevo rol como actores determinantes de la competitividad de sus empresas, lo cual resulta más claro al constatar que los competidores con auténtica ventaja competitiva internacional están ubicados en unos pocos países, y más aún, que no solo tienden a localizarse en el mismo país, sino que frecuentemente se encuentran en la misma ciudad o región dentro del respectivo Estado³¹¹.

Esto último es lo que la doctrina especializada ha denominado “concentración geográfica”, para explicar el fenómeno en virtud del cual, las empresas que han alcanzado éxito internacional en determinados sectores se concentran geográficamente en una misma ciudad o región al interior de un Estado, y de esta manera se benefician al máximo de las múltiples ventajas que el entorno ofrece,

³⁰⁹ PORTER, Michael E. *The competitive advantages of the nations*. APARICIO MARÍN, Rafael (Traductor). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor S.A., 1991. P. 44.

³¹⁰ *Ibíd.* P. 28-33, 63.

³¹¹ *Ibíd.* P. 34, 57.

mediante el agrupamiento de los diferentes determinantes de la competitividad³¹², conformando grandes *clusters*³¹³ y cadenas productivas³¹⁴, lo cual nos induce a replantear el concepto de ventaja competitiva de las naciones expuesto por el Profesor Porter, por la ventaja competitiva de las regiones, confirmando una vez más, que son las regiones los verdaderos motores de la economía global, al ser allí donde residen los atributos o características que hacen competitiva a una porción del territorio para el ejercicio de determinada actividad económica al interior de un sector o segmento también determinado.

Esta nueva realidad del desarrollo económico ha traído consigo una serie de cambios en el modo de organización y funcionamiento de los Estados modernos, que en algunas ocasiones amenazan con desvirtuar o por lo menos replantear conceptos clásicos de la teoría del Estado, pues no parecen suficientes de cara a la nueva realidad económica y política.

³¹² *Ibíd.* P. 214-219.

³¹³ *Cluster: A group of things of the same type that grow or appear close together: a cluster of stars. (Sustantivo: Grupo, Verbo: Agruparse). OXFORD UNIVERSITY. Oxford advanced learner's dictionary of current english. Sexta Edición. New York: Oxford University Press, 2003. P. 225.*

³¹⁴ “Los clusters son concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas que compiten pero que también cooperan. Pueden definirse como un sistema de empresas e instituciones interconectadas cuyo valor global es mayor que la suma de sus partes. Los clusters son una nueva manera de ver la economía que deja entrever nuevas funciones para las empresas, los poderes públicos y otras instituciones comprometidas en mejorar la competitividad. En una economía mundial, la ventaja competitiva depende de los clusters, y al tener éstos un marcado carácter local, resulta que la globalización ha reforzado la importancia de la ubicación, de lo local, en las políticas económicas. Los clusters surgen de la concentración en una región o ciudad determinada de técnicas y conocimientos muy especializados, instituciones, rivales, empresas afines y clientes avanzados y expertos. La proximidad geográfica, cultural e institucional permite tener un acceso especial, unas relaciones especiales, una información mejor, unos mayores incentivos y otras ventajas para la productividad y para el crecimiento de la productividad que son difíciles de aprovechar a distancia. La ubicación importa, y mucho, aunque de modo muy diferente al pasado”. PRATS CATALÁ, Joan. *Op. Cit.*, P. 48.

6. ALGUNOS MODELOS REGIONALES EN DERECHO COMPARADO

Con relación al tema regional y su tratamiento a la luz del derecho comparado, a continuación se realiza un breve análisis de la manera como se presenta en algunos regímenes foráneos.

En lo concerniente al regionalismo italiano y español, en el numeral tercero del presente Capítulo se efectuó una breve explicación en cuanto a su manera de operar, al estudiarse el concepto de región como expresión de orden jurídico y político; sin embargo, se considera conveniente ampliar un poco más las consideraciones realizadas anteriormente.

La región Italiana debe ser entendida como una entidad o persona jurídica de derecho público, de orden territorial, dotada de autonomía legislativa (no simplemente administrativa), al amparo de lo establecido por la misma Constitución italiana, y por los Estatutos de sus regiones³¹⁵.

Por otra parte, corroborando lo mencionado páginas atrás cuando se hacía referencia al modelo regional en abstracto, la región Italiana no está dotada de autonomía Constituyente, como sí lo está un estado parte o miembro, al interior de regímenes Federales³¹⁶.

Dentro de sus confines, la región se encuentra subdividida en provincias y municipios, que son entidades autárquicas y al mismo tiempo “circunscripciones de descentralización estatal y regional”³¹⁷.

³¹⁵ *BADIA, Juan Fernando. Op. Cit., P. 164, 165.*

³¹⁶ *Ibíd., P. 167.*

³¹⁷ *Ibíd., P. 166.*

En el caso español las Comunidades Autónomas han sido concebidas como entidades territoriales descentralizadas legislativa y administrativamente, donde se considera la potestad normativa de las regiones como elemento esencial de la reforma a la estructura del Estado unitario español precedente, y su transformación en Estado autonómico o regional con las Constituciones de 1931 y 1978³¹⁸.

En el caso Francés nos encontramos de cara a un regionalismo meramente administrativo, donde la región es el producto de un proceso de descentralización que reemplaza la anterior fisonomía centralista de Francia, pero sin que ello conlleve el abandono del modelo unitario, puesto que la entidad regional no es titular de un poder legislativo que le permita emitir normas con rango de ley como sí sucede en los dos regímenes previamente comentados³¹⁹.

Sin embargo, el principal aporte que desde el presente estudio se pretende realizar para el manejo del tema regional en derecho comparado, gravita sobre un fenómeno político y jurídico que de manera particular se presenta en el Estado de Oregon, en los Estados Unidos de América.

Para los doctrinantes clásicos del derecho administrativo en Colombia³²⁰, puede parecer bastante extraño que para el estudio de un tema de Derecho Público y teoría del Estado como lo es éste, acudamos a un modelo como el Norteamericano y hagamos uso de él no para compararlo antagónicamente con el nuestro, sino para nutrirnos del mismo en alguna medida, cuando siempre hemos vuelto nuestra mirada sobre los modelos de Europa continental, principalmente hacia Francia, como antecedente institucional nuestro³²¹.

³¹⁸ *Ibíd.* P. 253.

³¹⁹ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Op. Cit.*, P. 107-129.

³²⁰ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. *Op. Cit.*, P. 21, 28 y VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo. Op. Cit.*, P. 41, 48, 187.

³²¹ MALAGÓN PINZÓN, Miguel Alejandro. *Op. Cit.*, P. 55.

6.1. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN GENERAL, Y DEL ESTADO DE OREGON Y EL MODELO REGIONAL DE PORTLAND (METRO), EN PARTICULAR

El 17 de septiembre de 1787 los representantes de las trece colonias (a partir de entonces, Estados) promulgaron para el pueblo de los Estados Unidos de América la Constitución de ese año, estableciendo que el nuevo Estado adoptaría a partir de la fecha de ratificación de ese instrumento por al menos nueve de los Estados allí representados la forma federal (1788), lo cual implicaba el reconocimiento en favor de cada una de las antiguas colonias de una subnación que políticamente organizada se denomina Estado miembro³²².

La Constitución de los Estados Unidos continúa siendo la de 1787, no obstante las diferentes enmiendas introducidas³²³. En este mismo sentido se puede constatar como el Estado norteamericano ha sido objeto de reordenaciones al interior de su territorio, a tal punto que en la actualidad está constituido por 50 Estados parte³²⁴.

En razón a que la Constitución Federal no desarrolla de manera explícita el concepto de gobierno local, entendido como municipios o entidades similares, cada estado goza de absoluta discreción para regular la materia a través de sus propios textos Constitucionales, ajustando sus instancias de gobierno a las necesidades locales de cada uno³²⁵.

³²² CORWIN, Edgard S. *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Buenos Aires: Editorial Fraterna S.A., 1987. P. 719, 731.

³²³ HAMILTON, Alexander. MADISON, James y JAY, John. *El federalista*. Segunda Edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. P. 395-400.

³²⁴ SAGAWE, Thorsten. *Niveles supranacionales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos: Baviera, Miami, Dade County*. En: RESTREPO, Dario I. (Editor), *Op. Cit.*, P. 84.

³²⁵ *Ibíd.* P. 84, 85.

No obstante lo anterior, y continuando de manera descendente por la organización territorial de los Estados Unidos, encontramos al interior de casi todos los Estados que componen la unión unas organizaciones locales de gobierno denominadas condados, que varían de un Estado a otro en lo referente a las competencias en ellos radicadas, desdibujando la diferencia inicial que tenían respecto de las ciudades³²⁶.

A la luz de los Estatutos del Estado de Oregon, los condados se constituyen en entidades de gobierno local, siendo titulares y ejerciendo a su interior, competencias de naturaleza normativa, administrativa, e incluso judicial, aunado al poder que les asiste para darse sus propios estatutos³²⁷.

Los condados usualmente están integrados por entidades de menor tamaño, como ciudades pequeñas (*townships*) y pueblos (*towns*), aunque éstos últimos muchas veces no constituyen una entidad municipal; sin embargo, y de manera excepcional, en otros estados como Louisiana y Alaska existen parroquias y municipios en lugar de éstos últimos³²⁸.

No obstante que los Condados constituyen casi siempre, con la salvedad antes reseñada, el último nivel de la organización político administrativa del Estado, los Estatutos del Estado de Oregon prevén que puedan existir otras entidades de nivel intermedio, entre las autoridades Estatales y los Condados, las cuales reciben el nombre de Distritos de Servicio Metropolitano³²⁹.

³²⁶ *Ibíd.* 86,87.

³²⁷ *The Oregon Revised Status. Volumen 6. Capítulo 203. County Governing Bodies and County Home Rule. 2005.*

³²⁸ SAGAWE, Thorsten. *Niveles supranacionales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos: Baviera, Miami, Dade County. En: RESTREPO, Dario I. Op. Cit., P. 84 – 88.*

³²⁹ *The Oregon Revised Status. Volumen 7. Capítulo 268. Metropolitan Service Districts. 2005.*

Haciendo uso de esta potestad, en noviembre de 1992 el pueblo del Área de Portland, decidió establecer un gobierno regional que trabaje cooperativamente con los gobiernos locales, el cual se encargue de proveer a nivel regional los servicios requeridos por los ciudadanos, de una manera eficiente y efectiva, estableciendo como servicio más importante la planeación y la adopción de políticas tendientes a preservar e incrementar la calidad de vida y el medio ambiente de presentes y futuras generaciones³³⁰.

Se trata de un verdadero gobierno regional, con unas autoridades propias, depositarias de un mandato que ha sido encomendado por el pueblo, mediante el ejercicio del sufragio, haciéndolos responsables ante sus electores y con el deber de trabajar cooperativamente con sus autoridades locales.

Las autoridades erigidas para gobernar esta entidad, ejercen su jurisdicción con respecto a un territorio integrado por los Condados de Clackamas, Multnomah y Washington, al interior de los cuales existen 25 ciudades³³¹.

La nueva entidad es conocida desde entonces con el nombre de Metro, y en lo referente a las funciones y poderes a ella atribuidos, se estableció que Metro tendría jurisdicción respecto de asuntos con trascendencia metropolitana, los cuales hayan sido encargados a ésta por la legislación del Estado, o asumidas voluntariamente por el Concejo de Metro³³².

La propia Carta adoptada en 1992 y luego enmendada en el 2000, encarga diferentes competencias y funciones en cabeza de las autoridades regionales, por lo cual se hará referencia a las que se considera revisten mayor importancia.

³³⁰ *The Charter of the Metropolitan Service District of Portland (METRO), Adoptada en 1992 y Enmendada en noviembre de 2000. Preámbulo. Portland, Oregon. 2000.*

³³¹ *Ibíd. Capítulo V, Sección 25.*

³³² *Ibíd. Capítulo II, Sección 4.*

La Carta establece como primera obligación a su cargo, la definición de una visión de futuro a largo plazo, señalando niveles de población y patrones de desarrollo, para lo cual ha de tener en cuenta los recursos y condiciones de la región en lo relativo a territorio, agua, aire, educación, economía, y niveles de vida que desea alcanzar, diseño que estaría a cargo de una comisión, integrada por miembros de los sectores público y privado, con la participación de la comunidad académica regional³³³.

Al tenor de lo señalado por la Carta, la visión deberá comprender, sin estar limitada solo a ello: el uso, recuperación y preservación del territorio de la región y sus recursos naturales para el bienestar de presentes y futuras generaciones; cómo y dónde ubicar a la creciente población, manteniendo a la vez, los niveles de vida deseados por los habitantes de la región; cómo desarrollar nuevas comunidades y acrecentar las áreas urbanas existentes mediante una buena planeación³³⁴.

De otra parte, la Carta establece que existirá una agenda o plan de trabajo regional, el cual deberá estar en consonancia con la visión de futuro previamente adoptada, y teniendo a su cargo el manejo especialmente de los siguientes temas: sistemas masivos de tránsito y transporte regional; manejo y corrección del crecimiento del espacio urbano y sus límites; protección del territorio fuera de los límites urbanos como eventuales fuentes de recursos naturales, o para futuros usos urbanos; densidad poblacional; diseño urbano y patrones de desarrollo; parques, espacios abiertos y facilidades recreativas; almacenamiento y fuentes de agua; coordinación para el crecimiento y políticas de planeación para uso del

³³³ *Ibíd. Capítulo II, Sección 5, Numeral 1.*

³³⁴ *Ibíd. Capítulo II, Sección 5, Numeral 1.*

suelo; los demás asuntos que sean considerados de trascendencia regional según las Leyes del Estado o las ordenanzas del Concejo³³⁵.

La Carta también reconoce en cabeza de las autoridades regionales poderes suficientes para exigir a las autoridades locales que acaten las políticas, planes y programas diseñados por las autoridades regionales; así como para que los implementen de manera efectiva al interior de sus respectivas jurisdicciones, dentro de los términos establecidos por la Carta³³⁶.

El Capítulo III de la Carta regula lo relativo a las finanzas, y establece en cabeza de las autoridades regionales el poder para imponer tributos y recolectar los mismos; así como, la potestad para expedir bonos de carácter general o especial y certificados de participación, salvo las prohibiciones emanadas de la ley, o de la misma Carta.

Guardando cierta similitud con el esquema antes expuesto, existen otros tipos de organizaciones regionales al interior de diferentes Estados de la unión, pero limitados en cuanto a las funciones en ellos radicadas, de tal manera que se especializan en el manejo de un solo tema, como lo pueden ser *Puget Sound ESD*, en el Estado de Washington, o los Cooperative Extensión Service Districts del Estado de Georgia; mientras que un poco más cercano al modelo de Portland existe el Miami-Dade County, constituido por 31 ciudades y poco más de dos millones de habitantes, el cual aprobó su Carta Constitucional Autónoma desde

³³⁵ *De una manera consciente se prefirió hacer uso en la traducción del vocablo **Concejo** y no Consejo, pues debe entenderse que la entidad a la cual se hace referencia dentro del texto, corresponde a una entidad de la misma naturaleza que los concejos municipales u otra similar. *Ibíd.* Capítulo II, Sección 5, Numeral 2.*

³³⁶ *Ibíd.* Capítulo II, Sección 5, Numeral 2.

1957, y adquirió una mayor autonomía con la Constitución de Florida de 1968, que introdujo el concepto de primacía de las reglas locales (*home rule*)³³⁷.

³³⁷ SAGAWE, Thorsten. *Niveles supranacionales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos: Baviera, Miami, Dade County*. En: RESTREPO, Dario I. *Op. Cit.*, P. 88 – 90, 92.

7. AJUSTES AL MODELO DE ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL ESTADO COLOMBIANO

La problemática planteada desde el inicio del presente estudio gira entorno a dos componentes, los cuales han sido identificados como la conveniencia política de la decisión y la viabilidad jurídica de la misma dentro del marco jurídico y político trazado por el Constituyente de 1991.

En atención a ello, a lo largo de los diferentes acápite se ha puesto en evidencia la conducencia, pertinencia y necesidad de la puesta en marcha de mecanismos de desarrollo local novedosos; sin embargo, aún no se ha dado entera respuesta al interrogante de viabilidad jurídica, aunque sí se ha expuesto la situación actual de la organización jurídico política del Estado colombiano, especialmente en cuanto a su organización territorial se refiere.

Retomando el interrogante inicial se planteaban dos alternativas de respuesta para el componente jurídico, las cuales oscilaban entre la viabilidad de la implementación de este tipo de esquemas dentro del marco jurídico político de la Constitución actual, o la imprescindible recomposición jurídico política del Estado Colombiano desde el aspecto territorial, pudiendo incluso llegar hasta el extremo de proponer un cambio en la forma de Estado actualmente vigente.

A través del presente estudio se logró demostrar la conveniencia del cambio y de la implementación de modelos de desarrollo local novedosos, sin perder de vista que como fenómeno político requiere de una estructura jurídica adecuada, a fin de articular y hacer coherente el nuevo esquema o modelo de ciudad con la institucionalidad sobre la cual se debe estructurar su gobierno.

Al mismo tiempo que la situación anterior se puso en evidencia, se hizo un análisis detallado del asunto territorial en la Constitución actual, donde se logró establecer que la Constitución de 1991, dotó en principio, de importantes instrumentos a las entidades territoriales creadas de manera directa, a las cuales invistió de cierto nivel de autonomía para el manejo de sus asuntos, aunado a un reconocimiento constitucional como verdaderas autoridades de gobierno y no simples autoridades administrativas; no obstante, a través de otras disposiciones del mismo nivel, o incluso mediante normas con rango de ley se han anulado o dejado sin valor muchos de estos reconocimientos.

Por otra parte, la Constitución abrió la posibilidad para que en Colombia puedan existir otras entidades territoriales en adición a las del orden departamental y municipal, pero dejando en cabeza del legislador la potestad para hacerlo previa expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial, previendo dentro de estos nuevos modelos, la posibilidad de que puedan existir regiones, las cuales estarían constituidas por la agrupación de departamentos colindantes y/o del Distrito Capital de Bogotá³³⁸.

El mencionado estudio evidencia de qué manera el modelo de organización territorial previsto por el Constituyente de 1991 no resulta excluyente con la propuesta para desarrollar modelos territoriales de impacto regional, siempre y cuando se introduzcan algunos ajustes a los principios y conceptos sobre los cuales se estructuró el modelo de 1991.

Esto último, pues si bien el Constituyente abrió la puerta territorial a las entidades regionales, el razonamiento que soporta su existencia y los objetivos que serían encargados a estas eventuales entidades no resultan coincidentes con los

³³⁸ *Adicionalmente se estableció como una etapa previa a la constitución de la región como entidad territorial, la existencia de regiones administrativas y de planificación, las cuales estarían constituidas por las mismas entidades del orden territorial con aptitud para conformar las regiones territoriales.*

postulados de la teoría que hemos expuesto a lo largo del presente estudio; pues mientras el modelo Constitucional de 1991 aún conserva su fundamentación en la teoría del Estado clásica, el nuevo modelo tendría como antecedentes inmediatos de existencia y objetivos para su desarrollo, un amplio componente económico y competitivo.

Hoy se abre paso la idea que la descentralización –y en definitiva la propia realidad del reparto territorial del poder – “*sólo puede entenderse como un proceso en marcha, donde el transcurso del tiempo hará surgir la necesidad de redimensionamientos y acomodos que obligarán a introducir cambios en la organización estatal, con el fin de que su existencia no se erosione*”³³⁹.

“*Es indiscutible que el Estado nación, la soberanía y la descentralización adquirieron matices distintos dentro del actual proceso de globalización, y, por ende, su tratamiento adquiere una mayor complejidad*”³⁴⁰.

Pues si bien es cierto que la globalización es una realidad contundente y difícil de esquivar, “*lo coherente sería adaptar las estructuras territoriales y los procesos de descentralización en protección de los –nuevos- intereses nacionales; por ello, el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía en cumplimiento de los fines sociales del Estado deben ocupar un papel decisivo dentro del concierto económico y político internacional*”(sic)³⁴¹.

De este modo, se pone en evidencia una vez más la necesidad de un inminente reajuste al ordenamiento jurídico colombiano y su administración pública si pretendemos una sociedad democrática avanzada, que alcance los niveles de

³³⁹ REVENGA, Miguel. *Op. Cit. P.*, 42.

³⁴⁰ ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. *La región: entidad territorial en proceso de identificación y construcción. En: ¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?*, GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). *Op. Cit.*, P. 541.

³⁴¹ *Ibíd.* P. 542.

desarrollo económico y social de aquellos países con que aspiramos a converger³⁴².

Es así como se debe comenzar por definir el verdadero significado de la palabra “autonomía” del artículo primero Constitucional, puesto que hablar de autonomía exclusivamente con efectos de orden administrativo puede que no resulte del todo técnicamente correcto, aunque en gracia de discusión, se podría admitir al interior de un esquema unitario con entidades territoriales como departamentos y municipios exclusivamente; pero cuando hablamos de entidades territoriales de otro nivel como las regiones, necesariamente se debe romper con el esquema anterior, de no ser así, la región se diferenciaría exclusivamente con los departamentos en su mayor o menor extensión, siendo otro el significado que le es propio³⁴³.

Por este motivo, se debe imprimir al concepto de autonomía un valor similar al que posee en los modelos de derecho comparado analizados anteriormente, de lo contrario, las atribuciones en cabeza de la nueva entidad serían exactamente del mismo tenor de las que corresponden a los actuales departamentos.

Sin embargo, este redimensionamiento del concepto de autonomía debe entenderse dentro de los límites impuestos por la propia Carta, la cual establece que Colombia se organiza en forma de República **Unitaria**; lo cual nos obliga a hacer armónico el concepto de Estado Unitario con el de Autonomía de manera similar a como sucede en los casos Europeos antes señalados, donde el Estado sigue siendo uno solo y el poder de sus entes territoriales continúa siendo inferior comparado con modelos federales³⁴⁴.

³⁴² PRATS CATALÁ, Joan. *Op. Cit.*, P. 33.

³⁴³ BADIA, Juan Fernando. *Op. Cit. P.*, 164-168, 177.

³⁴⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Op. Cit.*, P. 31 - 34.

Como resulta apenas obvio, con la re-contextualización del concepto de autonomía, la descentralización también se amplía, pudiendo exceder los límites que en cuanto a materia hoy conserva, los cuales solo le permiten desarrollar competencias de orden administrativo³⁴⁵.

En consecuencia la materialización de los derechos reconocidos a las entidades territoriales en el artículo 287 de la Carta, ahora sí deberían y podrían hacerse efectivos, y no como lo evidenciamos anteriormente que se han hecho nugatorios por disposiciones de otro orden, inclusive de inferior jerarquía.

Sin embargo, el dejar aislada o descontextualizada la reorientación de los conceptos de autonomía y descentralización produciría efectos diversos a los que se pretende con la presente propuesta, avanzando exclusivamente hacia un mayor reconocimiento de poder político, dejando de lado los nuevos roles que se considera deben asumir estas entidades, por lo cual se hace necesario que esa reingeniería de los mencionados conceptos se acompañe de otros ajustes.

Con respecto a esto último, se debe tener en cuenta lo señalado en el Numeral 4, del Capítulo II, con relación a los nuevos retos que el contexto económico y competitivo actual impone a las entidades territoriales, en cuanto a la creación de entornos territoriales innovadores, con el propósito de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas más dinámicas, donde la interpenetración del aparato público y el sector privado para la toma de decisiones cumple un papel protagónico³⁴⁶.

Ello comporta, el reconocimiento de una pluralidad de agentes sociales con posibilidades de intervenir en los asuntos públicos y con interdependencia entre

³⁴⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Op. Cit.*, P. 412 y 413.

³⁴⁶ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Op. Cit.*, P. 31,32.

los mismos, de modo que su asociación implique participación y cooperación en la toma de decisiones, gestión y responsabilidades³⁴⁷.

De esta forma, el desarrollo económico local, en articulación con el desarrollo global, debe ocupar uno de los primeros lugares en el orden del día de los Planes de Desarrollo Económico Sociales de cada entidad, como modelo de gestión político administrativo de carácter integral que articula gobierno y sociedad civil³⁴⁸, promoviendo la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico y en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación tendiente a generar condiciones de mayor equidad, sostenibilidad, gobernabilidad y participación³⁴⁹.

Solamente así, las administraciones públicas modernas podrán cumplir satisfactoriamente el papel protagónico e irrenunciable que ahora les corresponde en la conformación del contexto y la estructura institucional que rodea a las empresas, así como, en la creación de un entorno que estimule el surgimiento de ventajas competitivas para estas últimas; especialmente, cuando hoy la competencia y la competitividad no dependen solamente de condiciones generales positivas, sino de condiciones específicas a nivel territorial³⁵⁰.

En el nuevo entorno global, las políticas de bienestar social son inseparables de las políticas de productividad y competitividad, generando nuevos modelos de

³⁴⁷ *Esta concepción se apoya en la crisis del Estado social y en su ejercicio exclusivo del poder, como nueva aportación a la superación del modelo anterior y a las dificultades que para el mismo han derivado de la nueva realidad económica. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. Op. Cit., P. 319.*

³⁴⁸ *Entendida la sociedad civil como aquel conjunto de organizaciones y asociaciones de personas para fines socio-políticos, que no han sido creadas ni son dirigidas por los poderes públicos, ni tienen algún estatuto público, como las no gubernamentales, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las cooperativas, las organizaciones populares, etc. ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. Op. Cit., P. 315.*

³⁴⁹ *PNUD / Senado de la Nación. Informe argentino sobre desarrollo humano. Buenos Aires: 1997. P. 198.*

³⁵⁰ *PRATS CATALÁ, Joan. Op. Cit., P. 47, 48.*

cooperación intergubernamental con fundamento en la construcción y gestión de redes entre la Administración y organizaciones de diverso orden (empresariales principalmente), pero esto no podrá logarse, sin administraciones públicas debidamente reformadas, conscientes de sus nuevas funciones³⁵¹.

En razón a estas nuevas circunstancias, resulta completamente inevitable y de trascendental importancia realizar una revisión a fondo de los principios de la función pública, pudiendo pensar inclusive, en la estructuración de unos principios de la función pública especiales para el nuevo prototipo de entidades territoriales que contengan algunos de los elementos antes mencionados, sin dejar de lado conceptos tales como: productividad, competitividad, marketing regional³⁵², y nodalidad.

Este último, entendido como la conectividad central del sistema regional, generando ventajas competitivas y estimulando las fuerzas del desarrollo, y la reducción de costes directos, logrando con ello una reducción importante en gastos de producción, y contribuyendo a un crecimiento económico continuo y a una expansión económica sostenible³⁵³.

Así mismo, se debe tener presente la necesidad de incluir una variación importante en los factores que permitan definir los límites y con ello el territorio de las nuevas entidades, circunscribiéndolos a las ventajas competitivas de sus territorios, para hacer de estas regiones verdaderos modelos de desarrollo económico sostenible, donde se promueva la inversión y el intercambio comercial nacional e internacional.

³⁵¹ *Ibíd.*

³⁵² *Entendido como un instrumento para la promoción del desarrollo de aquellos productos considerados estratégicos para cada región.*

³⁵³ *SOJA, Edward W. Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. En: Ekonomiaz No. 58, Primer Cuatrimestre de 2005. Universidad de California. P. 64.*

Por último, se debe tener en cuenta que estamos de cara a un verdadero proceso económico, político, jurídico, social y cultural que requiere de una maduración paso a paso, en el cual se deben agotar las diferentes instancias antes señaladas a nivel de socialización y capacitación de la comunidad asentada en estos territorios.

CONCLUSIONES

- El manejo del tema territorial es un asunto de especial cuidado, en atención a la amplia gama de factores de orden político, económico, sociológico, jurídico y competitivo que se encuentran en juego.
- Sólo así se puede comprender las múltiples razones que impulsaron los convulsionados procesos revolucionarios e independentistas llevados a cabo en América Latina, en procura de definir cual sería el régimen jurídico político que más convenía a las nuevas Naciones.
- Definir cual es el régimen de administración territorial que más conviene a un Estado en particular, es una materia que si bien debe garantizar un cierto nivel de seguridad jurídica para la inversión, debe ser ampliamente receptiva al desarrollo, producto del cambio en el entorno y en las condiciones que dieron origen a su definición anterior.
- Es así como los cambios introducidos al interior del modelo económico inciden directamente respecto al rol del derecho en su relación con el desarrollo económico; sin embargo, queda claro que independientemente del modelo que se asuma, la relación derecho y desarrollo se mantiene, y lo que se produce es una mutación de la misma en cuanto a la manera como se expresa y la forma de legitimarla.
- Se logró establecer como el fenómeno globalizador afecta directamente el funcionamiento del Estado, limitando sus potestades y poderes, y exigiendo de él

la implementación de mecanismos más flexibles que faciliten su actuar y eleven su nivel de competitividad en el sistema económico.

- Por otra parte, cómo la impotencia de los Estados para controlar flujos globales de información y de poder, aunado a una organización rígida que les dificulta en gran medida adaptarse a los cambios constantes del sistema mundial y la pluralidad de identidades territoriales y culturales que aspiran a ser representadas por los Estados nacionales, genera procesos conflictivos que terminan por deslegitimar la idea de representación Nacional.

- De cara a esta nueva realidad, surgen las nuevas regiones como motores de la economía global, las cuales por contraposición a los modelos regionales o regiones que habían existido tradicionalmente no responden al querer de los gobiernos centrales de los respectivos Estados, sino a las exigencias del nuevo modelo económico y competitivo.

- Este “nuevo regionalismo”, obedece a una lógica distinta como actor importante de la economía mundial, donde la productividad y la competitividad constituyen su razón de ser; mientras que los conceptos tradicionales de región responden a expectativas de otro orden, como pueden ser, la homogeneidad geográfica en algunos casos, o la simple voluntad política de los mandatarios de turno en otros.

- Las Naciones modernas están llamadas a cumplir un nuevo rol como actores determinantes de la competitividad de sus empresas, y al constatar que los competidores con auténtica ventaja competitiva internacional están ubicados en unas pocas Naciones, y más aún, que no solo tienden a localizarse en la misma Nación sino que frecuentemente se encuentran en una misma Ciudad o Región dentro de la Nación, mediante el agrupamiento de los diferentes determinantes de la competitividad, conformando grandes clusters y cadenas productivas, lo cual nos induce a replantear el concepto de ventaja competitiva de las Naciones

expuesto por el Profesor Porter, por la ventaja competitiva de las Regiones, confirmando una vez más que las regiones son los verdaderos motores de la economía global, al ser allí donde residen los atributos o características que hacen competitiva a una porción del territorio para el ejercicio de determinada actividad económica al interior de un sector o segmento también determinado.

- La adopción de un nuevo modelo territorial tendrá que comportar necesariamente una redefinición de los elementos diferenciadores de la noción de administración pública, pues a partir de entonces, sus características, principios y fines esenciales se reestructuraran en función del nuevo modelo territorial.

- Para efectos de lo anterior, resulta de trascendental importancia una interpenetración de la actividad económica y gubernamental, a partir de instancias superiores y hasta niveles básicos o locales, en procura de hacer efectivos los objetivos del modelo en el ámbito económico y social.

- Igualmente se logró demostrar como el Constituyente de 1991 no logró sustraer de la órbita estrictamente política el tema territorial, aunado a que de una manera inapropiada denominó autonomía a lo que en realidad representa una capacidad de gestión meramente administrativa huérfana de contenido político, y cuando éste avizora lo anula a través de otras disposiciones.

- Se pudo constatar lo inapropiado o inviable del concepto tradicional de ciudad, y por el contrario, que otros conceptos pueden responder de una mejor forma a la nueva realidad económica y política del mundo contemporáneo; sin embargo, de la misma manera como el concepto de ciudad se ve constreñido a un cambio, la institucionalidad que permite su gobierno necesita adecuarse al nuevo concepto y necesidades de la ciudad contemporánea, lo cual exige de la ciencia jurídica una reforma política y administrativa en los gobiernos locales.

- Así, se hace inminente una reordenación territorial al interior del Estado, pudiendo desbordar los límites políticos y/o administrativos existentes, en procura de una redefinición de los mismos fundada en aspectos de eficiencia económica, competitividad y productividad, y no en razonamientos históricos, sociológicos o políticos meramente.

- Adicionalmente, el modelo debe garantizar la permanencia y autonomía de los entes territoriales respecto de los cuales sus territorios o parte de ellos, constituyan esa nueva ordenación a la que se hizo referencia anteriormente.

- Para el caso nuestro, se logró establecer cómo el asunto regional en la Constitución de 1991 presentó dos desarrollos importantes, el uno entorno a la faceta administrativa de la figura, y el otro al componente territorial; sin embargo, en ambos casos, sería como consecuencia de la fusión o integración de los actuales departamentos, lo cual conllevaría a que las regiones sean entidades más grandes pero con las mismas competencias, características, fines y principios que gobiernan la actividad de los mencionados departamentos.

- La situación antes descrita, evidencia cómo el modelo de organización territorial previsto por el Constituyente de 1991 no resulta excluyente con la propuesta para desarrollar un modelo regional, donde la ciudad región puede ser una alternativa útil, siempre y cuando se introduzcan algunos ajustes a los principios y conceptos sobre los cuales se estructuró el modelo en 1991.

- En razón a lo anterior, se hace necesaria una revisión a fondo de los principios de la función pública, e incluso, la posibilidad de plantear unos nuevos que recojan los postulados del movimiento institucional a adoptar.

- Se debe tener en cuenta que estamos de cara a un verdadero proceso económico, político, jurídico, social y cultural que requiere de una maduración

paso a paso, en el cual se deben agotar diversas instancias a nivel de socialización y capacitación de la comunidad asentada en estos territorios.

- Para lograr un nivel de crecimiento óptimo y sostenido, las entidades territoriales deben implementar políticas integrales de desarrollo económico local, dirigidas a fortalecer la capacidad económica local para crear empleos, generar ingresos y mejorar la calidad de vida de la población con la participación del sector público, el sector privado y la sociedad civil.

- Es así como se debe comenzar por definir el verdadero significado de la palabra “autonomía” del artículo primero Constitucional, imprimiendo al concepto de autonomía un valor similar al que posee en los modelos de derecho comparado analizados en los capítulos precedentes, de lo contrario, las atribuciones en cabeza de la nueva entidad serían exactamente del mismo tenor de las que corresponden a los actuales departamentos; sin embargo, debe tenerse especial cuidado de no desbordar los límites impuestos por la propia Carta, haciendo armónico el concepto de Estado Unitario con el de Autonomía.

- La reinterpretación del concepto de autonomía debe acompañarse de una ampliación coordinada del concepto de descentralización, en procura de hacer efectivos los nuevos postulados económicos y competitivos en cuanto a la creación de entornos territoriales innovadores, con el propósito de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas más dinámicas, donde la interpenetración del aparato público y el sector privado para la toma de decisiones cumple un papel protagónico.

-Igualmente, debe producirse un reconocimiento de una pluralidad de agentes sociales con posibilidades de intervenir en los asuntos públicos y con interdependencia entre los mismos, de modo que su asociación implique

participación y cooperación en la toma de decisiones, gestión y responsabilidades para el cumplimiento de los nuevos roles de las entidades territoriales.

- Finalmente, el desarrollo económico local, en articulación con el desarrollo global, debe ocupar uno de los primeros lugares en los Planes de Desarrollo Económico Sociales de cada entidad, como modelo de gestión político administrativo de carácter integral que involucre gobierno y sociedad civil, promoviendo la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico y en lo social, propendiendo por unas condiciones de mayor equidad, sostenibilidad, desarrollo económico, gobernabilidad y participación³⁵⁴.

³⁵⁴ PNUD / Senado de la Nación. *Informe argentino sobre desarrollo humano. Buenos Aires: 1997. P. 198.*

BIBLIOGRAFIA

AJA, Eliseo. *El estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2003.

ALBERDI LARIZGOITIA, Alberto. *Ciudades región globales: El nuevo papel de las autoridades urbanas y regionales en la gestión de las políticas públicas, Euskadi ciudad global y la nueva gobernanza territorial*. Donosita - San Sebastián: Departamento de Industria, Comercio y Turismo, Gobierno Vasco, 2004. 22 p.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Colección Integración Regional 1. Región Central de Colombia: Génesis del Proceso de Integración. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Centro de Extensión Académica. 2005.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Colección Integración Regional 2. Región Central de Colombia, Aportes para una Caracterización de los Territorios que la Conforman. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Centro de Extensión Académica, 2005.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA D.C. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Colección Integración Regional 3. Red Andina de Ciudades RAC, Memorias, Primera Reunión Temática sobre Promoción de Relaciones Comerciales y Concertación de Negocios. Foro Andino, Las Ciudades-Región en el Nuevo Sistema Económico Internacional, Una mirada desde la Integración Andina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Centro de Extensión Académica, 2005.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. *Derecho administrativo y globalización*. Madrid: Thomson Civitas, 2004. 393 p.

ANNINO, Antonio. *Soberanías en lucha*. En: GUERRA, Francois-Xavier (Coordinador). *Inventando la nación Iberoamericana: Siglo XIX*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003. 152- 184 p.

AYALA CORAO, Carlos M. *Comentarios constitucionales*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1996. 184 p.

BADIA, Juan Fernando. El estado unitario, el federal y el autonómico. Madrid: Tecnos S.A., 1986.

BANCO MUNDIAL (Directores: Michael Bruno, Lyn Squire y Joseph E. Stiglitz). World development report 1997: The State in a changing World. New York: Oxford University Press, 1997. 265 p.

BAUMOL, William. The free-market innovation machine: Analyzing the growth miracle of capitalism. Princeton University Press. 2003.

BECK, Ulrich. ¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2001. 224 p.

BECK, Ulrich y GRANDE, Edgar. La Europa cosmopolita: Sociedad y política en la segunda modernidad. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2006. 388 p.

BOISSIER ETCHEVERRY, Sergio. Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de Ciudad-Región. En: Estudios Sociales. México. Número 028, Año XIV, Julio-Diciembre, 2006. Universidad de Sonora, Hermosillo. 164-190 p.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la Información. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, S.A. 1997. 418 p.

BORJA, Miguel. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1996. 179 p.

BORJA BORJA, Ramiro. Derecho Constitucional Ecuatoriano. 1979. Vol. 1. 608 p.

BOUDEVILLE JAQUES. Los Espacios Económicos. Buenos Aires: Eudeba, 1965. 110 p.

BREWER-CARIAS, Allan R. Estudios sobre el Estado constitucional: Cuadernos de la cátedra de derecho público en la Universidad Católica del Táchira. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2007. 835 p.

BREWER-CARIAS, Allan R. La Constitución de 1999: Derecho Constitucional venezolano. Cuarta Edición. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2004. 659 p.

BREWER-CARIAS, Allan R. Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América colonial. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1997. 311 p.

BUCICH ESCOBAR, Misael. Buenos Aires ciudad. Buenos Aires: El Ateneo, Librería Científica y Literaria, 1930. 418 p.

BURGOS SILVA, Germán. *Derecho y desarrollo económico: De la teoría de la modernización a la nueva economía institucional*. En: *Revista de Economía Institucional*. Bogotá. Vol. 4, No. 7, Segundo Semestre de 2002. Universidad Externado de Colombia. 174 – 199 p.

BURIN, David (Compilador). *DI PIETRO, Luis José. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2001. 301 p.

CAMACHO ROLDAN, Salvador. *La convención de Rionegro*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000. 99 p.

CAMP, Roderic Ai. *La política en México*. Cuarta Edición. México: Siglo Veintiuno Editores, 2000. 359 p.

CAO, Lan. *Law and economic development: A new beginning?* En: *Texas international law journal*. Austin. Vol. 32. 1997. 545 – 559 p.

CARDOSO, Fernando Henrique y Faletto Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. Trigésima Edición. México: Siglo Veintiuno Editores, 2002. 213 p.

CARPIZO, Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973. 84 p.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información: El poder de la identidad*. Segunda Edición. Madrid: Alianza Editorial, 2003. Vol. 2. 565 p.

CASTRO, Jaime. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008. 535 p.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, NOVENA CUMBRE IBEROAMERICANA. *Declaración de la Habana. La reconfiguración del estado en la economía global: Nuevos roles, nuevos retos*. Cuba, 1999.

CONCEJO DE BOGOTA D.C. *Concejo de Bogotá D.C. Proyecto de Acuerdo Distrital de Bogotá No. 113 de 2006, Por medio del cual se autoriza la creación de la entidad mixta sin ánimo de lucro Localidades Hermanas de la Región y se dictan otras disposiciones*.

CONCEJO DE BOGOTA D.C. *Proyecto de Acuerdo Distrital de Bogotá No. 124 de 2006, Por medio del cual se autoriza la creación de la entidad mixta sin ánimo de lucro Agencia para el Desarrollo Regional Bogotá Región Dinámica y se dictan otras disposiciones*.

CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (CEMAT). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Torremolinos (España), 1983.

CONGRESO CONSTITUYENTE. Constitución Política de la Nueva Granda de 1853.

CONGRESO CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Colombia de 1830.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1843.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Constitución Política de la Nueva Granda de 1853.

CONGRESO CONSTITUYENTE. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Acto Legislativo 01 de 2003. Diario Oficial 45.237.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Acto Legislativo 01 de 2001. Diario Oficial 44.506.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Acto legislativo 02 de 2002. Diario Oficial 44.893.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial 41.377 de Junio 2 de 1994.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991, y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 43.091 de Julio 18 de 1997.

CONGRESO CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Colombia de 1830.

CONGRESO GENERAL. Constitución de 1821.

CONGRESO DE LA NUEVA GRANADA. Constitución Política para la Confederación Granadina. 1858.

CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución Política de la República de Colombia de 1886.*

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA DE 1853

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

<http://www.house.gov/house/Educate.shtml>

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

<http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/preambulo.htm>

CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1958.

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/txt/constitucion_francia.htm

!

CONSTITUCIÓN ITALIANA DE 1947.

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/txt/constitucion_italia.html

CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE LA NUEVA GRANADA. *Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832.*

CONVENCIÓN NACIONAL. *Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863.*

CORREA, Ramón. *La Convención de Rionegro: Páginas históricas de Colombia.* Bogotá: Imprenta Nacional, 1937. 365 p.

CORTE CONSTITUCIONAL, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño. *Sentencia C-313 de marzo 31 de 2004.*

CORTE CONSTITUCIONAL, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño. *Sentencia C-463 de mayo 11 de 2004.*

CORTE CONSTITUCIONAL, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz. *Sentencia C-506 de noviembre 09 de 1995.*

CORWIN, Edward S. *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual.* Buenos Aires: Editorial Fraterna S.A., 1987. 743 p.

CUERVO R., Jorge I., ESPINOSA C., José O., ELJACH P., GREGORIO, ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana, HERNÁNDEZ B., Augusto, JIMÉNEZ P., Claudia, JIMENEZ V., Javier, MONCAYO J. Edgard, VIDAL PERDOMO, Jaime, AHARON P., Oswaldo, RENAN T., José, RESTREPO, JUAN C., SAGAWA, Thorsten. *Colombia Regional: Alternativas y Estrategias.* Bogotá: Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 2005.

DAVIS, Kevin y TREBILCOCK, Michael J. *What role do legal institutions play in development?*. Toronto: University of Toronto, Faculty of Law, 1999. 109 p.

DE TOCQUEVILLE, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución. Tercera Reimpresión*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1994. 268 p.

DEL BRUTTO, Bibiana Apolonía. *Globalización y el nuevo orden internacional: Las tecnologías de la información*. En: *Revista Textos de la Cibersociedad Número 3*. 2003 (Revista Electrónica: www.cibersociedad.net).

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 2008 de 1992, "Por el cual se dictan medidas presupuestales referentes a las entidades territoriales". *Diario Oficial No. 40.690 de diciembre 15 de 1992*.

DROMI, Roberto. *Ciudad y municipio*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997. 543 p.

ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. *El nivel intermedio de gobierno en Colombia: Crisis y vigencia de los departamentos*. En: *¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. 423 – 494 p.

ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. *La región: entidad territorial en proceso de identificación y construcción*. En: *¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. 495 – 544 p.

FALS BORDA, Orlando. *Región e historia: Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 1996. 105 p.

FARIA, José Eduardo. *El derecho en la economía globalizada*. Madrid: Editorial Trotta, 2001. 283 p.

FERNANDEZ BOTERO, Eduardo. *Las constituciones colombianas comparadas*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1964. Vol. 1. 376 p.

FERNANDEZ TORO, Julio César. *La distribución territorial del poder en Venezuela*. En: *Jornadas colombo venezolanas de derecho público*. Bogotá: Grupo Editorial 87 Ltda., 1996. 317 – 383 p.

GARCIA DELGADO, D. *Hacia un nuevo modelo de gestión local, municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, 1997.

GARCÍA GALLO, Alfonso. *Manual de historia del derecho Español I, El origen y la evolución del derecho*. Madrid: Artes Gráficas y Ediciones S.A., 1977.

DE VERGOTTINI, Giuseppe. *El estado regional italiano*. En: *Revista derecho del estado*. Bogotá. No.5. Bogotá. Universidad Externado. 1998.

GIRON REGUERA, Emilia. *La forma de Estado en la Constitución política de 1991*. En: *¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. 189-218 p.

GUERRA, Francois-Xavier. *Modernidad e independencias: Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Tercera Edición. México D.F.: Editorial Mapfre, 2001. 407 p.

GUERRA, Francois-Xavier. *El ocaso de la monarquía hispánica: Revolución y desintegración*. En: *Inventando la nación Iberoamericana: Siglo XIX*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003. 117-151 p.

HAPERIN DONGUI, Tulio. *Revolución y guerra: Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores S.A., 1972. 419 p.

HENAO HIDRON, Javier. *Constitución Política: Comentada*. Decimosexta Edición. Bogotá: Temis, 2006. 296 p.

HERNÁNDEZ ARAGÓN, J. *Las disparidades regionales: ¿Hacia la convergencia o divergencia regional?*. En: *Contribuciones a la economía*. Marzo de 2006. <http://www.eumed.net/ce/>.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto. *Apuntes para la historia del municipio en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1980. 239 p.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2001. 182 p.

HERNANDEZ RODRIGEZ, Guillermo. *De los chibchas a la colonia y a la República: Del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1975. 361 p.

ICER-DANE. *Informe de coyuntura económica regional Bogotá-Cundinamarca*. 2005.

JAURES, Jean. *Causas de la revolución francesa*. Barcelona: Crítica - Grupo Editorial Grijalbo, 1979. 190 p.

KATIME ORCASITA, Abraham y SIERRA CADENA, Grenfieth de Jesús. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006. 214 p.

LALINDE ABADÍA, Jesús. *Iniciación histórica al derecho Español*. Barcelona: Editorial Ariel. 1978. 1040 p.

LEGISLATIVE COUNSEL COMMITTEE OF THE OREGON LEGISLATIVE ASSEMBLY. *The Oregon Revised Status*. Oregon. 2005. <http://www.oregon.gov>

LEVENE, Ricardo. *Lecciones de historia argentina. Descubrimiento, conquista, colonización*. Novena Edición. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia. Editores, 1925. Vol. 1. 471 p.

LEVENE, Ricardo. *Lecciones de historia argentina. Revolución, independencia, organización nacional*. Novena Edición. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia. Editores, 1925. Vol. 2. 541 p.

LOPEZ ULLA, Juan Manuel. *Estudio comparado de la forma de Estado y el sistema de gobierno en Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Chile y Argentina*. En: GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). *¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. 147-186 p.

LYNCH, Jhon. *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica: Los caudillos de la independencia*. Bonn: Internationes, 1984. 512 p.

MALAGON PINZÓN, Miguel Alejandro. *Vivir en policía: Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. 334 p.

MALAGON PINZÓN, Miguel Alejandro y BRITO RUIZ, Fernando. *La Influencia del Derecho Administrativo Norteamericano en Nuestra Administración Pública, las Misiones Kemmerer y Curie*. En: *Teoría de la organización administrativa colombiana, una visión jurídico administrativa*. Bogotá: Colección Textos de Jurisprudencia, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005.

MARIÑAS OTERO, Luis. *Las constituciones de Venezuela*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1965. 985 p.

MARTÍNEZ CARREÑO, Aída. *Extravíos: El mundo de los criollos ilustrados*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996. 138 p.

MASSIRIS CABEZA, Angel. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: U.P.T.C., 2005. 122 p.

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (UNCRD), DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS (UNDESA). *De las ciudades a las regiones, Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca. Resumen Ejecutivo*. Bogotá. 2005.

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (UNCRD), DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS (UNDESA). *De las ciudades a las regiones, desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca. Volumen 1, Soporte Técnico*. Bogotá. 2005.

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (UNCRD), DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS (UNDESA). *De las ciudades a las regiones, desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca. Volumen 2, Estudios y Procesos*. Bogotá D.C., Agosto de 2005.

MONCAYO C., Victor Manuel. *El leviatán derrotado: Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004. 385 p.

MORELLI RICO, Sandra. *La autonomía territorial en Colombia: Balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1996. 83 p.

MORELLI RICO, Sandra. *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia: Perspectivas comparadas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991. 348 p.

MORELLI RICO, Sandra y SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *El centralismo en la nueva Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1992. 76 p.

- MUNERA CAVADIA, Alfonso. *El fracaso de la nación: Región, clase y raza en el caribe colombiano*. Bogotá: Banco de la República, El Ancora Editores, 1998. 248 p.
- MURILLO DE CARVALHO, José. *El federalismo brasileño: Perspectiva histórica*. En: HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia (Coordinadora). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica, 1996. 34 - 64 p.
- NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Décima Edición. Bogotá: Editorial Temis, 2006. 746 p.
- NORTHWEST REGIONAL DEVELOPMENT AGENCY. *Accelerating the economic growth of the north: City region development programme, Manchester city region*. 61 p.
- OTS CAPDEQUI, José María. *El Estado español en las indias*. Cuarta Edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1965. 184 p.
- OTS CAPDEQUI, José María. *Historia del derecho español en América y el derecho indiano*. Madrid: Aguilar S.A, 1969. 367 p.
- OXFORD UNIVERSITY. *Oxford advanced learner's dictionary of current english*. Sexta Edición. New York: Oxford University Press, 2003. 1540 p.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: Tres estudios*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. 89-152 p.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local – IEAL-, 1981. 167 p.
- PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo. *Historia del Ecuador*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1954. Vol. IV. 295 p.
- PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo. *Historia del Ecuador*. Quito: Editorial Colon, 1962. 402 p.
- PENAGOS, Gustavo. *Derecho Administrativo*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1994. Tomo I. 778 p.
- PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho constitucional colombiano*. Quinta Edición. Bogotá: Temis S.A., 1997. 819 p.
- PIETSCHMANN, Horst. *Los principios rectores de la organización estatal en las Indias*. En: GUERRA, Francois-Xavier (Coordinador). *Inventando la nación*

Iberoamericana: Siglo XIX. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003. 47-84 p.

PNUD / Senado de la Nación. Informe Argentino Sobre Desarrollo Humano. Buenos Aires. 1997.

POLÈSE, Mario. PEREZ GALICIA, Germán y POU MADINAVEITIA, Elena (Traductores). Economía urbana y regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Cartago (Costa Rica): Editorial Tecnológica de Costa Rica. 1998. 438 p.

POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Constituciones de Colombia. Segunda Edición. Bogotá: Imprenta de La Luz, 1911. Vol. 2. 1337 p.

PORTER, Michael E. The competitive advantages of the nations. APARICIO MARIN, Rafael (Traductor). La ventaja competitiva de las naciones. Buenos Aires: Javier Vergara Editor S.A. 1991. 1025 p.

PRATS CATALÁ, Joan. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. En: SÁINZ MORENO, Fernando (Director). Estudios para la reforma de la administración pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública INAP, 2004. 27 – 102 p.

PRECEDO LEDO, Andrés. Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa. Madrid: Editorial Síntesis, 2004. 207 p.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto-Ley 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá.

PUIGPELAT, Oriol Mir. Globalización, Estado y derecho: Las transformaciones recientes del derecho administrativo. Madrid: Thomson Civitas, 2004. 285 p.

QUIROGA, LAVIE. Humberto. Las constituciones latinoamericanas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. Vol. 2. 37 p.

QUIROGA, LAVIE. Humberto. Las constituciones latinoamericanas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. Vol. 10. 96 p.

RABASA, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. 105 p.

RANGEL SUAREZ, Alfredo. El desarrollo regional. Bogotá: Centro de Publicaciones Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, 1993. 193 p.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española. Vigésima Segunda Edición. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 2001. Vol. 1 y 2.*

Remond, Bruno. *La Región. Paris. Clefs. 1993*

RESTREPO, Dario I. *Historias de descentralización: Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo, América Latina, Europa y EUA. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006. 614 p.*

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. *La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho. En: RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto (editor). El derecho administrativo en los albores del siglo XXI. Bogota: Editorial Universidad del Rosario, 37-55 p.*

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones políticas nacionales de Colombia. Tercera Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 776 p.*

REVENGA, Miguel. *Las formas de Estado. En: GARCIA RUIZ, José Luis (Director del Proyecto). ¿Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia? Bogotá: Universidad de Cádiz (España), Universidad Libre (Col.), Junta de Andalucía, 2007. 31 - 43 p.*

RIVADENEIRA VARGAS, Antonio José. *Historia constitucional de Colombia 1510-1978. Bogotá: Editorial Horizontes, 1978. 411 p.*

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. *El municipio. Segunda Edición. México: Editorial Porrúa S.A., 1993. 362 p.*

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano. Decimotercera Edición, Temis. Bogotá. 2002. 540 p.*

ROEMER, Andrés. *Introducción al análisis económico del derecho. Tercera Edición. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica, 2001. 114 p.*

ROGEL SALAZAR, ROSARIO. *El centralismo del federalismo descentralizado en México. En: Historias de Descentralización: Transformación del Régimen Político y Cambio en el Modelo de Desarrollo América Latina, Europa y EUA. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.*

RUIZ RICO, Gerardo. *Los límites constitucionales del Estado Autonómico. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.*

SACHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano: Historia, teoría y realidad del sistema*. Bogotá: Editorial El Voto Nacional, 1962. 526 P.

SACHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano. Duodécima Edición*. Bogota D.C.: Temis, 1996. 373 p.

SALCEDO-BASTARDO, J.L. *Simón Bolívar: Siete documentos esenciales*. Buenos Aires: Publicaciones de la Embajada de Venezuela, 1978. 160 p.

SALDIVIA, Laura. *Globalization and the Transformation of the Argentine Executive Branch*. New York: Yale University, Law School, SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), 2006. 30 p.

SAMPER, José María. *Derecho público interno de Colombia*. Bogota: Editorial Temis, 1982. 657 p.

SAMPER BERNAL, Gustavo. *Breve historia constitucional y política de Colombia*. Bogotá: Talleres Editoriales de la Litografía Colombia, 1957. 261 p.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tercera Edición*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 473 p.

SASSEN, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores, 2007. 321 p.

SASSEN, Saskia. *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press. 1996. 128 p.

SCOTT, Allen J. (Editor). *Global city-regions trends, theory, policy*. New York: Oxford University Press, 2001. 467 p.

SENA. *De la época precolombina a la conquista española*. Bogotá: Edición Biblioteca Virtual, Biblioteca Luis Angel Arango, 2007.

Senado y Cámara de Representantes de la Gran Colombia. *Ley de División Territorial de la República de Colombia*. Junio 25 de 1824.

SERNA DE LA GARZA, José María (Coordinador). *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. 693 p.

SOJA, Edward W. *Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales*. En: *Ekonomiáz* No. 58, Primer Cuatrimestre de 2005. Universidad de California. P. 44 – 75.

SUESCUN, Armando. *Derecho y sociedad en la historia de Colombia: El derecho chibcha, Siglo IX – Siglo XVI*. Tunja: Editorial Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1998. Tomo 1. 273 p.

TASCON, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Editorial Minerva Ltda., 1953. 265 p.

TASCON, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano: Comentarios a la constitución nacional. Segunda Edición*. Bogotá: Editorial Minerva S.A., 1939. 366 p.

TAYLOR, Peter y KNOX, Paul L. (Editores). *World cities in a world system*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 335 p.

THE METRO CHARTER. Portland, Oregon: 1992. Enmendada en Noviembre de 2000. <http://www.metro-region.org>

THE MERSEY PARTNERSHIP y Otros. *The Liverpool City Region. Transforming Our Economy*. 2005. 86 p.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco. *Manual de historia del derecho español. Cuarta Edición*. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1992. 630 p.

TORRES DEL MORAL, Antonio y TAJADURA TEJADA, Javier. *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica*. Madrid: centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. 446 P.

URIBE VARGAS, Diego. *Las constituciones de Colombia: Perspectiva histórica y sociológica. Segunda Edición*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana, Ediciones Cultura Hispánica, 1985. Vol.1. 321 p.

URRUTIA, Miguel y ROBINSON, James (Editores). *Economía colombiana del siglo XX: Un análisis cuantitativo*. Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica, 2007. 678 p.

VARGAS HERNANDEZ, José G. *Crisis de la gobernabilidad del Estado nación*. Porto Alegre: Universidad Federal de Río Grande de Soul, 2007. (Publicación Electrónica: www.ub.es/geocrit/9porto/jvargas.htm).

VASCONCELOS, José. *Breve historia de México*. México: Compañía Editorial Continental S.A., 1976. 565 p.

VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho administrativo. Duodécima Edición*. Bogotá: Legis Editores S.A, 2004. 546 p.

VIDAL PERDOMO, Jaime. La región en la organización territorial del Estado. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001. 175 p.

VILAR, Pierre. Historia de España. Décima Edición. Barcelona: Editorial Crítica - Grupo Editorial Grijalbo, 1980. 180 p.

VILLAR BORDA, Luis. Democracia municipal: Autonomía, planificación y desarrollo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1986. 361 p.

YOUNES MORENO, Diego. Curso de derecho administrativo. Sexta Edición. Bogotá: Temis, 1997. 234 p.